

**La coordination de l'observation
statistique des personnes sans abri**

- Rapport définitif -

Rapport présenté par :

Laurent CHAMBAUD

Membre de l'Inspection générale des affaires sociales

***Il est rappelé que les travaux de l'IGAS sont menés en toute indépendance.
Le présent rapport n'engage pas les ministres qui l'ont demandé***

***Rapport n° RM 2007-076P
Octobre 2007***

Sommaire

Rapport initial01 à 41

Annexes du rapport initial42 à 126

Procédure contradictoire :

- réponse du directeur général des affaires sociales ;
- réponse du directeur général de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction ;
- réponse de la directrice de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques;
- réponse de la présidente de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion

Observations en retour de la mission

**La coordination de l'observation
statistique des personnes sans abri**

- Rapport initial -

Rapport présenté par :

Laurent CHAMBAUD

Membre de l'Inspection générale des affaires sociales

***Rapport n° RM 2007-076P
Juin 2007***

Sommaire

INTRODUCTION	2
PARTI 1 : LA CONNAISSANCE DES POPULATIONS : DE NOMBREUSES ETUDES SUR LES PERSONNES SANS ABRI, MAIS UN DEFICIT D'ORGANISATION ET DE DIFFUSION DES CONNAISSANCES	4
1.1 UNE DEFINITION DES TERMES DIFFICILE A CONSTRUIRE.....	4
1.2 DES INFORMATIONS SUR LES CARACTERISTIQUES DES PERSONNES QUI DEMANDENT A ETRE REGULIEREMENT SUIVIES ET CONFRONTEES AUX PRATIQUES.....	7
1.2.1 <i>Un corpus de données relativement important</i>	7
1.2.2 <i>Des améliorations substantielles peuvent être apportées</i>	9
1.2.2.1 Pas de suivi rapproché des enquêtes lourdes.....	9
1.2.2.2 Des clignotants à construire sur les caractéristiques des personnes sans domicile et leurs évolutions.....	10
1.2.2.3 Des enquêtes de trajectoires qui doivent être amplifiées.....	11
1.2.2.4 Des connaissances à développer au vu des recherches déjà engagées et sur des thématiques soulevées par les acteurs de terrain.....	11
1.2.2.5 Une interaction trop parcellaire entre les données de la recherche, de la statistique publique et celles venant des associations.....	12
1.2.2.6 Pas de systématisation d'un recueil de données régionales ou locales.....	13
1.2.2.7 La situation particulière de Paris et de l'Ile-de-France.....	15
PARTIE 2 : LA CONNAISSANCE DES DISPOSITIFS : DE NOMBREUSES CARENCES, RENFORCEES PAR UN LIEN PEU STRUCTURANT ENTRE L'HEBERGEMENT ET LE LOGEMENT	18
2.1 UN PILOTAGE DES DISPOSITIFS ALLANT DE L'HEBERGEMENT AU LOGEMENT LARGEMENT PERFECTIBLE.....	18
2.1.1 <i>La connaissance des structures et dispositifs repose sur des bases d'informations disparates</i>	18
2.1.1.1 Les structures et services proposant un hébergement.....	18
2.1.1.2 Les structures et services permettant l'accès au logement social.....	19
2.1.2 <i>Ce système souffre de nombreuses imperfections</i>	21
2.1.2.1 Une connaissance très imparfaite des publics hébergés ou en attente de logement social.....	21
2.1.2.2 Une incapacité à lier analyse de besoins et offre de services ou structures.....	22
2.1.2.3 Une difficulté à incorporer l'information sur les dispositifs ou structures financés par les collectivités locales ou d'autres partenaires publics et privés.....	22
2.1.2.4 Un repérage des situations de tension sur l'urgence sociale qui ne couvre pas le territoire de manière homogène.....	23
2.1.2.5 Peu de tentatives de lier les informations sur l'ensemble de la chaîne : des dispositifs d'urgence aux logements sociaux.....	24
2.2 UNE EVOLUTION DES DISPOSITIFS QUI DEMANDE UN SUIVI PARTICULIER.....	24
2.2.1 <i>Une offre en places d'urgence qui devient très limitée</i>	25
2.2.2 <i>Une transformation des structures et des pratiques qui doit être accompagnée</i>	25
2.2.3 <i>De nouvelles structures qui demandent à être évaluées</i>	26
2.2.4 <i>Le principe du droit au logement opposable qui devra être appliqué</i>	26
2.2.5 <i>Une évaluation des politiques publiques menées dans le domaine qui reste à construire</i>	26
PARTIE 3 : LE DISPOSITIF D'OBSERVATION : SA COHERENCE DOIT ETRE CONSOLIDEE A CHAQUE NIVEAU TERRITORIAL ET IL DOIT ETRE MIEUX ARTICULE AVEC LES INSTANCES DE DECISION	28
3.1 AU NIVEAU NATIONAL, UNE OBSERVATION PARTAGEE ENTRE PLUSIEURS ACTEURS SANS QUE SOIENT DEFINIES DES ORIENTATIONS CLAIRES.....	28
3.2 AU NIVEAU REGIONAL DES INITIATIVES INTERESSANTES, MAIS PAS DE SYSTEMATISATION DE L'OBSERVATION.....	33
3.3 AU NIVEAU DEPARTEMENTAL, DES MODALITES DE PROGRAMMATION A CLARIFIER.....	34
3.4 AU NIVEAU LOCAL, DES OPPORTUNITES A SAISIR ET DES PARTENARIATS A NOUER.....	36
3.5 DES CONTACTS A CONSOLIDER CONCERNANT LES MODALITES DE CONNAISSANCES DES POPULATIONS SANS DOMICILE AU NIVEAU EUROPEEN ET INTERNATIONAL.....	38
CONCLUSION	39
LISTE DES RECOMMANDATIONS	40
ANNEXES	42

Introduction

Ce rapport fait suite à celui remis à la ministre déléguée à la cohésion sociale et à la parité le 9 août 2006¹. Sur la base d'une des propositions de la mission de médiation, qui préconisait d'« *Affiner les connaissances quantitatives et qualitatives des personnes sans abri à Paris et en Ile de France afin d'améliorer la palette de solutions d'urgence adaptées* », la ministre a confié à l'Inspection générale des affaires sociales, par lettre du 26 septembre 2006, « *une mission de coordination de l'observation statistique des populations sans abri, identifiant les différentes sources, travaux et méthodes disponibles qu'il importera d'évaluer afin de préconiser les outils de diagnostics adaptés à une meilleure connaissance de ces populations* » (cf. annexe 1, lettre de mission).

Cette mission devait en outre s'articuler avec une réflexion similaire demandée à Mme de Fleurieu en sa qualité de présidente de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (ONPES). La contribution spécifique de l'ONPES à ce rapport figure en annexe 6.

Le contexte dans lequel s'est déroulée la mission a rendu nécessaires des adaptations de l'analyse et des propositions. Il était en effet indispensable de tenir compte des profondes transformations intervenues sur ce sujet depuis l'apparition du mouvement des « Enfants de Don Quichotte » à la fin de l'année 2006 et la signature d'un protocole d'accord entre cette association et le ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement le 8 janvier 2007. Ce protocole, établi sous la forme d'un relevé de décisions, a été traduit par un plan d'action renforcé figurant en annexe 3.

Ce protocole d'accord et les modalités décidées pour en assurer le suivi ont amorcé une modification du dispositif d'hébergement d'urgence et des évolutions importantes sur l'ensemble de la chaîne qui va de la mise à l'abri au logement. Il a par ailleurs permis l'adoption dans des délais très contraints de la loi instituant le droit au logement opposable², le 5 mars 2007.

La mission a également intégré dans son analyse les éléments développés dans le rapport public thématique sur les personnes sans domicile, publié le 8 mars 2007 par la cour des comptes³. Même si ce rapport est basé sur des enquêtes et observations effectuées lors du premier semestre 2006, donc avant les mesures annoncées en début d'année 2007, il traite dans sa première partie de la connaissance des populations et des dispositifs mis en œuvre pour répondre aux besoins de ces populations.

La mission a considéré que le mandat qui lui était donné n'était pas limité à Paris et la région parisienne, mais couvrait l'ensemble du territoire français. Elle n'a cependant pas pu évaluer la situation particulière que constituent les caractéristiques des personnes sans abri dans les départements et territoires d'outre-mer, pour lesquelles il est nécessaire de connaître le contexte sociologique et les modalités particulières d'exercice des solidarités.

¹ Rapport de la mission effectuée à la demande de Mme Vautrin, ministre déléguée à la cohésion sociale et à la parité. Chambaud Laurent, de Fleurieu Agnès, 9 août 2006

² Loi N° 2007-290 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale.

³ Cour des comptes : Les personnes sans domicile. Rapport public thématique. La documentation française, mars 2007.

Elle a également retenu la notion de coordination statistique dans une acception large, incluant l'ensemble des données quantitatives et qualitatives permettant d'appréhender un phénomène.

La mission est également consciente que la situation des personnes sans domicile est étroitement liée à l'ensemble des phénomènes liés à l'exclusion, à la pauvreté et aux inégalités sociales dont elle ne constitue bien souvent qu'un moment ou un passage visible, parfois l'aboutissement ultime. Sans explorer l'ensemble de cette problématique générale, les recommandations formulées prennent en compte ce lien, afin de ne pas induire de découpage artificiel de l'observation.

La méthodologie utilisée pour ce rapport est essentiellement basée sur l'exploitation des documents existants et la réalisation d'entretiens (cf. annexe 2). La mission s'est également rendue dans deux régions : Midi-Pyrénées, Franche-Comté, auxquelles s'ajoutent les contacts pris dans la région Ile-de-France.

Elle a par ailleurs utilisé le matériau réuni lors des réunions du comité de suivi national instauré par le protocole d'accord du 8 janvier 2007 sus-cité, comité dont le secrétariat général est assuré par le membre de l'Inspection générale des affaires sociales auquel a été confié le présent rapport.

Le rapport aborde successivement trois grandes thématiques qui, ensemble, composent la coordination de l'observation statistique : la connaissance des populations, la connaissance des dispositifs et l'organisation générale de la fonction d'observation. Toutefois, ce découpage statique, élaboré pour la clarté du rapport, ne doit pas être entendu comme une modalité d'approche de cette problématique qui entend aborder également les trajectoires des personnes sans domicile et la dynamique des réponses offertes.

Les annexes comprennent, outre la contribution de l'ONPES mentionnée plus haut, une annexe portant sur les questions de recherche (annexe 5), une annexe sur la connaissance des problèmes de santé chez les personnes sans domicile (annexe 8) et une annexe proposant le cadre d'un tableau de veille et de suivi de l'évolution de cette problématique et de l'offre proposée (annexe 7).

Partie 1 : La connaissance des populations : de nombreuses études sur les personnes sans abri, mais un déficit d'organisation et de diffusion des connaissances

1.1 Une définition des termes difficile à construire

La lettre de mission utilise le terme de *populations sans abri* pour définir le contexte de la demande. Cette population correspond aux personnes qui vivent à la rue. Elle n'est pas strictement superposable à la population *sans domicile, ou sans domicile fixe*, qui peut être hébergée temporairement ou pour une durée plus importante dans des structures d'hébergement. Il faut également mentionner les personnes qui vivent dans des conditions de grande précarité, soit parce qu'elles sont hébergées pour un temps variable chez un tiers⁴, soit parce qu'elles habitent dans des conditions d'habitat indignes (squatts, logements particulièrement dégradés ou insalubres...), soit parce qu'elles logent à l'hôtel.

Le Conseil de l'Europe avait retenu en 1993 le terme large de *sans-logis* en le définissant ainsi : « une personne ou une famille socialement exclue de l'occupation durable d'un logement personnel convenable c'est à dire personnellement et socialement acceptable. »⁵

La mission a été confrontée, dans l'emploi des termes et des définitions, à une double difficulté :

D'une part, les personnes qui sont sans domicile constituent une population très hétérogène et fluctuante, avec de multiples possibilités de passage de la rue à des formes d'hébergement ou de logement plus ou moins choisis, et plus ou moins stables ; dès lors, il est nécessaire de placer l'observation des personnes sans domicile dans un cadre plus large permettant d'apprécier les situations en amont qui peuvent éventuellement aboutir à la perte d'un domicile, ainsi que les situations de retour vers une forme d'hébergement ou de logement stable. Le suivi de ces formes de retour trouve une légitimité accrue par la multiplication depuis quelques années de nouvelles modalités d'hébergement ou de logement adapté : espaces de « stabilisation », maisons-relais, résidences hôtelières à vocation sociale, résidences sociales. Le système d'observation sur ces phénomènes extrêmes de précarité doit donc se situer dans la continuité de tous les travaux permettant de suivre l'évolution de la pauvreté ou des inégalités sociales et d'en mesurer les conséquences.

D'autre part la formulation de la définition n'est pas uniquement sémantique. Elle renvoie à une double interrogation :

- Interrogation méthodologique, car elle doit permettre de s'accorder sur les types de population que recouvre le terme employé. Le débat sur le sujet remonte aux premiers travaux effectués dans le cadre du groupe réuni de 1993 à 1996 sous l'égide du Conseil National de l'Information Statistique (CNIS). La définition des personnes sans domicile utilisée dans le cadre de l'enquête de l'Institut National de la Statistique et des Etudes

⁴ De nombreux témoignages d'anciens SDF font état de passages par des hébergements chez des personnes de leur entourage, voir par exemple Charles Mérigot : *Le dit de la cymbalaire*. Editions La Ramonda. 2005.

⁵ Les Sans-Logis – Rapport établi par le Groupe d'étude sur les sans-logis, programme de recherches coordonnées dans le domaine social 1991-1992 – Les éditions du Conseil de l'Europe, 1993

Economiques (INSEE) de 2001 en constitue un cadre de référence. A contrario le terme sans abri ne bénéficie pas d'une définition parfaitement fixée et peut varier selon le type d'enquête, même si ce terme renvoie plutôt aux personnes qui dorment dans la rue ou dans un lieu non prévu pour l'habitation⁶.

- Interrogation éthique, car elle pose la question de l'objectif et du sens de cette observation. La population pour laquelle sont mis en place des dispositifs d'accueil et de soutien n'est pas fixe⁷. Elle est le résultat d'un flux continu de personnes en contact pour la première fois avec ces structures, d'autres en demande de solutions depuis un temps plus ou moins long, d'autres qui n'expriment pas (ou plus) de demandes et enfin des personnes qui trouvent des solutions, temporaires ou plus stables. Il est illusoire de penser que l'on peut obtenir une totale adéquation entre les besoins (qui ne sont que partiellement exprimés) et l'offre, si diversifiée soit-elle. Dès lors, quelques professionnels auditionnés par la mission questionnent l'utilité d'élaborer une définition qui enferme et restreint l'abord du phénomène. Certains auteurs mettent également en garde contre les effets pervers d'une définition basée sur des manques et des incapacités⁸. D'autres dénoncent le souci permanent de dénombrer sans que les mesures préconisées ne soient suivies de crédits suffisants⁹.

Dans certains pays, la définition des personnes sans abri est reconnue par la législation. Ainsi, au Royaume-Uni, cette définition est posée en 1996 dans le Housing Act à la fois pour les personnes sans domicile et pour les mal logés¹⁰.

Ce problème de définition fait l'objet actuellement d'une réflexion au niveau européen, qui recouvre des enjeux autant méthodologiques que politiques¹¹. Il en ressort cependant une proposition opérationnelle de nomenclature de la condition de sans domicile (*homelessness*) classifiée en six stades qui, selon les auteurs, pourrait être utilisée dans toute l'Europe et servir de base pour les politiques publiques (tableau 1). Cette recherche, financée par la commission européenne, propose parallèlement une classification des services envers les personnes sans domicile, ainsi qu'un mode de construction d'un répertoire des structures. Elle avance

⁶ Voir à ce sujet l'annexe 6, rédigée par Mme Maryse Marpsat pour l'ONPES

⁷ voir, par exemple, Robert, Cécile : « Le "public légitime" se définit également au croisement d'évolutions sociales et économiques générant différentes formes d'exclusion, et d'un travail de redéfinition constant, par la société, de la marginalité ou de ce qui est acceptable en matière de précarité ». Une culture professionnelle en construction ? dans Vers une politique de l'urgence sociale les SDF. Plan Urbanisme Construction Architecture. Mars 2005. pp45-75

⁸ « De telles approches risquent alors de démobiliser les professionnels du monde politique, du travail social et sanitaire, estimant, par exemple, que les homeless ne font pas partie de leur monde social et que les actions en faveur de ces populations pourraient être mal perçues par leurs concitoyens... » Firdion, Jean-Marie : Les sans-domicile : de qui est-il question ? Problème de définition. Dans Santé et recours aux soins des populations vulnérables. Questions en santé publique. Inserm. 2005. p98

⁹ Voir en particulier : Patrick Gaboriau et Daniel Terrolle : SDF, critique du prêt-à-penser. Editions Privat. Janvier 2007, et notamment le chapitre 32, politique globale en matière d'emploi, de logement, de santé.

¹⁰ Agence nationale pour l'information sur le logement : Le traitement des sans abri et mal logés en Angleterre. Février 2007. Voir également l'annexe 2 du rapport de la cour des comptes sus-cité. Au Royaume-Uni la question d'une définition des personnes sans domicile inscrite dans les textes remonte au *Housing (Homeless persons) Act* de 1977.

¹¹ Brousse, Cécile : Définir et compter les sans-abri en Europe : enjeux et controverses. Genèse 58, mars 2005, pp 48-71

également une modalité d'enregistrement continu des personnes qui recourent à ce type de services¹².

Un séminaire scientifique s'est tenu le 7 février 2007 pour discuter de l'ensemble de ces propositions.

Tableau 1 : Classification en six stades de la condition de sans domicile, proposée par la Commission européenne

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

Source : European commission, opus cité, p 66

Recommandation 1 : 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.

Ceci permettrait de disposer d'un terme de référence tant au niveau national que local et dans le cadre du développement des politiques publiques en faveur de ces personnes et de leur évaluation.

¹² European commission Employment, Social Affairs and Equal Opportunities DG : Measurement of Homelessness at European Union Level. January 2007.

La mission propose par ailleurs que la France puisse dans toute la mesure du possible adapter les termes employés pour qu'ils puissent être compatibles avec les propositions européennes dans ce domaine.

Pour la suite du rapport, la mission se référera principalement au terme de « *personnes sans domicile* » qui offre une définition plus stable que celui de « *sans abri* ». Le terme de « *personnes à la rue* » sera également employé.

1.2 Des informations sur les caractéristiques des personnes qui demandent à être régulièrement suivies et confrontées aux pratiques

1.2.1 Un corpus de données relativement important¹³

Il existe en France de nombreuses données sur les personnes sans domicile qui se sont construites principalement à partir des années 1980.

Dès 1993, le CNIS mettait en place un groupe de travail en demandant que « la population des sans abri et sans logis fasse l'objet, sous son égide, d'une investigation méthodologique pour préparer les voies d'une meilleure connaissance de ces populations ». Ce groupe de travail remettait son rapport final en mars 1996. Il est à remarquer que dans les recommandations générales formulées dans ce document apparaissent déjà les préoccupations éthiques de l'observation, ainsi que la nécessité de « coupler enquête statistique et entretiens qualitatifs »¹⁴. Le rapport émet quatre propositions principales pour le développement d'enquêtes¹⁵.

L'Institut National des Etudes Démographiques (INED) a testé en 1995-96 deux types d'enquêtes statistiques, l'une était une enquête de nuit « rue et centres d'hébergement », l'autre une enquête auprès d'utilisateurs de services de distribution de nourriture et repas chauds. C'est sur cette dernière méthodologie qu'a été conduite par l'INSEE l'enquête nationale sur les utilisateurs des services d'hébergement et de distribution de repas chauds en 2001 (SD2001)¹⁶. Cette enquête aboutit à un total de 86 000 personnes (63 500 adultes, 16 000 enfants de moins de 18 ans et 6 500 personnes dans des structures pour demandeurs d'asile ou en centres de transit)¹⁷.

¹³ Voir à ce propos l'annexe 6, la thèse d'habilitation à diriger des recherches en sociologie de Maryse Marpsat : Explorer les frontières. Recherche sur des catégories « en marge ». Mémoire soutenu auprès de l'université Paris VIII, 7 mai 2007. Document de travail et, pour les références antérieures à 2001, la bibliographie complète de Julien Damon dans : La question SDF : Ciblage et bricolages, tome II. Thèse de sociologie. Université Paris IV. Septembre 2001.

¹⁴ Conseil national de l'information statistique : Pour une meilleure connaissance des sans-abri et de l'exclusion du logement. Rapport final du groupe de travail sur les sans-abri. No 29. Mars 1996. p13.

¹⁵ Les quatre propositions sont les suivantes :

1. Réaliser une enquête nationale auprès des personnes fréquentant les lieux d'hébergement ou d'accueil principalement destinés aux sans domicile
2. Mieux prendre en compte les populations sans logement autonome stable dans le recensement de la population et les enquêtes nationales traditionnelles
3. Développer des investigations locales sur l'accès au logement des populations à bas revenus à des échelles pertinentes
4. Réaliser une enquête nationale sur les ménages menacés d'expulsion et sur l'issue des procédures.

¹⁶ La méthodologie est décrite dans l'annexe 6

¹⁷ Brousse, Cécile, De la Rochère Bernadette : Hébergement et distribution de repas chauds. Le cas des sans-domicile. Insee première No 823. Janvier 2002

D'autres enquêtes de l'INSEE ou de l'INED, conduites soit sur les marges de l'enquête SD2001, soit dans le cadre de recensements, peuvent contribuer à donner des informations sur les personnes en situation marginale de logement.

Ainsi en 2006, l'enquête de recensement a été effectuée, sur le territoire des communes de plus de 10 000 habitants, auprès des personnes sans abri. A partir de cette étude, L'INSEE estime la population des personnes sans abri à environ 14 600 personnes, dont 13 700 en métropole, en augmentation d'environ 3 800 par rapport à 1999¹⁸. Cette estimation qui porte sur les personnes sans abri montre bien l'impact de la définition choisie, si on la rapproche des résultats de l'enquête SD2001 qui dénombrait les personnes sans domicile, avec une méthodologie d'enquête différente.

Dans un autre registre, les études sociologiques sur le phénomène de l'exclusion se sont développées depuis les années 1980 sous l'impulsion de plusieurs équipes de recherche (Castel, Paugam, Damon, Pichon). Ces travaux se sont par la suite enrichis d'enquêtes plus ethnographiques et qualitatives¹⁹. Deux programmes de recherches importants ont été lancés en 1991²⁰ et 1999²¹ par le Plan Urbain, devenu en 1999 le Plan urbanisme construction architecture (PUCA) sur le thématique des personnes sans domicile dans leur rapport aux espaces publics notamment.

L'ONPES a également été à l'origine du financement de plusieurs études et recherches abordant la question des personnes sans domicile, même si la majorité des études financées par cet organisme traitent des phénomènes de pauvreté et d'inégalités sociales.

A côté de ces travaux entrepris par de grands organismes publics ou par des équipes de recherche universitaires, les associations à dimension nationale ont cherché à décrire les populations qu'elles étaient amenées à rencontrer ou à prendre en charge. Plusieurs rapports d'activités possèdent un volet qui traite des caractéristiques de ces populations ou qui tentent d'objectiver des évolutions. C'est le cas du Secours catholique²², de Médecins du monde, de la Fondation Abbé-Pierre ou, dans une moindre mesure, d'Emmaüs ou d'ATD quart monde.

De nombreux témoignages de personnes ayant vécu à la rue constituent une autre forme de regard sur les trajectoires. La mission en a recensé plusieurs dizaines ayant fait l'objet d'une publication.

La question des personnes sans domicile fait également l'objet d'études et de recherches au niveau européen. En 1999, une synthèse bibliographique européenne sur les sans-abri est effectuée dans le cadre du second appel d'offres du PUCA²³.

Le rôle de la Fédération européenne des associations nationales travaillant avec les sans-abri (FEANTSA) est également à souligner. Cette fédération a été créée en 1989 et réunit une

¹⁸ Richet-Mastain, Lucile: Bilan démographique 2006 : un excédent naturel record. Insee Première n°1118 - janvier 2007.

¹⁹ Join Lambert, Marie-Thérèse: Une enquête d'exception. Sans abri, sans domicile : des interrogations renouvelées. Économie et Statistique N° 391-392 ; 2006. pp3-14.

²⁰ Ce plan a donné lieu à onze recherches. La liste peut être consultée sur le site : http://recherche.univ-lyon2.fr/grs/index.php?page=5&comm_id=49.

²¹ Plusieurs documents ont été publiés suite à ce programme, qui a permis de financer seize recherches. Voir notamment : Les SDF. Trajectoires, représentations, politiques publiques. Annuaire des recherches. Juillet 2003

²² Voir notamment le rapport « statistiques d'accueil 2005 ». Le rapport du secours catholique comprend chaque année une partie sur le profil général des situations rencontrées. En 2005, 107 560 situations qui sont décrites de façon détaillée. Le secours catholique possède ainsi une banque de données importante, y compris sur des personnes sans domicile (environ 10% des situations rencontrées).

²³ Damon, Julien: Rapport pour la direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction : analyse bibliographique. Le phénomène sans-abri en Europe. Février 1999.

centaine d'organisations venant de 30 pays européens²⁴. Pour la France, trois associations en sont membres : Emmaüs-France, la Fédération des associations pour la promotion et l'insertion par le logement (FAPIL) et la Fédération nationale des associations de réinsertion sociale (FNARS).

La FEANTSA a créé l'Observatoire européen sur le « sans-abrisme » (OES) pour mener une recherche internationale à la fois sur les personnes de la rue et les personnes fréquentant des centres d'hébergement. Cet observatoire publie des ouvrages depuis 1995 et des rapports thématiques européens depuis 2003. Une restructuration de cet observatoire est en cours visant principalement à resserrer l'équipe.

1.2.2 Des améliorations substantielles peuvent être apportées

Si ces données fournissent des informations importantes permettant de mieux appréhender la situation et les caractéristiques des personnes sans domicile, la mission a constaté plusieurs difficultés persistantes à la fois dans la collecte, l'analyse, le partage et la diffusion des connaissances.

1.2.2.1 Pas de suivi rapproché des enquêtes lourdes

L'enquête SD 2001 constitue un point de référence pour permettre de disposer d'éléments quantifiés sur le phénomène des sans domicile en France. Cette enquête a été fortement exploitée, donnant lieu à des travaux et des publications jusque dans des publications récentes. Devant les difficultés et le coût de telles enquêtes, l'INSEE envisage de la reproduire avec une périodicité décennale, la prochaine devant se dérouler en 2012.

Or le nombre des personnes sans domicile est probablement fluctuant, dépendant de plusieurs facteurs : la situation économique du pays, les grandes secousses politiques ou sociales se produisant bien au delà de nos frontières, la capacité de faire reculer les situations de pauvreté et d'inégalité sociale, mais aussi l'évolution quantitative et qualitative du dispositif d'accès à des formes d'hébergement ou de logement stables et, enfin, la prise en compte des parcours individuels. Il convient également de souligner que les populations de personnes sans domicile ne constituent pas une catégorie figée, mais un flux permanent.

La quantification n'est pas une fin en soi, mais « 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 »²⁵. L'enjeu est résumé ainsi dans un document canadien : « 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 »²⁶.

Il est nécessaire de pouvoir disposer d'informations complémentaires à ces enquêtes, qui restent indispensables, sur des périodes rapprochées, ce qui ne semble pas compatible avec les contraintes méthodologiques et financières de l'INSEE.

²⁴ Adresse internet : <http://www.feantsa.org>

²⁵ Rapport de la mission effectuée à la demande de Mme Vautrin, ministre déléguée à la cohésion sociale et à la parité. Op.cité, p 15.

²⁶ Casavant L, :Le dénombrement des sans abri. Dans : Les sans abri. Division des affaires politiques et sociales ; Service d'information et de recherche parlementaires. Janvier 1999.

Une étude de faisabilité sur la capacité de développer une veille des phénomènes de pauvreté et d'exclusion sociale a été menée en 2002, financée par l'ONPES²⁷. Cette étude, qui englobait l'ensemble de la problématique de la pauvreté et ne s'adressait pas directement aux personnes sans domicile, préconisait une méthode basée sur une enquête téléphonique. Cette proposition ainsi que l'ensemble des conclusions du rapport n'ont pas eu de suite et n'ont pas donné lieu à d'autres réflexions sur le thème.

Par ailleurs, les contacts pris avec l'Institut de veille sanitaire (InVS) montrent que les principes de l'observation de la population sur le plan sanitaire pourraient être mis en application pour effectuer au besoin ce type de veille ou contribuer à en définir la méthodologie, les obstacles à la réalisation de tels systèmes ne devant pas être sous estimés²⁸. Il peut être noté que la mise en place de l'observatoire national du 115, financé par la direction générale de l'action sociale (DGAS), reprend cette méthodologie des sites sentinelles (cf. paragraphe 2.1.2.4).

1.2.2.2 Des clignotants à construire sur les caractéristiques des personnes sans domicile et leurs évolutions

La population des personnes à la rue est fortement hétérogène, composée de multiples groupes qui peuvent se retrouver sans domicile pour des périodes très différentes et des raisons également très variables. De nombreuses informations circulent sur ces caractéristiques, et ce depuis de nombreuses années, sans qu'il soit possible de les vérifier²⁹.

Ces caractéristiques méritent d'être mieux appréhendées. Elles sont d'ordres différents, portant aussi bien sur des caractéristiques démographiques (féminisation, augmentation des jeunes en errance ou au contraire des personnes âgées, apparition de familles à la rue, importance des étrangers en situation régulière ou irrégulière) que sur des problèmes particuliers (proportions de personnes handicapées, de personnes souffrant de problèmes psychiatriques, évolution des « *travailleurs pauvres* »).

Ces questions méritent de recevoir une réponse sur des bases objectives, à la fois parce qu'elles sont souvent évoquées par les professionnels travaillant auprès de ces populations, et parce qu'elles peuvent fonder une modification de l'action publique. Ainsi, des évolutions objectivées devraient permettre aux financeurs d'autoriser et de soutenir des expérimentations dans un cadre construit alors que selon plusieurs associations les expérimentations ont été bien souvent développées par les associations en dehors de toute volonté planifiée des pouvoirs publics³⁰.

Recommandation 2 : La mission recommande d'explorer à nouveau des méthodes de veille et d'observation permettant de suivre de manière régulière l'évolution du nombre de personnes sans domicile et de repérer des modifications dans les caractéristiques de ces personnes.

²⁷ Clouet, Philippe ; Pinson, Laurent : Etude de faisabilité pour la mise en place d'une veille avancée des phénomènes de pauvreté et d'exclusion sociale. Mai 2002. 95p.

²⁸ Des méthodologies permettant d'estimer la population sont utilisées et testées, par exemple au Canada, utilisant la méthode dite de « capture/recapture ». Voir Berry B : A Repeated Observation Approach for Estimating the Street Homeless Population. Evaluation Review, Vol. 31, No. 2, (2007). pp166-199.

²⁹ Voir, par exemple : Damon, Julien: En quête du chiffre : trois décennies d'estimations du nombre de SDF dans la presse. Recherches et prévisions. No 60. 2000. pp 117-124.

³⁰ On peut noter cependant que le relevé de décisions du 8 janvier 2007 introduit une expérimentation pour « la prise en charge de SDF accompagnés d'animaux domestiques ». De même la réunion du comité de suivi du plan d'action 2007 du 20 février 2007 est consacrée à des présentations d'expériences d'auto-organisations.

Afin de respecter l'éthique de cette observation, et de ne pas multiplier les enquêtes, ce système de veille devrait être élaboré sous l'égide de l'ONPES, en y associant à la fois les pouvoirs publics et les associations œuvrant auprès de ces populations ;
L'expérience acquise par l'InVS sur ce sujet pourrait utilement être mise à contribution pour définir la méthodologie de tels systèmes de veille .

1.2.2.3 Des enquêtes de trajectoires qui doivent être amplifiées

Savoir compter une population et en connaître les grandes caractéristiques et leurs évolutions sont des éléments importants, qui contribuent à répondre aux interrogations régulières des pouvoirs publics et des médias. Cette approche est toutefois insuffisante. Mieux comprendre les situations et les phénomènes qui conduisent à se retrouver ou à demeurer sans domicile, analyser les facteurs qui permettent chez ces personnes de restaurer le lien social et d'intégrer leurs attentes vis à vis des dispositifs qui ont été mis en place demeure un enjeu fondamental.

Pour ce faire, les études de parcours et de trajectoires sont probablement les mieux à même d'expliquer les processus en cours, les blocages à lever ou à l'inverse les leviers disponibles. De même des études de cohorte pourraient donner des enseignements sur les devenir des personnes ayant utilisé des dispositifs d'accueils différents tout au long de leur parcours.

De telles recherches demandent une disponibilité d'équipes sur un temps long, de plusieurs années. Elles sont coûteuses au plan financier et peuvent être contestées quant à leur représentativité si le nombre de personnes suivies est faible ou présente un fort biais de recrutement. Elles peuvent également poser d'importants problèmes méthodologiques, notamment pour retrouver les personnes après plusieurs mois ou années.

Or les programmes qui ont financé ces travaux ont cessé et n'ont pas été renouvelés : groupes de travail du CNIS, programme du PUCA, travaux de l'INED. Cette situation fragilise les équipes qui ne peuvent plus disposer d'une visibilité financière suffisante pour développer leurs axes de recherche. Par ailleurs, certaines structures publiques n'ont pas reconduit la mise à disposition de leurs agents sur ces problématiques.

Recommandation 3 : La mission recommande que l'ONPES, en liaison avec les organismes nationaux chargés de développer la recherche sociale, lance un appel d'offre pluriannuel permettant de développer de nouvelles recherches sur le modèle des études de trajectoires ou des suivis de cohortes.

1.2.2.4 Des connaissances à développer au vu des recherches déjà engagées et sur des thématiques soulevées par les acteurs de terrain

Les travaux et recherches répertoriés sur la problématique des personnes sans domicile ont déjà fait l'objet de revues bibliographiques importantes. Il en ressort que les thématiques abordées sont souvent le fruit des opportunités de financements disponibles et des abords privilégiés par les équipes, par ailleurs peu nombreuses sur le sujet.

L'annexe 5, rédigée en 2004, analyse les apports des recherches coordonnées, notamment dans le cadre des projets soutenus par le PUCA. Elle propose également des axes de recherche qui pourraient être analysés et éventuellement repris lors de la mise en route d'un programme pluriannuel.

La mission a également constaté que plusieurs préoccupations exprimées par les professionnels au contact de ces populations n'ont pas été suivies ces dernières années de travaux significatifs conduisant à des publications et confrontées aux hypothèses émises par ces acteurs de terrain.

Plusieurs axes de travail peuvent être avancés, sans qu'ils soient exhaustifs :

- les problèmes de santé, et notamment les problèmes psychiatriques, et leur mode de prise en charge (voir à ce sujet l'annexe 8 et les recommandations 25 et 26),
- les modes particuliers d'errance chez les jeunes³¹,
- l'occupation des hôtels³² ou le phénomène de « *cabanisation* » aux périphéries des grandes agglomérations, mais également en milieu rural,
- la vie à la rue comme mode de sortie des détentions et ses conséquences.

Recommandation 4 : La mission recommande que le CNLE et l'ONPES définissent en concertation avec le milieu de la recherche des grands axes d'études et de recherche concernant des thématiques peu explorées ou des préoccupations exprimées par les professionnels sur ces populations.

Cette réflexion, qui devrait aboutir à un programme de travail pluriannuel, soumis auprès des organismes nationaux de recherche (voir également recommandation 3), mais également soutenu par les directions centrales des ministères concernés et répercuté auprès des services déconcentrés.

1.2.2.5 Une interaction trop parcellaire entre les données de la recherche, de la statistique publique et celles venant des associations

Il existe un développement indéniable des sources d'informations, permettant de construire un socle de connaissances. Cependant ces différentes sources n'ont que peu d'occasions de se croiser et de permettre des échanges réels à la fois sur les caractéristiques des populations et leurs évolutions, afin de confirmer ou d'infirmer des hypothèses soulevées par les acteurs de terrain.

Une illustration de ce manque d'interaction peut être fournie par la problématique des personnes vivant à l'année dans des campings. Certaines associations ont observé une pratique en évolution de ce phénomène depuis plusieurs années, notamment dans le sud de la France, mais également dans de nombreuses autres régions, comme le Nord Pas-de-Calais. Cette observation de terrain n'a toutefois pas fait l'objet, jusqu'à présent, d'une étude précise lancée par les pouvoirs publics au plan national ou régional afin d'en apprécier la réalité et d'en mesurer l'impact.

A contrario, dans le domaine spécifique de la santé, deux initiatives intéressantes ont été prises pour favoriser ce partage de l'information :

- Sur le plan de la recherche, l'Institut virtuel de recherche en santé publique réunit la Direction générale de la santé (DGS), la direction de la recherche des études, de l'évaluation et de la statistique (DREES), l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (INSERM) et plusieurs organismes de protection sociale. Un premier appel à projets sur les inégalités de santé a été lancé en 2005 (12 projets sélectionnés en octobre 2005).
- Afin de coordonner les connaissances et les actions dans le domaine particulier des liens entre santé et précarité, un comité « santé précarité » a été mis en place par la DGS. Il est

³¹ Voir en particulier Hueges D, Hourcade MP : Jeunes en errance. Etudes et propositions. Rapport remis à Mme Elisabeth Guigou, ministre de l'emploi et de la solidarité. Février 2002. Ce rapport propose notamment deux axes de recherche, l'un sur les jeunes errants ayant été placés, l'autre sur les parcours d'errance (p32).

³² Sur ce sujet, l'INED mène une étude qualitative sur deux sites, Lille et Paris.

composé de représentants d'institutions, d'administrations, d'associations et d'organismes de recherche. Il se réunit environ trois fois par an. Lors de chaque réunion, des thèmes particuliers sont abordés³³.

La mission considère que de telles initiatives permettent de mettre en relation les différents producteurs et utilisateurs d'information. Ce type de rencontres n'a pas vocation à rester confiné au champ de la santé/précarité.

Recommandation 5 : La mission recommande de développer et formaliser les lieux de rencontres entre administrations, associations, instituts de recherche et organismes chargés de la statistique publique, en s'inspirant des modèles développés dans le champ de la santé. Ces initiatives ont vocation à être impulsées, sur le plan national, par l'ONPES.

Plusieurs personnes auditionnées par la mission pointent également l'importance de mettre en relation les différents types de connaissance qui peuvent provenir de plusieurs sources : les travaux de recherche, les statistiques publiques, les informations recueillies directement par les associations ou l'ensemble de la littérature « grise ». Un travail de recueil de ces informations, de mise en cohérence et de restitution sous une forme opérationnelle pour les acteurs de terrain est à construire, ceci afin de mieux utiliser l'expérience et les informations fournies par ces associations. Cette démarche se doit d'être impulsée par la puissance publique.

L'ONPES possède dans les missions qui lui ont été assignées ce rôle depuis sa création (voir chapitre 3.1). Ce travail a été réalisé lors des deux premiers rapports. Il est prévu qu'il soit à nouveau présent dans le rapport 2006, sous l'impulsion d'un de ses membres. Toutefois, pour que cette mise en relation puisse induire un rapprochement véritable des sources d'informations, il serait indispensable de développer un projet permettant une mise en cohérence permanente de l'ensemble de ces données au sein de l'ONPES.

Recommandation 6 : La mission recommande que l'ONPES affiche comme priorité l'articulation des connaissances entre les producteurs d'information et les acteurs de terrain.

Un projet spécifique sur ce sujet pourrait faire partie d'un prochain appel d'offres lancé par cet organisme, afin de proposer les modalités d'une articulation permanente des différentes sources d'information.

1.2.2.6 Pas de systématisation d'un recueil de données régionales ou locales

Les informations sur les caractéristiques et les évolutions des populations à la rue sont principalement recueillies au niveau national.

Dans le domaine de l'observation sociale, il existe plusieurs systèmes de recueils développés à un niveau régional.

Une circulaire de 2006 définit les orientations en matière d'observation sociale au niveau régional et les conditions de leur mise en œuvre³⁴. Si cette circulaire ne traite pas de manière spécifique des personnes sans domicile, elle fixe quatre objectifs :

³³ Voir le site internet : http://www.intranet.sante.gouv.fr/sant/sd6/sd6d/inegalite_prekarite/index.htm

- le recensement, la mise à disposition et la valorisation des informations disponibles,
- le repérage et l'analyse des besoins en matière d'observation, d'études et de diagnostic,
- la programmation et le suivi de travaux d'études,
- l'organisation de la diffusion et de l'échange avec les partenaires de la plate-forme et notamment les décideurs.

Le développement de ces plates-formes est très variable d'une région à l'autre, tant du point de vue de son organisation, des partenaires impliqués, des financements que des travaux réalisés³⁵.

Certains systèmes se sont montés pour observer de manière spécifique les phénomènes de pauvreté et d'exclusion sociale au niveau régional. C'est le cas de la Mission d'Information sur la Pauvreté et l'Exclusion Sociale (MIPES) en Ile-de-France (cf. infra), de la Mission régionale d'information sur l'exclusion (MRIE) en Rhône-Alpes, et de la Mission d'Information Régionale sur l'Exclusion (MIRE) en Franche-Comté, trois structures intégrant dans leurs missions une fonction d'observation des phénomènes de pauvreté et co-financées par le plan Etat-région qui se terminait en 2006. Toutefois, ces missions n'incluent pas systématiquement dans leur programme de travail des études sur la population sans domicile.

Le co-financement de ces structures d'observation sociale, peu coûteuses, par l'intermédiaire des contrats de projets Etat-Régions 2007-2013 est menacé. Suite aux orientations prises lors du comité interministériel d'aménagement et de compétitivité des territoires du 6 mars 2006 les nouveaux CPER sont « resserrés sur un nombre limité de thématiques prioritaires et de projets d'investissements structurants de grande envergure »³⁶.

Malgré ces initiatives, l'ensemble des régions ne dispose pas de dispositif repéré et opérationnel permettant de développer les études nécessaires pour mieux connaître les populations vivant à la rue. Une enquête effectuée par la DREES à la demande de la mission montre qu'au plan général, il ne semble pas y avoir beaucoup de travaux pour recenser et connaître les populations sans domicile émanant des services déconcentrés de l'Etat. Le programme de travail 2007 de ces services recense toutefois 22 études relatives à la pauvreté qui s'orientent selon trois axes : l'exploitation régionale de l'enquête ES de 2004 (cf. chapitre 2.1.1.1), l'évaluation des dispositifs d'insertion et l'accès aux droits des personnes en difficulté.

Il est pourtant essentiel de disposer d'un minimum d'informations comparables entre régions, ceci afin d'établir des comparaisons et d'adapter les dispositifs en fonction des données disponibles sur ces publics.

Recommandation 7 : La mission recommande que le niveau régional devienne un niveau systématique d'observation des populations sans domicile, dans le cadre des plates-formes d'observation sociale.

Elle préconise qu'un volet soit systématiquement dédié à l'observation des populations sans domicile et qu'une synthèse nationale de ces travaux d'études soit transmise annuellement à l'ONPES.

³⁴ Circulaire DREES/DGAS/MAREL/2006/317 du 11 juillet 2006 relative à l'organisation régionale de l'observation sociale.

³⁵ Voir, à ce sujet, le rapport final du groupe Amnyos consultants : Mission d'appui au développement des plates-formes régionales de coordination de l'observation sociale et sanitaire. Novembre 2006. Début 2006 on dénombrait 11 plates-formes et observatoires soutenus par l'État et la Région dans le cadre des CPER 2000-2006.

³⁶ Dossier de presse du comité interministériel d'aménagement et de compétitivité des territoires, 6 mars 2006.

Le renforcement de ce niveau régional d'observation implique que soit assurée la participation des collectivités locales détenant des informations et participant au dispositif, notamment les conseils généraux et les grandes agglomérations.

Sur le plan local, quelques territoires ont bénéficié d'études particulières dans le cadre de travaux de recherche sur les trajectoires des personnes sans domicile. C'est le cas, par exemple d'une recherche financée par le PUCA dans la ville de Saint-Étienne³⁷. Certaines initiatives peuvent être prises par des collectivités locales. Ainsi, à la demande de la ville de Rennes, une étude a été réalisée sur les personnes sans domicile en 2005³⁸. Autre initiative au plan départemental, devant la croissance des problèmes rencontrés par les travailleurs sociaux de secteurs, le conseil général de la Seine Saint Denis a réalisé deux enquêtes, en 2002 et 2005, sur les ruptures d'hébergement dans les circonscriptions service social. Les évolutions entre les deux enquêtes font l'objet d'une analyse particulière³⁹.

En dehors de ces cas spécifiques, la mission n'a pas eu connaissance de dispositifs permanents d'observation de la population sans domicile mis en place au niveau départemental ou local, à l'exception de la situation particulière de Paris.

1.2.2.7 La situation particulière de Paris et de l'Ile-de-France

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 populations⁴⁰, et de la forte proximité géographique, notamment sur le territoire de la « petite couronne ».

Sur ce territoire régional, la MIPES, créée en 2001, publie chaque année un recueil statistique relatif à la pauvreté et la précarité en Ile-de-France. Un des chapitres de ce document est consacré à l'urgence sociale. Par ailleurs, elle impulse des travaux sur les situations particulières d'exclusion en Ile-de-France.

L'observatoire du Samu social de Paris est une structure unique au plan national. Il a pour mission d'identifier et d'analyser les problématiques des populations rencontrées par les équipes de terrain. Il repose sur une équipe pluridisciplinaire de 6,5 personnes en équivalent temps plein⁴¹ et est financé à la fois par des fonds publics et des fonds privés. Il analyse les informations collectées par le 115 et le Samu social de Paris. Sa particularité est de développer des études épidémiologiques sur les problèmes de santé retrouvés dans ces populations en grande exclusion et les modalités de prise en charge de ces pathologies. Ces études, le plus souvent, sont conduites à partir des personnes vues par les équipes du Samu social de Paris et peuvent poser un problème de représentativité.

³⁷ Pichon, Pascale. Les SDF : sortir de la rue. Discontinuités biographiques et travail de la reconversion. PUCA. Octobre 2005.

³⁸ Association pour la promotion de l'action et de l'animation sociale : Personnes à la rue à Rennes. Etude sur les sans domicile fixe. Novembre 2005. 36p. Cette étude fait suite à une étude similaire faite en mars 2002. Les résultats de 2002 et 2005 sont mis en parallèle.

³⁹ Conseil général de la Seine Saint Denis, Direction de la prévention et de l'action sociale : Rupture d'hébergement.. Evolution des résultats 2002-2005. Septembre 2006. 71p.

⁴⁰ Les personnes qui se retrouvent sur Paris peuvent arriver d'autres régions de France, voire d'autres départements franciliens, attirés par une perspective d'emploi ou envoyés vers Paris, du fait de l'absence de structure d'accueil appropriée là où elles se trouvent. Paris accueille également une proportion importante de personnes étrangères, en situation régulière ou irrégulière et qui se retrouvent à la rue. Voir le rapport De Fleurieu, Chambaud. Opus cité.

⁴¹ Au 1^{er} mai 2007.

La Brigade d'aide aux personnes sans abri (BAPSA) de Paris recueille des informations sur chaque personne pour laquelle une intervention est faite. Elle possède ainsi des statistiques quotidiennes. Ces informations sont colligées dans des rapports mensuels, trimestriels et annuels qui sont transmis à la sous-direction des services spécialisés de la préfecture de police.

Ce rapport n'est pas transmis de manière systématique aux services de l'Etat ou à d'autres partenaires. Il est transmis à la demande selon une procédure centralisée.

Des informations existent également, recueillies par la ville de Paris. En particulier la direction de la prévention et de la protection a créé une unité d'accompagnement des sans abri qui patrouille exclusivement sur le domaine municipal. Un recensement est effectué tous les ans, au cours de l'automne, pour dénombrer les personnes sans abri. Le recensement 2006 totalise, sur ces espaces, une présence régulière de 1 800 personnes, contre 1 250 en 2005⁴². Ces données, portées à la connaissance de la mission, ne sont pas incorporées dans un système intégré d'observation sur Paris.

La Régie Autonome des Transports Parisiens (RATP) possède également un recueil d'informations sur les personnes sans domicile présents dans son réseau. Il s'agit d'un recensement un jour donné, effectué trois fois par an (février, juin et septembre/octobre). Ces données sont recueillies depuis 1991. Pour des raisons internes à la régie, le dernier état des lieux date de février 2005. Il doit être repris bientôt. De ce recueil semblent émerger certaines caractéristiques des personnes qui s'abritent dans le métro plutôt qu'en surface : plus âgés en moyenne, moins de femmes, moins d'étrangers. Ces hypothèses mériteraient toutefois d'être confirmées.

Par ailleurs, un autre système de recueil informatisé est en cours d'installation. Il permettra de recueillir une information quotidienne et nominative (avec l'accord de la Commission nationale informatique et libertés) sur les personnes présentes dans le réseau RATP.

Il est à noter que ces recueils sont internes et ne sont exploités que par la régie. Ils ne sont pas communiqués à d'autres structures et aucune structure n'en fait la demande.

Les maraudes intervenaient jusque très récemment selon des modalités propres à chaque organisme qui les organisait et l'information venant de ces maraudes était parcellaire et peu exploitable. Suite à la mission d'août 2006 et à la recommandation spécifique faite sur ce sujet, un cahier des charges relatif à la coordination des maraudes dans Paris a été rédigé et signé par l'Etat et la plupart des structures effectuant ces interventions⁴³. Ce cahier des charges comprend la mise en œuvre d'un système d'information partagé qui, s'il n'a pas vocation à recueillir des données nominatives, permettra cependant de disposer d'une information sur l'activité globale des maraudes.

L'ensemble de ces recueils d'informations sur les populations sans domicile sur Paris et la région Ile-de-France ne sont pas mis en cohérence, et leur mode de diffusion est souvent restreint. De plus, il n'existe pas de lieu où sont confrontées les différentes sources de données, afin d'en effectuer une analyse partagée et d'orienter au besoin de nouvelles études.

⁴² Rapport 2006 de la direction de la prévention et de la protection, ville de Paris.

⁴³ Cahier des charges relatif à la coordination des maraudes dans Paris. Document signé le 9 mai 2007 par le Préfet, secrétaire général de la préfecture de Paris et la plupart des associations et structures effectuant des maraudes, en présence de l'élue de la ville de Paris chargée de la lutte contre l'exclusion. Il est à signaler que l'association Médecins du monde n'a pas signé ce protocole.

Recommandation 8 : La mission recommande que sur Paris soit réalisé dès à présent un état des lieux des sources d'informations disponibles, qui sera présenté au comité de suivi spécifique de Paris (voir recommandation 23).

Recommandation 9 : La mission recommande, suite à cet état des lieux, que soit mis en place un dispositif centralisé de recueil des informations sur Paris. Ce dispositif devrait être géré par la DASS de Paris.

Partie 2 : La connaissance des dispositifs : de nombreuses carences, renforcées par un lien peu structurant entre l'hébergement et le logement

2.1 Un pilotage des dispositifs allant de l'hébergement au logement largement perfectible

2.1.1 La connaissance des structures et dispositifs repose sur des bases d'informations disparates

La prise en charge des personnes sans domicile repose sur un dispositif complexe, financé à titre principal par l'Etat et géré dans une large proportion par des structures associatives.

2.1.1.1 Les structures et services proposant un hébergement

Les données sont recueillies et suivies par la direction générale de l'action sociale, qui s'appuie sur le réseau des services déconcentrés (directions régionales et départementales des affaires sanitaires et sociales). Actuellement, six remontées principales d'informations sont identifiées par la DGAS. Trois d'entre elles concernent le suivi de plans différents : plan de cohésion sociale, plan d'action renforcé pour les personnes sans abri, plan hivernal. Un suivi annuel des capacités d'hébergement est demandé, ainsi qu'un suivi semestriel des personnes étrangères dans le dispositif d'hébergement (hors centre d'accueil des demandeurs d'asile – CADA - et centres provisoires d'hébergement - CPH). Enfin un recensement annuel et détaillé de chaque Centre d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) a été mis en place en 2006 (système unique d'informations), sans que les autres demandes de remontées d'information n'aient été arrêtées. Ce dernier système vient remplacer un tableau de bord des CHRS qui avait été initié en 1994, et qui avait montré de nombreuses faiblesses⁴⁴.

Dans le même temps, la DRASS d'Ile-de-France identifie douze tableaux ou enquêtes à renseigner uniquement sur le champ délimité par le programme budgétaire traitant de l'exclusion.

Les données concernant l'aide au logement temporaire (ALT) est une aide à l'hébergement. Cette aide, financée par l'Etat et les régimes de prestations familiales est versée par les caisses d'allocation familiales. La seule information disponible actuellement est le nombre de logements mobilisés sur tout ou partie de l'année. (Il était en 2006 de 23410 sur la France entière. Pour 2007, il est prévu de le passer à 24762, soit une augmentation de 5,8%). Il n'existe toutefois pas d'informations sur les publics accueillis. Une convention conclue récemment entre l'Etat, la CNAF et l'ACOSS prévoit la réalisation d'un bilan national, départemental et régional⁴⁵. Toutefois, les premières données sur 2007 ne seront connues qu'au début 2008.

Les données budgétaires sont répertoriées dans le cadre de plusieurs programmes : le programme 177 « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables ». Une

⁴⁴ Le dernier tableau de bord date de juin 2003, pour des données de l'exercice 1998. Pour ces données manquaient deux régions entières auxquelles s'ajoutaient 19 départements.

⁴⁵ Convention relative à l'aide aux collectivités et organismes logeant à titre temporaire des personnes défavorisées ou gérant des aires d'accueil des gens du voyage (A.L.T.) conclue entre l'Etat, la CNAF et l'ACOSS. Signée le 10 octobre 2006. Elle précise dans son annexe I le nombre de logements conventionnés, le nombre de personnes hébergées et la durée d'hébergement.

réflexion est en cours afin de faire évoluer les indicateurs, pour en retenir 17 principalement liés à l'activité des structures et à leurs coûts.

La DREES intervient dans la connaissance de l'activité des établissements d'hébergement par l'intermédiaire de l'enquête ES (établissements sociaux), qui s'adresse aux établissements et services accueillant des adultes et des enfants en difficulté. Elle repose principalement sur le fichier national des établissements sanitaires et sociaux (répertoire Finess). Cette enquête a été complétée en 2004 par des éléments fournis par les DDASS, notamment en ce qui concerne les maisons relais et les organismes conventionnés au titre de l'ALT, et par une interrogation spécifique des villes de plus de 100 000 habitants⁴⁶.

Elle devrait se poursuivre selon une périodicité quadriennale, la prochaine étant programmée pour 2008.

Les informations spécifiques concernant les demandeurs d'asile et les réfugiés sont détenues par la Direction de la Population et des Migrations (DPM). Sur le plan budgétaire, les éléments concernant les dispositifs d'accueil pour ces publics sont intégrés dans le programme 104 : « Accueil des étrangers et intégration » au sein de la mission solidarité et intégration.

2.1.1.2 Les structures et services permettant l'accès au logement social

Au niveau du logement social, il n'existe pas de système d'information portant sur la demande, mais un système d'enregistrement et de gestion, par l'intermédiaire du numéro unique départemental institué par la loi n°98-657 du 29 juillet 1998⁴⁷. Ce numéro ne constitue pas un système d'information statistique, comme l'a montré notamment un récent rapport de l'Inspection générale de l'administration et de l'Inspection générale de l'équipement⁴⁸. Ce système enregistre les demandes, et non les demandeurs. La base comprend de nombreux doublons. Les données en stock sont inégalement fiables, car la demande a en principe une validité annuelle et les pratiques de préavis de renouvellement diffèrent d'un bailleur à l'autre. Aucun contrôle de la base d'information n'est opéré, pour éliminer par exemple les demandes devenues caduques à la suite d'une attribution. Enfin, les durées moyennes d'attente résultant d'exploitations de la base Numéro Unique sont faussées par les dossiers relevant de la filière 1% logement, très souvent enregistrées au moment de l'attribution.

Les attributions sont quant à elles suivies par une enquête spécifique, pratiquée de façon déclarative auprès des organismes HLM.

Cette enquête permet d'obtenir des indicateurs utilisés dans le cadre du programme budgétaire 135 « Développement et amélioration de l'offre de logement », comme le pourcentage de demandeurs dont l'ancienneté est 1.5 fois supérieure à l'ancienneté moyenne dans le département. Or, selon l'audit réalisé récemment sur ce programme, un tel indicateur ne reflète pas la réalité du développement de l'offre et les tensions existantes⁴⁹. Le comité interministériel recommande de remplacer cet indicateur par le délai moyen d'attente.

⁴⁶ Les premiers résultats sont parus en 2006. Voir : Les établissements accueillant des adultes et des familles en difficulté sociale. Etudes et résultats No 507. Juillet 2006

⁴⁷ Article L.441-2-1 du code de la construction et de l'habitation. Il a été précisé par le décret n°2000-1079 et un arrêté du 7 novembre 2000.

⁴⁸ Inspection générale de l'administration, conseil général des ponts et chaussées : rapport d'évaluation sur le dispositif d'enregistrement départemental unique des demandes de logements sociaux. Juin 2006.

⁴⁹ Comité interministériel d'audit des programmes. Avis sur le programme No 135 « développement et amélioration de l'offre de logement » de la mission ville et logement. 6 février 2007

Des données de l'enquête sur le parc locatif social sont recueillies par la direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction (DGUIHC), en lien avec le réseau déconcentré des directions régionales et départementales de l'équipement. Outre une base financière et comptable, les informations recueillies permettent d'obtenir une photographie des mises en service de logements bénéficiant de prêts locatifs aidés très sociaux d'intégration (PLA-I), ou de prêts locatifs à usage social (PLUS).

Le comité interministériel suggère de construire un indicateur unique permettant de suivre le pourcentage de logements PLA-I et PLUS dans les logements conventionnés au sens de l'article 55 de la loi SRU.

La mission intègre ces recommandations dans le cadre de la réalisation du tableau de suivi des dispositifs pour l'accueil et la prise en charge des personnes sans domicile proposé en annexe 7.

La DGUIHC ne suit pas de façon régulière la mobilisation et l'utilisation du contingent préfectoral. Elle a cependant procédé à la fin 2006 à une enquête ponctuelle déclarative sur le sujet. Les résultats de cette enquête, portant sur 98 départements (tableau 2) montrent que l'identification, la mobilisation et le suivi du contingent préfectoral varient fortement selon les territoires.

Tableau 2 : Enquête sur le contingent préfectoral, janvier 2007

Nombre de départements utilisant le contingent préfectoral	61
Nombre de départements où les logements réservés sont identifiés physiquement	38
Nombre de départements où il est envisageable de réactiver le contingent préfectoral	27
Nombre de départements où le droit de réservation est mobilisé sur tout le contingent préfectoral	36
Nombre de départements jugeant le contingent préfectoral efficace	54

Source : DGUIHC, janvier 2007

La mise en place du droit au logement opposable devrait obliger chaque préfecture à disposer d'un suivi beaucoup plus étroit de ce contingent préfectoral et les services centraux du ministère à mettre en place des outils de suivi plus performants.

Les données concernant le parc privé sont collectées par l'Agence nationale d'amélioration de l'habitat (ANAH).

Il n'existe pas de données permettant de disposer des profils des locataires des logements conventionnés, et en particulier de savoir s'ils étaient auparavant dans des structures d'hébergement.

L'agence possède cependant un système d'information, baptisé OP@L, qui permet de connaître les nouveaux logements à loyers maîtrisés pour lesquels un financement ou une déduction fiscale a été octroyée et une convention passée. Selon l'ANAH, dès 2008 l'outil sera opérationnel sur l'ensemble des conventions, y compris pour les logements déjà sur le marché.

Cet indicateur pourra distinguer les niveaux -intermédiaire, social, très social- des loyers ; l'échelle utilisée devrait être celle du département avec possibilité d'un zonage plus fin.

Enfin la base de données FILOCOM permet d'obtenir la part des ménages à faibles revenus au sein des locataires de l'ensemble du parc privé, sans pour autant pouvoir distinguer les types de logements occupés.

2.1.2 Ce système souffre de nombreuses imperfections

2.1.2.1 Une connaissance très imparfaite des publics hébergés ou en attente de logement social

On ne dispose pas actuellement d'une base d'informations permettant de connaître les caractéristiques, les modes d'entrée et de sortie et les évolutions des personnes hébergées dans l'ensemble des structures accueillant des personnes en grande précarité. De la même manière, la connaissance du nombre de personnes actuellement hébergées en CHRS et en attente d'une solution de sortie (principalement un logement) n'était pas connue jusqu'à ce que se mette en place une demande de remontée spécifique par l'intermédiaire du plan d'action renforcé pour les personnes sans abri. Pour ce qui concerne les données relatives au logement, il n'existe aucune possibilité de mesurer en continu le nombre et les caractéristiques des personnes en demande de logements du parc social, public ou privé. Cette faiblesse, si elle n'est pas rapidement corrigée, aura vraisemblablement un impact important avec la mise en place de la loi du 5 mars 2007 et l'institution du droit au logement opposable.

Une expérience portant sur la connaissance des personnes hébergées est en cours dans la région Rhône-Alpes. Il s'agit du projet COHPHRA (Connaissance de l'offre d'hébergement et des populations hébergées en Rhône-Alpes). Ce projet, né au début de l'année 2005 dans le cadre du Plan d'action des services de l'Etat en région (PASER), est porté par la Direction régionale des affaires sanitaires et sociales et la Direction régionale de l'équipement, et a reçu le soutien des associations gestionnaires, notamment de la délégation régionale de la FNARS. Il s'agit d'une base de données permettant de disposer, outre d'une mise à jour des dispositifs d'accueil, d'une connaissance fine des publics accueillis dans les structures d'hébergement, y compris les hébergements d'urgence, ainsi que dans les résidences sociales et les maisons-relais⁵⁰. Ces informations couvrent les modes d'entrée dans les structures ainsi que les modes de sortie.

Cette base de données est opérationnelle depuis le 1^{er} janvier 2006 et l'ensemble des structures de la région y adhère, du fait probablement de l'utilité de l'information produite à chaque niveau : au niveau de la structure, au niveau départemental et au niveau régional. Les coûts de mise en œuvre du dispositif apparaissent modestes⁵¹.

Cependant la mission a pu réaliser que ce système n'a pas fait l'objet d'un suivi sur le plan national, tant par les services de l'Etat que par les associations gestionnaires, alors qu'il répond à une demande répétitive de mieux connaître les publics hébergés. Par ailleurs, une réflexion est à mener pour faire émerger d'un tel système quelques données qui pourraient figurer dans le tableau de suivi tel que proposé en annexe 7.

⁵⁰ Dans le département de la Savoie, cette base est complétée de certaines données sur le logement social. Dans la Loire et la Savoie figurent également les données sur les centres d'accueil pour les demandeurs d'asile.

⁵¹ L'investissement de base en 2006 était de 40 000 €, auquel il faut ajouter un coût de fonctionnement de 15 000 à 25 000 € par département

Recommandation 10 : La mission recommande que le projet COHPHRA bénéficie dès à présent d'une évaluation indépendante, en vue d'une généralisation rapide sur l'ensemble du territoire.

Cette évaluation devra tenir compte des systèmes d'information dont disposent les services de l'Etat, afin d'éviter ou d'éliminer les doublons et s'articuler avec les différentes sources de données existantes pour lesquelles un travail de repérage des conditions de mise en cohérence est en cours⁵².

Elle devra également intégrer la dimension partenariale de ce projet et son utilisation à différents niveaux d'opération ou de planification.

2.1.2.2 Une incapacité à lier analyse de besoins et offre de services ou structures

Les possibilités d'accueil et de prise en charge des populations sans domicile sont connues avec un degré de précision relatif, pour ce qui concerne l'hébergement et, plus approximatif encore pour les différentes formes de logement social. Cette situation est probablement due à la conjonction de deux difficultés. D'une part, les définitions de chaque type de structures ne sont pas stabilisées dans le temps et peuvent prêter à confusion⁵³. Cette imprécision est particulièrement nette concernant les structures dédiées à l'urgence, puisque aucune définition de ce que recouvre un hébergement d'urgence n'est donnée, alors qu'un plan départemental pour l'hébergement d'urgence des personnes sans abri est requis⁵⁴.

Par ailleurs, les systèmes développés par les services déconcentrés de l'Etat pour suivre les dispositifs ne reposent pas sur des outils solides et validés au niveau national.

Un effort a été entrepris suite au protocole d'accord du 8 janvier 2007 pour obtenir des données plus fiables sur les places d'hébergement, incluant les places en stabilisation et en maisons relais. Par contre le suivi des mesures annoncées concernant la mobilisation du parc social ne s'est pas traduit par un système de remontées d'informations équivalent.

Ces informations concernant l'offre en structures et services doivent être confrontées à une analyse des besoins. Or cette analyse des besoins nécessite d'être élaborée dans un cadre formalisé. Actuellement, ce cadre n'existe ni au niveau national, ni au niveau régional. Au niveau départemental, l'analyse des besoins devrait figurer au sein des schémas de l'accueil, de l'hébergement et de l'insertion⁵⁵. Il n'existe toutefois aucun bilan national permettant de connaître dans quelles mesures les différents schémas ont entrepris une analyse des besoins de ces populations en situation de grande précarité.

2.1.2.3 Une difficulté à incorporer l'information sur les dispositifs ou structures financés par les collectivités locales ou d'autres partenaires publics et privés

⁵² Il s'agit du recensement des communautés de l'INSEE, du répertoire FINESS géré par les DDASS et DRASS et de la base de sondage de l'enquête ES de la DREES.

⁵³ Ainsi, à titre d'exemples, comment comptabiliser des places d'urgence éclatées au sein d'un CHRS ? Sur quelle base inscrire des structures expérimentales d'auto-organisation développées dans certaines villes par des anciens SDF ? L'imprécision des définitions se répète à chaque introduction de termes nouveaux, comme pour les places de stabilisation introduites en août 2006.

⁵⁴ Article 21 de la loi no 94-624 du 21 juillet 1994 relative à l'habitat. Cet article n'a jamais été appliqué. Il est à noter que la loi du 5 mars 2007, qui vient modifier et compléter cet article ne lève pas l'ambiguïté sur la définition des places d'urgence.

⁵⁵ Article L312-4 du code de l'action sociale et des familles. Les schémas « 1° Apprécient la nature, le niveau et l'évolution des besoins sociaux et médico-sociaux de la population ;... »

La compétence principale sur le secteur de l'hébergement des personnes en grande précarité est confiée à l'Etat. Toutefois, plusieurs secteurs particuliers ont été confiés aux collectivités locales, au cours des différents processus de décentralisation. C'est le cas en particulier de l'aide sociale à l'enfance ou des centres mère-enfant. Par ailleurs, en complément de leurs compétences générales d'action sociale, un certain nombre de collectivités locales ont pris la décision de financer des dispositifs en faveur des personnes sans domicile ou en grande précarité.

Cependant, si les dispositifs sont financés uniquement par la collectivité locale, il n'existe pas de modalités formalisées permettant que les informations concernant ces structures et les publics qu'elles accueillent puissent être intégrées dans un cadre d'analyse plus global.

Par ailleurs, les informations concernant l'accès aux logements publics et privés des personnes en grande précarité n'est pas aisée à obtenir, notamment du fait que les indicateurs utilisés couvrent davantage les financements et la mise en service des logements que les caractéristiques et les trajectoires des publics qui bénéficient ou souhaitent bénéficier de ces logements (voir chapitre 2.1.1.2).

2.1.2.4 Un repérage des situations de tension sur l'urgence sociale qui ne couvre pas le territoire de manière homogène

La tension dans le dispositif peut être appréciée par la capacité du système à prendre en compte les nouvelles demandes d'hébergement de personnes se retrouvant sans domicile. La mise en place du numéro d'appel unique (le 115), créé en 1997, pourrait être un outil intéressant pour apprécier la capacité à absorber les nouvelles demandes.

A l'heure actuelle, l'observatoire du Samu social de Paris a développé un système de veille particulier sur les appels du 115, notamment dans le cadre du plan d'urgence hivernale 2006/2007. Cependant, de nombreuses demandes ne passant pas par le 115, la DASS de Paris a complété cette veille par un recueil de données complémentaires auprès de certaines structures d'hébergement et d'équipes de maraudes. Sur le plan régional, un système de recueil de données existe également, mais, au moment où la mission a collecté les informations, le système existant à Paris et celui des autres départements d'Ile-de-France n'étaient pas harmonisés.

Au niveau national, la DGAS soutient depuis 2002 un projet d'observatoire national du numéro d'urgence 115, présenté par la FNARS. Jusqu'à présent, il s'agissait d'une enquête bi-annuelle s'appuyant sur les données de France-Télécom et les fiches relatives aux appels décrochés avec les centres volontaires. Afin d'améliorer la connaissance sur le public accueilli (notamment en distinguant les appels des personnes) et d'effectuer un suivi du dispositif 115, une méthode basée sur des sites sentinelles représentatifs du fonctionnement de l'ensemble des 115 a été bâtie. Un état des lieux du fonctionnement des 115 a été réalisé à la fin de l'année 2006 et 35 sites sentinelles sur 30 départements ont été choisis par le conseil scientifique en mai 2007. L'échéancier prévoit une première analyse de données sur ces sites sentinelles pour le quatrième trimestre 2007. L'enjeu consistera à pouvoir disposer d'informations sur les personnes et non sur les appels, puisque des personnes peuvent appeler de nombreuses fois consécutives.

Au total, les modalités d'analyse de la tension sur le dispositif de l'hébergement ne font pas l'objet d'une réflexion nationale ni d'une méthodologie validée. L'observatoire national du 115 permettra certes de disposer d'un instrument complémentaire d'analyse de la demande, mais dans l'état actuel de sa conception il ne permettra pas d'effectuer une veille continue sur le dispositif dans chaque département, et sera limité à l'analyse du numéro d'appel 115.

Recommandation 11 : La mission recommande qu'une méthodologie de veille sur les tensions locales dans le dispositif d'hébergement soit rapidement élaborée au niveau national, afin notamment de repérer l'impact des modalités nouvelles introduites par le protocole d'accord du 8 janvier 2007 et le principe de continuité de l'accueil posé par la loi du 5 mars 2007.

Le système de veille développé à Paris à la fois par le Samu social et par la DASS de Paris pourrait être expertisé et servir de référence pour élaborer un référentiel national.

2.1.2.5 Peu de tentatives de lier les informations sur l'ensemble de la chaîne : des dispositifs d'urgence aux logements sociaux

Jusqu'à présent, les modalités de recueil de l'information sur les dispositifs allant de l'hébergement au logement ne sont pas liées dans une même approche. Les ministères et les directions des services centraux développent des outils de recueil d'informations sans qu'il existe de logique commune dans leur construction. Les modalités budgétaires introduites par la Loi organique relative aux lois de finances n'ont pas permis d'introduire une logique de continuité, puisque les financements procèdent de missions et programmes différents, confirmant ainsi la verticalité du recueil d'informations.

Quelques expériences de services déconcentrés montrent toutefois qu'une logique commune est possible à mettre en place, le plus souvent sous l'impulsion du préfet, dans le cadre des plans d'action de l'Etat⁵⁶.

L'ensemble de ces faiblesses ou insuffisances ne permet pas à l'Etat de disposer d'un outil de pilotage du dispositif, en lien avec une analyse préalable des besoins, notamment au niveau départemental. Ce constat n'est pas nouveau. Il a déjà été établi et souligné pour ce qui concerne l'hébergement d'urgence par le Haut comité pour le logement des personnes défavorisées en 2004⁵⁷ et par les inspections générales en 2006⁵⁸.

Recommandation 12 : La mission recommande d'élaborer un tableau de suivi qui permette de piloter le dispositif au niveau départemental et de disposer d'informations fiables aux niveaux régional et national.

L'annexe 7 propose un cadre à ce tableau de suivi des dispositifs pour l'accueil et la prise en charge des personnes sans domicile.

2.2 Une évolution des dispositifs qui demande un suivi particulier

Le protocole d'accord du 8 janvier 2007 comprend un certain nombre de mesures qui vont impacter fortement le dispositif actuel. Le système d'informations, dans ce cadre, ne peut se contenter de comptabiliser le degré de réalisation de chacune des décisions. Il devra organiser un suivi permettant d'en apprécier l'impact, de repérer les éventuels dysfonctionnements, de prévoir les ajustements ou les modifications à apporter à cette évolution.

⁵⁶ Voir notamment à ce sujet les initiatives prises dans le département du Lot et Garonne, ou dans la région Rhône Alpes.

⁵⁷ L'hébergement d'urgence : un devoir d'assistance à personnes en danger. 10^{ème} rapport du Haut comité pour le logement des personnes défavorisées. Décembre 2004

⁵⁸ Rapport sur la procédure de prévision et de gestion des crédits d'hébergement d'urgence. Mission d'audit de modernisation. Inspection générale de l'administration et Inspection générale des affaires sociales. Avril 2006.

2.2.1 Une offre en places d'urgence qui devient très limitée

Il est prévu de transformer 10.500 places d'urgence en places d'hébergement stable, ce qui laissera une capacité de 3 000 places dédiées à l'urgence sur toute la France. Parallèlement, la mise en œuvre de l'article 4 de la loi du 5 mars 2007⁵⁹ peut entraîner une incapacité des structures d'urgence de faire face à tout afflux de nouveaux arrivants.

Or, même si l'ensemble des mesures prévues dans ce protocole d'accord devrait permettre, si toutes les mesures préconisées sont mises en œuvre concomitamment, de fluidifier le dispositif et, en conséquence, de diminuer la pression sur l'hébergement d'urgence, de nombreuses interrogations subsistent :

- Comment faire face à un flux important de nouveaux arrivants ?
- Quelles conséquences aura le principe de continuité de l'hébergement (article 4 de la loi du 5 mars 2007) sur les demandes nouvelles d'hébergement d'urgence ?
- Quelle attitude adopter concernant l'arrivée dans le dispositif des personnes déboutées du droit d'asile ?
- Comment résorber le nombre de personnes actuellement hébergées dans les hôtels, notamment en région parisienne⁶⁰ ?
- Quelle répartition territoriale des places restantes ? Sur quelles bases objectives l'effectuer ?

Par ailleurs, la diminution des places d'urgence prévue dans le protocole d'accord ne semble pas entrer en cohérence avec la loi du 5 mars 2007 qui, dans son article 2, fixe une capacité à atteindre pour le plan départemental d'hébergement d'urgence d'une place par tranche de 1000 à 3500 habitants selon la taille de la commune ou de l'agglomération⁶¹.

2.2.2 Une transformation des structures et des pratiques qui doit être accompagnée

La mise en œuvre des mesures annoncées implique de pouvoir suivre en parallèle la transformation des places dans le secteur de l'hébergement, le rythme de création des maisons relais ou des places dans le programme LogisRelais, la mobilisation des logements dans le parc public social ou privé conventionné et les publics prioritaires pour leur attribution.

Un tel outil de suivi n'existe pas actuellement ; la mission estime qu'il doit être mis en place dans les plus brefs délais.

Cette transformation n'est pas uniquement quantitative. Elle repose également sur une modification des pratiques, permettant d'intégrer les nouvelles exigences autour du principe de continuité et de favoriser un passage effectif vers des formes d'hébergement ou de logement stables, compatibles avec les attentes des personnes et leurs capacités d'autonomie. Ce changement dans les modalités d'accueil et de suivi mérite également d'être objectivé et accompagné.

⁵⁹ « Toute personne accueillie dans une structure d'hébergement d'urgence doit pouvoir y demeurer, dès lors qu'elle le souhaite, jusqu'à ce qu'une orientation lui soit proposée. Cette orientation est effectuée vers une structure d'hébergement stable ou de soins, ou vers un logement, adaptés à sa situation. ».

⁶⁰ Au 7 mai 2007 en Ile-de-France, 7916 places étaient occupées quotidiennement dans les hôtels financées par le dispositif d'hébergement d'urgence, dont 6175 pour des personnes déboutées du droit d'asile. Il s'y ajoute 2753 places financées pour des demandeurs du droit d'asile.

⁶¹ modifiant l'article 21 de la Loi no 94-624 du 21 juillet 1994 relative à l'habitat.

2.2.3 De nouvelles structures qui demandent à être évaluées

Les places transformées ou créées vont concerner pour une part des modes nouveaux d'hébergement d'accueil ou, tout du moins, dont la pertinence, les publics-cibles et les missions n'ont jamais été évalués. Il s'agit des hébergements de stabilisation, officiellement créés en août 2006, des maisons relais, des expérimentations de locations d'appartements dans le parc privé ou de terrains aménagés avec un habitat en « mobil home ».

Par ailleurs, d'autres structures se développent pour faire face à des problématiques particulières, demandant également à être évaluées quant à leur pertinence et leur capacité à prendre en charge les besoins de ces personnes, dans leurs diversités. C'est notamment le cas pour la prise en charge de problèmes de santé, à travers la création des lits halte soins santé⁶² ou de maisons relais spécifiques, dénommées résidences d'accueil pour des personnes ayant un handicap psychique⁶³.

Recommandation 13 : la mission recommande qu'une priorité soit accordée à une évaluation des nouveaux types d'hébergements proposés aux personnes sans domicile et aux modalités particulières d'accueil introduites pour certains publics fragilisés.

2.2.4 Le principe du droit au logement opposable qui devra être appliqué

L'article 7 de la loi instituant le droit au logement opposable définit un certain nombre de situations pour lesquelles ce droit doit s'appliquer sans délai, à partir du 1^{er} janvier 2008⁶⁴. Le nombre de telles situations dans chaque département n'est actuellement pas connu. Il est essentiel de pouvoir appréhender leur importance, afin de permettre d'anticiper la charge des commissions de médiation et les solutions à envisager pour ces personnes.

Le même article de la loi prévoit un recours à la commission de médiation pour toute personne qui a sollicité un accueil dans une structure d'hébergement et « n'a reçu aucune proposition adaptée à sa demande ».

Un décret met en place un comité de suivi de ce droit au niveau national⁶⁵. Sa composition a été récemment précisée⁶⁶. Il n'existe cependant pas d'information sur les outils qui devront être développés pour assurer ce suivi.

2.2.5 Une évaluation des politiques publiques menées dans le domaine qui reste à construire

Ces dernières années, de nombreuses initiatives ont été prises à la fois pour renforcer le dispositif d'hébergement pour les personnes sans domicile, et pour relancer la disponibilité

⁶² Décret n° 2006-556 du 17 mai 2006 relatif aux conditions d'organisation et de fonctionnement des structures dénommées « lits halte soins santé »

⁶³ Note d'information DGAS/PIA/PHAN n° 2006-523 du 16 novembre 2006 relative à la mise en place d'un programme expérimental de résidences accueil pour les personnes en situation de précarité ou d'exclusion, ayant un handicap psychique. Il est prévu pour ces structures expérimentales une évaluation lors de l'exercice 2009 par un organisme extérieur.

⁶⁴ Il s'agit des personnes dépourvues de logement, menacées d'expulsion sans relogement, hébergées ou logées temporairement dans un établissement de transition, logées dans des locaux dangereux, insalubres ou impropres à l'habitation, logées dans des locaux sur occupés, avec un enfant mineur ou une personne à charge handicapée.

⁶⁵ Décret n° 2007-295 du 5 mars 2007 instituant le comité de suivi de la mise en œuvre du droit au logement opposable.

⁶⁶ Arrêté du 4 mai 2007 portant nomination au comité de suivi de la mise en œuvre du droit au logement opposable.

dans le logement social. On peut citer le plan de cohésion sociale, la loi Engagement National pour le Logement (ENL) ou le plan triennal de renforcement et d'amélioration du dispositif d'accueil et d'hébergement. Le protocole d'accord signé le 8 janvier 2007 franchit une étape nouvelle, car il traite à la fois de l'hébergement et du logement et il propose des modifications qualitatives importantes du fonctionnement des structures.

Des évaluations sont menées, ou prévues, portant sur des expérimentations ou des structures particulières. Toutefois la mission n'a pas eu connaissance de résultats d'une évaluation conduite sur l'ensemble, pouvant permettre d'adapter l'action publique et de préciser le rôle des divers partenaires concourant à cette action.

Cette évaluation semble pour la mission nécessaire. Elle fait l'objet de la recommandation 15.

Partie 3 : Le dispositif d'observation : sa cohérence doit être consolidée à chaque niveau territorial et il doit être mieux articulé avec les instances de décision

3.1 Au niveau national, une observation partagée entre plusieurs acteurs sans que soient définies des orientations claires

Au niveau national, différentes structures concourent ou ont concouru à développer et valoriser la connaissance des populations sans domicile.

Sur le plan du recueil et de l'analyse des données, l'INSEE et l'INED ont eu une activité dans ce domaine, aboutissant à plusieurs publications de référence (cf. chapitre 1). La mission observe cependant qu'il n'existe plus de travaux spécifiques de l'INED sur la problématique spécifique des personnes sans domicile. Le CNIS, qui avait mis en place en octobre 1993 un groupe de travail sur le sujet, n'a pas poursuivi la réflexion d'une manière ciblée⁶⁷.

Les services de l'Etat fournissent principalement des éléments concernant l'offre de services, principalement sur la question de l'hébergement.(cf. chapitre 2).

Deux structures occupent une place particulière :

L'Observatoire national de la pauvreté et l'exclusion sociale a été créé par l'article 153 de la loi cadre no 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions avec 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 liaison notamment avec les banques de données et organismes régionaux, nationaux et internationaux;
- Présenter chaque année dans un rapport public les données rassemblées.⁶⁸

Sa composition et son mode de fonctionnement ont été précisés par décret en 1999⁶⁹. Les membres de l'ONPES sont au nombre de 22 personnes, le président, sept membres de droit et

⁶⁷ Le CNIS travaille toutefois sur la question plus globale des inégalités sociales. Voir le récent rapport du groupe de travail « Niveaux de vie et inégalités sociales », décembre 2006 et notamment les propositions 16 à 18 qui demandent des améliorations de la connaissance des populations sans domicile, en logement précaire ou en hébergement d'urgence et les propositions 45 et 46 qui traitent du logement social.

⁶⁸ Voir également : Silvani N : L'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale. Trois années d'existence. Courrier des statistiques, no 104. Décembre 2002. pp27-31

⁶⁹ Décret no 99-215 du 22 mars 1999 relatif à l'observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale

14 personnalités qualifiées, nommées pour une durée de trois ans. Il est présidé actuellement par Mme DE FLEURIEU⁷⁰.

Son secrétariat est assuré par la DREES. Le personnel permanent est composé d'un secrétaire général et d'une secrétaire mis à disposition par la DREES⁷¹. Un appui est également offert par l'Inspection générale des affaires sociales pour la rédaction du rapport⁷².

L'ONPES ne dispose pas d'un budget spécifique. Il est toutefois doté d'une « enveloppe théorique » pour des crédits d'études, fixée en 2000. Le tableau 3 montre l'utilisation de ce « crédit théorique ». Il en ressort une sous-utilisation importante de ces crédits sur l'ensemble des années, à l'exception de l'année 2000.

Tableau 3 : montant des dépenses d'études de l'ONPES pour la période 2000-2006 (en €)

Année	Dépenses d'études	Crédits théoriques*	Dépenses d'études/crédits théoriques (en %)
2000	841 970,25	680 684,86	123,7
2001	516 911,26	680 684,86	75,9
2002	464 457,37	680 684,86	68,2
2003	417 969,66	680 684,86	61,4
2004	320 974,35	680 684,86	47,2
2005	365 534,00	680 684,86	53,7
2006	199 499,00	680 684,86	29,3

Source : données ONPES

* sur la base d'une reconduction annuelle des crédits donnés la première année, sans prendre en compte les ajustements opérés dans le budget global de la DREES pendant cette période.

Le Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion (CNLE) a été institué par l'article 43-1 de la loi du 1er décembre 1988 instituant le RMI ; sa composition a été fixée par un décret du 26 mars 1993 et il a été installé en 1994.

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. Il est placé directement auprès du premier ministre.

Le décret n°2005-852 du 25 juillet 2005 consacre l'élargissement du CNLE 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 nationaux⁷³.

Le décret n°2005-853 du 25 juillet 2005 confie le secrétariat général du CNLE à la DGAS.

La composition du CNLE est passée de 38 membres en 1999 à 45 membres depuis 2005.

⁷⁰ Voir en annexe 4 sa composition actuelle

⁷¹ A titre comparatif, l'Observatoire national des zones urbaines sensibles, créé en 2003, dispose pour la préparation de son rapport annuel de 5 cadres A, auxquels il faut ajouter 3 personnes chargées de la communication de l'information à travers le système d'information géographique.

⁷² Cet appui n'a cependant jamais été formalisé par une convention ou une mise à disposition. Il est donc variable selon les années.

⁷³ Voir en annexe 4 la composition actuelle du CNLE

Le CNLE a été installé le 12 décembre 2002, renouvelé dans sa nouvelle composition le 16 septembre 2005, puis le 28 mars 2007.

M. Bernard SEILLIER, sénateur de l'Aveyron, en est le président.

Les crédits nécessaires à son fonctionnement sont inscrits au budget du ministère chargé des affaires sociales. Celui-ci rétribue la secrétaire générale et met à disposition l'équivalent d'un quart de temps de secrétariat.

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 (CNIAE). Les locaux sont situés rue Saint Georges, à Paris, partagés avec les locaux de 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 directement par la Direction de l'administration générale, du personnel et du budget du ministère chargé des affaires sociales.

Plusieurs autres organismes, conseils ou agences ont été créés dans le champ de la pauvreté, de la précarité, de l'exclusion, de la cohésion sociale ou des inégalités au niveau national et peuvent ainsi aborder directement ou indirectement les problématiques des personnes sans domicile⁷⁴. Prolongeant les réflexions de la Cour des comptes⁷⁵, la mission s'interroge sur la capacité de ces différentes structures à se concerter pour identifier les informations disponibles et mettre en place des modalités communes de recueil et d'analyse des données.

Un comité national de suivi s'est mis en place depuis l'accord passé entre le ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement et l'association des enfants de Don Quichotte, le 8 janvier 2007. Ce comité était coprésidé, jusqu'au changement gouvernemental, par la ministre déléguée à la cohésion sociale et à la parité et par le président des enfants de Don Quichotte. Il réunit de nombreuses associations intervenant auprès des personnes sans domicile soit au niveau national, soit uniquement sur Paris et la région parisienne, le Haut comité pour le logement des personnes défavorisées (HCLPD), l'ONPES, le CNLE, France terre d'asile, l'entreprise Adoma⁷⁶, le Samu social de Paris. La ville de Paris, à sa demande, y participe également.

Ce comité de suivi s'est réuni tous les quinze jours depuis la mi-janvier 2007. Il examine en particulier l'état d'avancement des mesures annoncées dans le protocole d'accord. Son secrétariat est assuré par un membre de l'IGAS.

Les constats suivants peuvent être établis concernant le fonctionnement de ces instances nationales :

1) Il n'existe pas de structure dédiée au développement des connaissances concernant la problématique des personnes sans domicile. Les organismes actuels abordent ce sujet dans le cadre d'un abord plus large qui englobe les phénomènes de pauvreté, d'exclusion ou d'inégalités sociales. La mission considère que cet abord large, loin d'être un handicap, peut favoriser la mise en perspective de la condition des personnes sans domicile, depuis les conditions favorisant la mise à la rue aux blocages vers l'accès aux logements de droit commun ou adaptés. Toutefois, cette perspective doit être utilisée pour favoriser les études qui

⁷⁴ Le rapport de la Cour des comptes identifie ainsi quatre conseils nationaux (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) et le Haut comité pour le logement des personnes défavorisées. Deux autres instances peuvent être ajoutées : l'Observatoire national des Zones urbaines sensibles, l'Agence nationale de cohésion sociale.

⁷⁵ « Il n'est pas certain qu'une telle diversité garantisse une meilleure concertation collective », opus cité, p43.

⁷⁶ Nouveau nom depuis janvier 2007 de la Sonacotra, société anonyme d'économie mixte créée en 1957.

font le lien entre les problématiques, notamment en travaillant sur l'amont, c'est à dire les conditions qui précipitent les personnes dans des situations de précarité extrême.

2) Le lien entre le CNLE et l'ONPES est inscrit dans la loi de 1998. Il est favorisé par le fait que le président de l'ONPES est systématiquement invité aux réunions du CNLE et réciproquement.

Toutefois les modalités d'interaction entre ces deux organismes peuvent être renforcées. En règle générale, le CNLE ne suscite pas de demandes particulières auprès de l'ONPES pour améliorer les connaissances, bien que cette possibilité existe dans les textes. Plusieurs fois par an, l'orientation des travaux de l'ONPES (élaboration du rapport) est exposée au CNLE, mais sans susciter de débat spécifique.

Par ailleurs les deux organismes fonctionnent en parallèle, dans des locaux géographiquement séparés et bénéficient de deux secrétariats émanant de directions différentes du même ministère. Il est à noter que la DGAS ne figure que très récemment parmi les membres invités lors des réunions de l'ONPES.

Au total, il n'existe pas de « lien étroit », au sens de la loi de 1998, entre ces deux organismes et, donc, de capacité d'interagir entre la production de connaissances et l'espace de concertation nationale entre pouvoirs publics et acteurs de la lutte contre l'exclusion.

3) L'ONPES a été conçu et voulu comme une structure légère permettant d'impulser les études et recherches et de couvrir les secteurs de la connaissance qui n'étaient pas ou peu abordés. Cet organisme dispose d'une légitimité qui dépend essentiellement de celle de ses membres. Pour son fonctionnement et son budget d'études, il est dépendant du service du ministère qui l'abrite, la DREES. Cette situation apparaît pour la mission peu compatible avec les règles de la nouvelle comptabilité budgétaire qui ne permettent pas d'afficher ainsi un niveau « théorique » de crédits d'études sans définir un objectif pour ces dépenses et un rendu compte. La lecture du tableau 3 confirme que la situation actuelle n'est pas propice à une utilisation optimale des crédits.

L'ONPES est par ailleurs en position de fragilité pour jouer le rôle d'animation et d'interface qui lui est demandé. Son équipe est réduite et il 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. Dès 1996, certains chercheurs avaient élaboré un projet de « Centre d'études statistiques sur la pauvreté et l'exclusion sociale qui proposait, outre un rapporteur et un secrétariat, une équipe de deux ou trois chercheurs et deux ou trois cadres administratifs.

Cette articulation entre les différents producteurs et utilisateurs de l'information est rendue encore plus complexe du fait de la multiplicité des différents conseils ou agences pouvant intervenir dans ce champ.

4) Le comité de suivi s'est mis en place dans un contexte d'urgence et de forte pression médiatique. Il a été proposé à l'association des Enfants de Don Quichotte de partager la présidence de ce comité avec la ministre déléguée en charge de ce dossier. Sa composition reflète une forte ambiguïté entre un caractère national du suivi des mesures et une forte prégnance du mouvement des Don Quichotte sur le canal Saint Martin à Paris. L'absence préalable d'un tel lieu de concertation entre les pouvoirs publics, les associations et les collectivités locales dans un objectif opérationnel explique la création de ce comité.

Le contexte ainsi décrit n'est pas favorable à la construction d'une base de connaissances élargie et partagée sur le plan national. Toutefois, la mission estime que répondre à cette difficulté par la création d'un nouvel observatoire ne serait pas une solution opportune, d'une part en raison de la nécessité de maintenir un lien dans l'exploration de toutes les situations

d'exclusion sociale et d'inégalités, d'autre part pour ne pas contribuer à la multiplicité des structures œuvrant dans ce champ avec pour conséquence le morcellement des savoirs.

Il n'y a donc pas lieu de créer un observatoire spécifique concernant les personnes sans domicile.

Plusieurs mesures peuvent toutefois être prises rapidement pour faciliter une meilleure prise en compte des besoins d'informations concernant les populations sans domicile et leur mise en cohérence au niveau national. Ces mesures impliquent un lien plus étroit et mieux construit entre l'ONPES et les instances de débat d'une part (comme le CNLE) et la garantie d'une autonomie technique des structures d'observation.

Recommandation 14 : La mission recommande qu'un volet sur les personnes sans domicile figure de façon systématique dans le rapport de l'ONPES et qu'au moins une fois par an le CNLE aborde ce sujet en séance plénière.

Recommandation 15 : La mission recommande de confier formellement à l'ONPES la responsabilité d'engager des travaux d'évaluation des politiques publiques en faveur des personnes sans domicile.

L'ONPES est légitime pour exercer son action dans ce domaine, puisqu'il lui est demandé de « 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 » (voir plus haut). Il convient toutefois de mieux préciser les attentes des pouvoirs publics et de renforcer les compétences de l'observatoire pour qu'il puisse impulser de telles évaluations.

Recommandation 16 : La mission recommande de conférer à l'ONPES une plus grande autonomie de gestion soit de manière isolée, soit dans le cadre de la maison de la cohésion sociale ou d'un regroupement des structures dédiées à l'observation de la pauvreté ou des inégalités.

- Une étude plus précise devrait permettre d'évaluer quantitativement et qualitativement l'effectif nécessaire pour assurer un travail d'animation, d'échanges et de valorisation des travaux ; Dans une première approche, la mission peut la quantifier à quatre personnes (secrétariat général et animation, communication, coordination des études et rédaction du rapport, relations avec les organismes nationaux et régionaux) ;
- l'ONPES devrait pouvoir bénéficier d'un budget spécifique exercé en responsabilité et d'un secrétariat distinct des services statistiques du ministère ; Au besoin, une convention de fonctionnement pourrait être passée avec la DREES ;
- dans le cas d'une intégration au sein de la maison de la cohésion sociale, un travail est à mener pour définir les tâches de soutien communes et les modalités propres liées aux missions spécifiques de l'ONPES et à la garantie de l'indépendance scientifique de cet observatoire.

Recommandation 17 : La mission 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.

Il serait utile de distinguer d'une part les instances chargées d'organiser le débat politique et social et d'émettre des avis ou des propositions, d'autre part les structures dédiées à l'observation des phénomènes de pauvreté et d'inégalités sociales ou de leurs conséquences.

Cette analyse pourrait amener à des gains d'efficacité, a minima par une meilleure coopération ou, de manière plus marquée par des propositions de fusions.

Recommandation 18 : La mission recommande que soit pérennisé un comité de suivi national des mesures en faveur des personnes sans domicile, tout en revoyant les missions et la composition de ce comité.

Les missions de ce comité de suivi devraient être élargies à l'élaboration d'une méthodologie d'analyse des besoins et un suivi régulier quantitatif et qualitatif de l'ensemble du dispositif existant, allant de l'hébergement d'urgence au logement social.

Sa composition devrait être revue afin de conférer à ce comité son rôle national, le suivi sur Paris et la région parisienne étant du ressort d'une autre instance (cf. infra). La co-présidence devrait également évoluer. Il semble légitime pour la mission que l'Etat assume pleinement la présidence de ce comité ou, si une co-présidence est préférée, qu'elle soit assurée par la FNARS, qui fédère une grande partie des associations gestionnaires sur le plan national. Les collectivités locales devraient également être représentées, par des représentants des conseils généraux et des centres communaux d'actions sociale.

Une intégration de ce comité au sein du CNLE ne paraît pas, dans sa forme actuelle, possible car ce Conseil est conçu comme un organisme émettant des avis et propositions au ministre, et non comme un lieu de suivi opérationnel du dispositif mis en place pour les personnes sans domicile. Une révision globale des missions et de la composition du CNLE serait ainsi nécessaire, de manière isolée ou plus large (voir recommandation 17). A défaut, il serait souhaitable de conserver un comité de suivi autonome, au risque toutefois de pérenniser une instance supplémentaire.

3.2 Au niveau régional des initiatives intéressantes, mais pas de systématisation de l'observation

Le niveau régional intervient à plusieurs titres dans l'organisation des informations concernant les populations sans domicile.

La contribution aux études sur l'importance du phénomène au plan régional ou sub-régional a été développée précédemment, soulignant le rôle que peuvent jouer les plates-formes d'observation sociale, sous l'impulsion des échelons statistiques des DRASS (voir chapitre 1.2.2.6.) .

L'octroi des financements dans le cadre de l'hébergement ou du logement social obéit à une logique de choix budgétaires régionaux, dans le cadre des budgets opérationnels de programmes pour ce qui concerne les programmes « politiques en faveur de l'inclusion sociale » (177), « Accueil des étrangers et intégration » (104) et « développement et amélioration de l'offre de logement »(135). Les mesures annoncées le 8 janvier dernier entrent dans le cadre du plan d'action renforcé pour les sans abri (PARSA) qui permet d'obtenir des financements dédiés dont la répartition se fait au plan régional.

Cette logique est étroitement associée à la mise en place d'indicateurs de performances et de cibles de résultats. La capacité du niveau régional à disposer d'une source d'information fiable sur les dispositifs en place et leurs évolutions conditionne son aptitude à proposer des objectifs pertinents et à rendre des arbitrages fondés.

L'élaboration d'un recueil d'informations sur la mise en œuvre du PARSA depuis janvier 2007 a fait l'objet d'une instruction ministérielle aux DDASS et aux DRASS demandant de renseigner tous les quinze jours un tableau de bord de suivi, essentiellement sur les mesures relevant de l'hébergement⁷⁷. Par contre, il n'a pas été prévu de mise en place d'une déclinaison régionale du comité de suivi national. Au vu du scepticisme affiché pour mettre en place une consolidation régionale des schémas départementaux prévue par la loi du 2 janvier 2002⁷⁸, l'existence d'un tel lieu de discussion et d'échanges entre les différents services de l'Etat et les opérateurs serait utile pour mettre en œuvre les évolutions du dispositif en tenant compte des particularités locales et d'un équilibre dans l'offre régionale. Il est à noter qu'une telle instance régionale n'existe pas actuellement.

Recommandation 19 : La mission recommande que soit mis en place une déclinaison régionale du comité de suivi national, respectant une similarité des missions et du mode de fonctionnement avec cette instance nationale.

Ce comité serait présidé par le préfet de région ou son représentant. Il devrait être composé des services de l'Etat chargés des affaires sociales et du logement, des collectivités locales, des associations gestionnaires et de représentants d'associations de personnes sans domicile (à l'instar des enfants de Don Quichotte).

Cette proposition, valable pour l'ensemble des régions, prend une acuité particulière pour la région parisienne, en raison des nécessaires ajustements et rééquilibrages dans l'offre de services entre les départements franciliens, et notamment ceux de la petite couronne.

3.3 Au niveau départemental, des modalités de programmation à clarifier

Au niveau départemental les modalités permettant d'organiser l'offre et d'établir une programmation sont diverses et appliquées de manière variable. Le rapport de la cour des comptes analyse en détail cette diversité⁷⁹. Il souligne également une difficulté récente, introduite par la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales : le département assume une compétence générale en matière d'action sociale, y compris sur la programmation dans le domaine de la grande précarité, pour laquelle toutefois la majorité du financement des dispositifs est du ressort de l'Etat⁸⁰.

La mission partage les inquiétudes de la cour concernant l'imprécision des nouvelles modalités d'articulation entre les services de l'Etat et ceux du département. Elle estime qu'à terme, cette question devra être à nouveau examinée afin de trancher entre la poursuite de la clarification des compétences (qui impliquerait de transférer également aux collectivités locales la responsabilité de l'offre de services pour les personnes en grande précarité, mais en

⁷⁷ Instructions ministérielles du 14 janvier 2007 et instructions complémentaires de la DGAS du 17 janvier 2007, adressées aux DDASS et aux DRASS par voie électronique.

⁷⁸ Voir le rapport de la cour des comptes, opus cité, p55.

⁷⁹ Voir notamment l'annexe 3 du rapport, opus cité.

⁸⁰ Ce point particulier a également été relevé dans un récent audit de modernisation mené conjointement par l'IGAS, l'IGF et l'IGA : rapport sur l'impact de la décentralisation sur les administrations de l'Etat. Janvier 2007. Annexe XI, p6

garantissant un équilibre dans les efforts des collectivités locales⁸¹) et la confirmation d'une compétence de l'Etat pour ce qui concerne la grande précarité, ce qui devrait impliquer a minima une compétence conjointe de l'Etat et du département sur le schéma départemental de l'accueil, de l'hébergement et de l'insertion.

La connaissance des dispositifs au niveau départemental repose à titre principal sur deux instruments :

- Le plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD),
- Le schéma départemental de l'accueil, de l'hébergement et de l'insertion (SAHI).

Par ailleurs, dans le cadre du mouvement de simplification administrative, une commission unique sur la cohésion sociale a été créée, la commission départementale de cohésion sociale⁸². Une circulaire est attendue depuis cette date, donnant des indications aux préfets sur les objectifs de cette commission, sa composition et son mode de fonctionnement.

La loi du 29 juillet 1998 a instauré un « dispositif de veille sociale chargé d'informer et d'orienter les personnes en difficulté, fonctionnant en permanence tous les jours de l'année et pouvant être saisi par toute personne, organisme ou collectivité. »⁸³. Ce dispositif a été confirmé par la loi du 2 janvier 2002⁸⁴. L'objet de ce dispositif est centré sur un accompagnement individuel. La prise en charge des personnes qui se sont retrouvées sous les tentes dans le cadre du mouvement initié par les « enfants de Don Quichotte » a montré l'importance de cet accompagnement individuel et le besoin de disposer de personnels et de structures ayant les compétences professionnelles et humaines pour pouvoir effectuer ce travail.

Enfin, le ministère sollicite ponctuellement les services déconcentrés depuis plusieurs années dans le cadre de la mise en place et du suivi du plan hiver. Dans certains départements, les services ont mis en place des comités qui peuvent être réunis de manière plus régulière⁸⁵.

Au niveau du logement, de nombreux outils et schémas existent au niveau départemental ou infra-départemental, maîtrisés totalement ou partiellement par des collectivités territoriales (le plan local d'urbanisme, le programme local de l'habitat, la charte de peuplement, le contrat de ville...). Une cohérence doit être recherchée entre tous ces exercices et les politiques départementales qui concernent le logement social.

En tout état de cause, deux outils sont déjà en place (PDALPD et SAHI) et fonctionnent avec un calendrier variable d'un département à l'autre⁸⁶. Par ailleurs, jusqu'à présent, le soutien méthodologique offert par les directions centrales pour réaliser ces exercices est faible.

Recommandation 20 : La mission recommande que les services centraux de l'Etat en charge de la coordination des PDALPD et des SAHI élaborent des recommandations conjointes concernant la méthodologie d'analyse des besoins, les calendriers et les complémentarités nécessaires entre ces deux exercices.

Recommandation 21 : La mission recommande que le comité départemental de cohésion sociale installe systématiquement un sous-comité sur la veille sociale, chargé d'intégrer

⁸¹ Ainsi, certaines collectivités locales peuvent être réticentes à accorder des domiciliations afin de ne pas « fixer » des personnes sans domicile sur leurs territoires.

⁸² Décret no 2006-665 du 7 juin 2006 relatif à la réduction du nombre et à la simplification de la composition de diverses commissions administratives.

⁸³ Article 157, alinéa III.

⁸⁴ Code de l'action sociale et des familles, article L.345-2.

⁸⁵ Par exemple en Haute Garonne ou en Seine Saint Denis.

⁸⁶ Il n'existe en particulier aucune coordination temporelle dans une même région.

l'ensemble des données relatives aux personnes en grande précarité sur le plan départemental et d'établir sur la base de ces données un diagnostic partagé entre les services de l'Etat, les collectivités locales impliquées et les associations œuvrant dans le département.

Ce comité serait présidé au moins une fois par an par le préfet ou son représentant. Il serait également chargé d'intégrer les données du PDALPD et du SAHI, ce qui implique une présence effective des collectivités locales, particulièrement du conseil général qui exerce une compétence partagée sur le premier de ces exercices de planification et une compétence exclusive sur le second.

Ce comité pourrait être également chargé de mettre en application le suivi de chaque situation individuelle, dans le cadre du dispositif de veille sociale. Il pourrait en outre être chargé du suivi de la mise en œuvre de la loi du 5 mars 2007 sur le droit au logement, en lien avec le comité de suivi national prévu par décret⁸⁷ et qui ne prévoit pas de déclinaison locale.

3.4 Au niveau local, des opportunités à saisir et des partenariats à nouer

Le niveau local, en particulier celui des communes ou des agglomérations, intervient fréquemment dans le dispositif d'accueil des personnes sans domicile. Il peut intervenir à différents niveaux : gestionnaire de structures d'accueil, opérateur du 115, organisateur de maraudes, financeur de structures d'accueils de jour, fournisseur de places dans le cadre des niveaux de mobilisation des plans hiver ou canicule. Le plus souvent, l'information sur ces structures ou dispositifs est collectée pour les besoins locaux, mais n'entre pas dans un système de recueil et d'analyse plus global.

La loi du 5 mars 2007 fournit un cadre dans lequel les centres communaux d'action sociale délivreront les domiciliations, sur la base d'un agrément donné par le préfet du département⁸⁸. Le cahier des charges déterminera des obligations d'information, d'évaluation et de contrôle. Il existe donc potentiellement une source d'information sur l'inscription territoriale des personnes sans domicile qui devra être prise en compte et reliée aux autres données existantes.

Depuis 1995, les centres communaux et intercommunaux d'action sociale sont tenus de procéder à une analyse des besoins sociaux de la population qui relève de ces centres⁸⁹. Cette obligation réglementaire, qui était bien souvent peu respectée par les communes⁹⁰, est maintenant de plus en plus remplie. La méthodologie préconisée par l'Union nationale des centres communaux d'action sociale (UNCCAS) tend à systématiser un recueil exhaustif des données, une analyse avec les élus, la détermination de préconisations et un choix politique de priorités.

Par ailleurs, l'UNCCAS expérimente actuellement des modalités de mise en cohérence départementale de ces exercices, en lien avec les conseils généraux.

Toutefois, il n'existe pas pour l'instant de modalités de recueil d'informations spécifiques sur la problématique particulière des personnes sans abri, ce qui pourrait tout à fait être justifié en fonction des spécificités de certaines communes ou territoires plus importants.

Recommandation 22 : La mission recommande que soit examinée avec l'Union nationale des centres communaux et intercommunaux d'action sociale la possibilité d'inclure un

⁸⁷ Décret no 2007-295 du 5 mars 2007 instituant le comité de suivi de la mise en œuvre du droit au logement opposable.

⁸⁸ Articles L.264-1 à 264-10 du code de la construction et de l'habitation.

⁸⁹ Articles R123-1 et 123-2 du code de l'action sociale et des familles.

⁹⁰ En 2002, on estimait à 30% la proportion de CCAS qui pratiquaient cette analyse. Sondage de la SOFRES cité dans : UNCCAS. Concevoir et réaliser une Analyse des besoins sociaux. Edition mai 2005.

volet optionnel sur les personnes sans domicile dans le cadre de l'élaboration des analyses de besoins sociaux

Ces exercices devraient être coordonnés avec l'actualisation des schémas départementaux d'accueil, d'hébergement et d'insertion.

La situation sur Paris présente des particularités utiles à souligner. Plusieurs dispositifs ou structures existent, financés partiellement ou totalement par la ville : les espaces solidarités insertion, les permanences sociales d'accueil, la brigade de la direction des parcs et jardins. La ville de Paris est par ailleurs confrontée aux crises majeures et à un afflux constant de personnes sans ressources, qu'elles soient en situation régulière ou irrégulière. En regard, le constat sur l'offre montre un déséquilibre important, tant entre Paris et les autres départements franciliens qu'entre les arrondissements de la capitale⁹¹.

Les exercices de planification sont identiques à ceux existant dans les autres départements. Il convient d'y ajouter le programme départemental d'insertion qui, sur Paris, comprend un volet important consacré aux personnes sans domicile.

Suite au comité de suivi national du PARSA, a été mis en place un comité spécifique de suivi sur Paris, présidé par le préfet de Paris.

En conséquence, les spécificités tant dans l'approche des populations sans domicile que de l'observation de l'offre plaident en faveur de la pérennisation d'une instance particulière de suivi sur Paris, articulée avec le niveau régional (voir recommandation 19).

Recommandation 23 : La mission recommande de formaliser le comité de suivi local, présidé par le préfet, sur le territoire de la ville de Paris et d'instituer un bureau de ce comité permettant des réunions bilatérales entre l'Etat et la ville de Paris pour partager le diagnostic et répartir l'offre de manière équilibrée.

⁹¹ Ainsi à Paris, la répartition des places en hébergement d'urgence (mai 2007, hors places d'hôtels) montre que 7 arrondissements (regroupant 18,7% de la population parisienne, recensement 1999) n'ont aucune structure ; à l'opposé, 3 arrondissements (regroupant 24,3% de la population) concentrent 52,3% des lits offerts.

3.5 Des contacts à consolider concernant les modalités de connaissances des populations sans domicile au niveau européen et international

Les contacts au niveau européen existent et se développent depuis plusieurs années. Des réseaux de chercheurs se constituent⁹². La FEANTSA joue un rôle important pour impulser des études comparatives et définir une base méthodologique commune.

Mais si ces contacts existent, ils gagneraient à être amplifiés et diffusés, afin de permettre des comparaisons à plusieurs niveaux : sur les modes de connaissance des populations précarisées, sur les dispositifs mis en place pour répondre aux besoins, sur les pratiques développées par les structures, sur les modes de développement de l'action publique. Ainsi le projet en cours sur la France, les Pays-Bas et la Suède concernant le financement des associations, les modes de concurrence qui peuvent être générés et l'impact sur la qualité des pratiques constitue une modalité de construction des connaissances à développer.

La mission n'a pas pu identifier de travaux en cours comparant les situations existantes dans les métropoles européennes et les stratégies développées pour prendre en charge ces populations et pour faire face aux phénomènes de concentration de ces populations sans domicile attirées dans ces grandes agglomérations pour des raisons probablement multiples.

Recommandation 24 : La mission recommande d'initier, au niveau européen, des études comparatives sur la situation des personnes sans domicile dans les principales métropoles.

Il serait par ailleurs nécessaire que l'ONPES et le CNLE s'engagent résolument vers de telles approches au niveau européen, afin de nourrir les débats qui se tiennent en France, tant sur l'observation des populations que sur l'analyse des dispositifs et la conduite des politiques publiques.

⁹² Comme la « construction d'un réseau international de chercheurs impliqués depuis de nombreuses années dans la connaissance du phénomène SDF », rassemblant la France, le Québec, la Suisse et la Belgique, dont l'objectif est la publication d'un ouvrage à propos de la construction des savoirs et la structuration de la recherche sur les personnes sans domicile.

Conclusion

La question de l'observation des personnes sans domicile a pris une acuité particulière suite aux actions menées par Médecins du monde à l'été 2006 et par l'association des enfants de Don Quichotte lors de Noël 2006 et début 2007.

Les travaux réalisés par la mission, dans ce contexte particulier, mettent en exergue trois points majeurs :

D'une part, la population des personnes sans domicile est une population très hétérogène, s'inscrivant dans des histoires de vie très diverses. Ces trajectoires ne sont pas propres à la condition de sans domicile, mais constituent la facette la plus visible des phénomènes de pauvreté et d'inégalités sociales auxquels est confronté notre pays. Il est ainsi nécessaire de garder une vision globale tant dans l'appréhension du phénomène que dans la mise en place de l'offre de services, afin de pouvoir agir sur ces situations d'extrême précarité, mais également de pouvoir les prévenir en agissant en amont.

La question de l'observation statistique des personnes sans domicile doit aboutir à la capacité pour l'Etat, en lien étroit avec les collectivités locales, à piloter l'ensemble de la chaîne allant de l'hébergement d'urgence au logement social, et ce à chaque niveau administratif (national, régional et départemental ou local). Il y a donc lieu de construire cette cohérence en ayant une meilleure connaissance des publics (analyse des besoins) et en suivant de manière plus étroite l'évolution quantitative et qualitative des structures et services mis en place pour venir en aide à ces personnes.

Enfin, le dispositif mis en place pour observer et mieux comprendre ces problématiques existe, mais il n'est pas coordonné de manière satisfaisante. La mission propose une série de recommandations visant à garantir une continuité dans les connaissances acquises et à mieux établir le lien entre les informations recueillies et leur utilisation pour adapter les politiques publiques, à tous les niveaux territoriaux. Au niveau national, le rôle des divers conseils et agences œuvrant dans le champ de la pauvreté, de l'exclusion ou de la cohésion sociale mériterait d'être réexaminé en privilégiant une simplification du paysage et un renforcement de la coordination technique de l'observation.

Laurent CHAMBAUD

Liste des recommandations

Sur la connaissance des populations

- Recommandation 1 :** 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.
- Recommandation 2 :** La mission recommande d'explorer à nouveau des méthodes de veille et d'observation permettant de suivre de manière régulière l'évolution du nombre de personnes sans domicile et de repérer des modifications dans les caractéristiques de ces personnes.
- Recommandation 3 :** La mission recommande que l'ONPES, en liaison avec les organismes nationaux chargés de développer la recherche sociale, lance un appel d'offre pluriannuel permettant de développer de nouvelles recherches sur le modèle des études de trajectoires ou des suivis de cohortes.
- Recommandation 4 :** La mission recommande que le CNLE et l'ONPES définissent en concertation avec le milieu de la recherche des grands axes d'études et de recherche concernant des thématiques peu explorées ou des préoccupations exprimées par les professionnels sur ces populations.
- Recommandation 5 :** La mission recommande de développer et formaliser les lieux de rencontres entre administrations, associations, instituts de recherche et organismes chargés de la statistique publique, en s'inspirant des modèles développés dans le champ de la santé. Ces initiatives ont vocation à être impulsées, sur le plan national, par l'ONPES.
- Recommandation 6 :** La mission recommande que l'ONPES affiche comme priorité l'articulation des connaissances entre les producteurs d'information et les acteurs de terrain.
- Recommandation 7 :** La mission recommande que le niveau régional devienne un niveau systématique d'observation des populations sans domicile, dans le cadre des plates-formes d'observation sociale.
- Recommandation 8 :** La mission recommande que sur Paris soit réalisé dès à présent un état des lieux des sources d'informations disponibles, qui sera présenté au comité de suivi spécifique de Paris (voir recommandation 23).
- Recommandation 9 :** La mission recommande, suite à cet état des lieux, que soit mis en place un dispositif centralisé de recueil des informations sur Paris. Ce dispositif devrait être géré par la DASS de Paris.

Sur la connaissance des dispositifs

- Recommandation 10 :** La mission recommande que le projet COHPHRA bénéficie dès à présent d'une évaluation indépendante, en vue d'une généralisation rapide sur l'ensemble du territoire.
- Recommandation 11 :** La mission recommande qu'une méthodologie de veille sur les tensions locales dans le dispositif d'hébergement soit rapidement élaborée au niveau national, afin notamment de repérer l'impact des modalités nouvelles introduites par le protocole d'accord du 8 janvier 2007 et le principe de continuité de l'accueil posé par la loi du 5 mars 2007.
- Recommandation 12 :** La mission recommande d'élaborer un tableau de suivi qui permette de piloter le dispositif au niveau départemental et de disposer d'informations fiables aux niveaux régional et national.
- Recommandation 13 :** la mission recommande qu'une priorité soit accordée à une évaluation des nouveaux types d'hébergements proposés aux personnes sans domicile et aux modalités particulières d'accueil introduites pour certains publics fragilisés.

Sur l'organisation de l'observation

au niveau national

- Recommandation 14 :** La mission recommande qu'un volet sur les personnes sans domicile figure de façon systématique dans le rapport de l'ONPES et qu'au moins une fois par an le CNLE aborde ce sujet en séance plénière.
- Recommandation 15 :** La mission recommande de confier formellement à l'ONPES la responsabilité d'engager des travaux d'évaluation des politiques publiques en faveur des personnes sans domicile.
- Recommandation 16 :** La mission recommande de conférer à l'ONPES une plus grande autonomie de gestion soit de manière isolée, soit dans le cadre de la maison de la cohésion sociale ou d'un regroupement des structures dédiées à l'observation de la pauvreté ou des inégalités.

Recommandation 17 : La mission 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.

Recommandation 18 : La mission recommande que soit pérennisé un comité de suivi national des mesures en faveur des personnes sans domicile, tout en revoyant les missions et la composition de ce comité.

au niveau régional

Recommandation 19 : La mission recommande que soit mis en place une déclinaison régionale du comité de suivi national, respectant une similarité des missions et du mode de fonctionnement avec cette instance nationale.

au niveau local et départemental

Recommandation 20 : La mission recommande que les services centraux de l'Etat en charge de la coordination des PDALPD et des SAHI élaborent des recommandations conjointes concernant la méthodologie d'analyse des besoins, les calendriers et les complémentarités nécessaires entre ces deux exercices.

Recommandation 21 : La mission recommande que le comité départemental de cohésion sociale installe systématiquement un sous-comité sur la veille sociale, chargé d'intégrer

Recommandation 22 : La mission recommande que soit examinée avec l'Union nationale des centres communaux et intercommunaux d'action sociale la possibilité d'inclure un

Recommandation 23 : La mission recommande de formaliser le comité de suivi local, présidé par le préfet, sur le territoire de la ville de Paris et d'instituer un bureau de ce comité permettant des réunions bilatérales entre l'Etat et la ville de Paris pour partager le diagnostic et répartir l'offre de manière équilibrée.

au niveau européen

Recommandation 24 : La mission recommande d'initier, au niveau européen, des études comparatives sur la situation des personnes sans domicile dans les principales métropoles.

Sur l'observation particulière des problèmes de santé (voir annexe 8)

Recommandation 25 : La mission recommande qu'un programme d'études et de recherches sur les problèmes de santé rencontrés par les personnes sans domicile soit élaboré par la Direction générale de la santé, en lien étroit avec la DREES et l'ONPES.

Recommandation 26 : La mission recommande de diligenter un audit pour examiner les conditions nécessaires à l'amélioration des connaissances sur la santé des personnes sans domicile, incluant la prise en charge de ces problèmes par le système de soins

ANNEXES

Sommaire

ANNEXE 1 : LETTRE DE MISSION.....	44
ANNEXE 2 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNEES	47
ANNEXE 3 : PLAN D'ACTION RENFORCE 2007	51
ANNEXE 4 : COMPOSITION DU CNLE ET DE L'ONPES.....	54
ANNEXE 5 : DOCUMENT DE REFLEXION SUR L'ORIENTATION DES RECHERCHES ENVERS LES PERSONNES SANS DOMICILE. FEVRIER 2004	60
ANNEXE 6 : CONTRIBUTION DE L'OBSERVATOIRE NATIONAL DE LA PAUVRETE ET DE L'EXCLUSION SOCIALE	67
ANNEXE 7 : CADRE POUR L'ELABORATION D'UN TABLEAU DE SUIVI DES DISPOSITIFS POUR L'ACCUEIL ET LA PRISE EN CHARGE DES PERSONNES SANS DOMICILE.....	110
ANNEXE 8 : LES PROBLEMES DE SANTE DES PERSONNES SANS DOMICILE : UNE PREMIERE APPROCHE DE LA LITTERATURE	114
ANNEXE 9 : GLOSSAIRE	124

ANNEXE 1 : Lettre de mission



*Ministère de l'Emploi,
de la Cohésion Sociale et du Logement*

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Le 2 6 SEP. 2006

*Ministère Délégué à la Cohésion Sociale
et à la Parité*

101, rue de Grenelle 75007 Paris

Téléphone : 01 55 55 10 10

Télécopie : 01 55 55 49 20

La Ministre

FGC/MM

851

Monsieur le Chef de Service,

Comme vous le savez, suite à la situation des sans domicile fixe à Paris cet été, le Gouvernement a nommé une mission de médiation qui a remis ses conclusions le 9 août dernier.

Le rapport de Madame Agnès de FLEURIEU, préparé conjointement avec Monsieur Laurent CHAMBAUD, membre de l'IGAS, et dont la contribution a été franchement appréciée, a réaffirmé la nécessité d'« *Affiner les connaissances quantitatives et qualitatives des personnes sans abri à Paris et en Ile-de-France afin d'améliorer la palette de solutions d'hébergement d'urgence adaptées* ».

Je partage pleinement cet objectif : si le problème posé par les personnes sans abri ne peut aucunement être réduit à sa quantification, il est primordial de disposer de données objectives et partagées fondant l'action publique ; cela suppose de se doter d'outils de diagnostic pour repérer les caractéristiques de la population des sans abri et ses évolutions lourdes les plus significatives comme de définir les indicateurs d'objectifs et de résultat concernant les politiques menées en leur endroit.

Cette démarche est d'autant plus nécessaire que les méthodes employées usuellement, consistent à évaluer la population des sans abri à partir des lieux d'accueil fréquentés, ce qui constitue une limite à l'appréciation de la population des sans abri.

Aussi, j'ai décidé de confier à l'IGAS une mission de coordination de l'observation statistique des populations sans abri, identifiant les différentes sources, travaux et méthodes disponibles qu'il importera d'évaluer afin de préconiser les outils de diagnostics adaptés à la meilleure connaissance de ces populations. Parallèlement, j'ai demandé à Madame de FLEURIEU, en sa qualité de Présidente de l'Observatoire National de la Pauvreté et de l'Exclusion Sociale (ONPES), de réfléchir à cette question avec les membres de l'Observatoire.

Monsieur André NUTTE
Chef de Service
Inspection Générale des Affaires Sociales
25-27, rue d'Astorg
75008 PARIS

Ce travail d'objectivation devrait également explorer toutes les facettes de la vie des personnes en grande exclusion et prendre en compte les démarches engagées telles que celles de l'Observatoire du Samu social de Paris.

L'Observatoire du SAMU social de Paris y contribue. Il est indispensable de poursuivre ces travaux, en étudiant particulièrement les situations de fragilité (grand âge, handicap, problèmes de santé, troubles psychiatriques, accès aux droits...). Un tel investissement nécessite d'élaborer un programme de recherches et d'études particulier.

Je souhaite que les conclusions puissent m'être remises le 20 décembre prochain.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Chef de Service, l'expression de ma considération distinguée et la meilleure.

Rue des Vues

CVR

Cathérine VAUTRIN

ANNEXE 2 : Liste des personnes auditionnées

Annexe 2 : Liste des personnes auditionnées

CNLE

Mr le sénateur Bernard Seillier, président

ONPES

Mme Agnès de Fleurieu, présidente

Dr Patrick Henry, RATP

Mr Michel Legros, ENSP

Mme Maryse Marpsat, INSEE

Mr Michel Bérard, président de l'association Voisins, citoyens en Méditerranée

Mr Didier Gélot, secrétaire général

Mme Marie-Thérèse Join Lambert, ancienne présidente de l'ONPES

Mr Jacques Freyssinet, ancien président de l'ONPES

Direction de la recherche, de l'évaluation et des études statistiques

Mme Anne-Marie Broca, directrice

Mme Nicole Roth, sous-directrice

Direction générale des affaires sociales

Mme Claire Descreux, sous directrice, sous direction des politiques d'insertion et de lutte contre les exclusions

Mme Micheline Gustin, adjointe à la sous-directrice

Mme Catherine Lesterpt, chef du bureau politique de prévention, d'insertion et d'accès aux droits

Mr François Fassy, chef du bureau de lutte contre les exclusions

Mr Pascal Noblet, chargé de mission

Mr Régis Cristofoli

Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction

Mr Alain Lecomte, directeur

Mme Marie-Dominique De Vérinas, chef de service, service de l'habitat

Mme Hélène Dadou, sous-directrice des interventions urbaines et de l'habitat

Mme Marie Claire Grima, sous directrice de l'observation et des études

Direction générale de la santé

Mme le Dr Zinna Bessa, adjointe au chef du bureau santé des populations, précarité et exclusion

Préfecture de la Haute Garonne

Mr Pierre Grimaud, Sous-préfet chargé de mission pour la ville

DDASS Haute Garonne

Mr Michel Dmuchowski, directeur

Mme Anne-Marie Rigaux, responsable du service insertion et développement social

Mme Marie-Christine Labes, inspectrice au service insertion et développement social

DRASS Ile-de-France

Mme Annick Devaux, directrice adjointe, chargée du pôle social

Mr Christophe Bernard, politique de lutte contre les exclusions

Mme Sylvie Druelle, statisticienne régionale

Mme Hélène Chamboredon, chargée d'études

DRASS Rhône Alpes

Mr Philippe Laperrouse, statisticien régional

DRASS de Franche-Comté

Mr Jean-Marc Tourancheau, directeur

Mme Christiane Poncet, statisticienne régionale

ANAH

Mr Pierre Asconchilo, chargé de mission

Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées

Mr Bernard Lacharme, secrétaire général

FNARS

Mme Sandrine Runel, déléguée régionale FNARS Rhône-Alpes

Emmaüs

Mr Fabien Tuleu, délégué général Emmaüs France

Mr Lucien Cusserne, délégué général association Emmaüs

Mr Jean Souleyreau

Mr Charles-Edouard Vincent

Fondation Abbé Pierre

Mme Frédérique Mozer, responsable des réseaux boutiques solidarité et pensions de famille

Médecins du Monde

Mme Nathalie Simonnot, adjointe du directeur général. Coordination mission France
Mme Marie Pierre Buttigieg, MDM Toulouse
Mme Catherine Frappard, MDM Strasbourg
Mme Agnès Gillino, MDM Nice
Mme Marie Laure Ferrari, MDM Angoulême

Secours catholique

Mme Dominique Saint Macary, service statistique

Institut de veille sanitaire

Pr Gilles Brücker, directeur

Samu social de Paris

Dr Xavier Emmanuelli, président. Président du HCLPD
Mr Roland Lévêque, directeur adjoint

Observatoire du samu social de Paris

Mme le Dr Anne Laporte, directrice
Mr Erwan Lemener, sociologue
Mr François Michelot, socio-démographe

Ville de Paris

Mme Gisèle Stievenard, adjointe au maire, chargée de la solidarité et des affaires sociales,
vice présidente de l'Union nationale des centres communaux d'action sociale
Mr Florent Gueguen, directeur de cabinet de Mme Stievenard
Mme Agnès El Majeri, membre du cabinet de Mme Stievenard

Union nationale des centres communaux d'action sociale

Mr Daniel Zielinski, délégué général
Mme Maela Castel, conseillère technique

Autres personnes qualifiées

Dr Jean Furtos, chef de service au CHS du Vinatier, directeur de l'Observatoire Régional
Rhône-Alpes sur la Souffrance Psychique En Rapport avec l'Exclusion (ORSPERE)
Mme le Dr Viviane Kovess, psychiatre épidémiologiste, directrice du département de
recherche et d'étude en santé publique de la MGEN
Mr Julien Damon, sociologue, centre d'analyses stratégiques
Mr Jean Baptiste De Foucault, inspecteur général des finances

Annexe 3 : Plan d'action renforcé 2007

Annexe 3 : Plan d'action renforcé 2007

Ce plan d'action a été bâti minutieusement dans un grand travail de concertation avec l'ensemble des associations et partenaires concernés dont les ministres tiennent à saluer l'engagement.

I. LA MISE EN ŒUVRE DU DROIT AU LOGEMENT OPPOSABLE

Conformément à la déclaration du Président de la République du 31 décembre 2006 demandant la mise en place d'un droit au logement opposable et après remise du rapport du Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées présidé par Xavier EMMANUELLI, demandé par le Premier ministre le 14 juin 2006, le Gouvernement présentera au conseil des ministres du 17 janvier 2007 un projet de loi intitulé diverses mesures de cohésion sociale instituant le droit au logement opposable. Il a fait l'objet d'un accord unanime ce jour du Haut Comité pour le Logement des Personnes Défavorisées.

Ce projet sera inscrit à l'ordre du jour du Sénat fin janvier et de l'Assemblée nationale en février 2007.

II. POURSUIVRE ET AMPLIFIER L'EFFORT SUR L'OFFRE DE LOGEMENT SOCIAL

Pour permettre le plus rapidement possible l'accès au logement, l'effort sur le logement locatif social sera poursuivi :

- 160.000 logements sociaux en 2007 dont 120.000 dans le parc public social sont d'ores et déjà programmés et financés. Toutefois un effort plus particulier sera fait sur les PLAI et les PLUS (logements très sociaux) pour porter l'objectif de **63.000 en 2007 à 80.000**. A cet effet, une réunion de concertation aura lieu avec l'Union des Entreprises Sociales de l'Habitat.
- La garantie des risques locatifs pour les personnes en CDD, intérim ou demandeurs d'emploi indemnisés ou salariés à faibles revenus signée avec les partenaires sociaux fin décembre et mise en place fin janvier d'apporte une garantie de loyer sans caution dans le parc privé social. Cette mesure devrait favoriser la mise en place de 200.000 logements supplémentaire.

III. CHANGER RADICALEMENT L'ACCUEIL DANS LES CENTRES D'HEBERGEMENT D'URGENCE

Toute personne accueillie dans un Centre d'hébergement d'urgence devra se voir proposer, en fonction de sa situation, une solution pérenne, adaptée et accompagnée si nécessaire, dans le parc public social, dans le parc privé conventionné, dans un CHRS, un CADA, un LogiRelais, une Maison relais ou un hébergement de stabilisation.

Le nouveau dispositif s'appuiera sur **27.100 places** nouvelles mises à disposition, devant permettre de répondre à toute demande d'hébergement de façon adaptée. Cet hébergement doit comporter un accompagnement vers une solution durable et librement choisi de prise en charge sans interruption pour les personnes s'inscrivant dans un parcours d'insertion.

Il s'articule de la manière suivante :

- **3.000 logements** seront proposés essentiellement aux publics sortant de CHRS et aux autres structures d'insertion sur les réservations de l'UESL et de la fédération des ESH dans le parc public social.
- **4.000 logements dans le parc privé conventionné** pour les bénéficiaires de la Garantie des risques locatifs élargie et mise en place fin janvier.
- **9.000 places complémentaires en maison relais** seront financées sur la base d'un forfait journalier de 16 euros.
- **1.600 places seront mises à disposition sur le programme LogiRelais** (UESL, 3F, 1%) .Elles seront essentiellement réservées au public sortant de CHRS et aux autres structures d'insertion.
- **4.500 nouvelles places seront créées sur l'année en CHRS** dont 3000 qui ont déjà fait l'objet d'un accord au CROSS.
- **5.000 places d'hébergement de stabilisation** en plus des 1.100 installées en Ile-de-France seront créées en 2007 dont 3.000 effectivement d'ici avril et 2.000 courant 2007.

Par ailleurs, **3 000 places d'hébergement d'urgence généraliste** en collectif seront maintenues.

Immédiatement, le fonctionnement des centres d'hébergement d'urgence est porté de 17h à 9h la semaine et 24 h sur 24h le week-end.

Par ailleurs, trois actions supplémentaires sont lancées :

- Une action de soutien aux métiers de l'urgence sera conduite avec les associations.
- ne expérimentation sur la base du volontariat associatif pour la prise en charge de SDF accompagnés d'animaux domestiques, notamment dans les LogiRelais.
- Une première expérimentation visant à transformer des places d'urgence (hôtels...) en location d'appartement dans le parc privé par des associations sera mise en place (première expérimentation 500).

Un comité de suivi de ce programme est immédiatement mis en place avec tous les partenaires concernés.

Annexe 4 : Composition du CNLE et de l'ONPES

CONSEIL NATIONAL DES POLITIQUES DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETE ET L'EXCLUSION SOCIALE (Membres titulaires)

	NOMS	Fonctions
PRÉSIDENT	M. Bernard SEILLIER	Sénateur de l'Aveyron
MINISTERES		
COHESION SOCIALE, PARITE	M. Jean-Jacques TREGOAT	Directeur Général de l'Action Sociale
EMPLOI, TRAVAIL, INSERTION PROFESSIONNELLE DES JEUNES	M. Jean GAEREMYNCK	Délégué Général à l'Emploi et à la Formation Professionnelle
EMPLOI, COHESION SOCIALE, LOGEMENT)	M. Alain LECOMTE	Direction Générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction
EMPLOI, COHESION SOCIALE, LOGEMENT	M. Yves-Laurent SAPOVAL	Délégué interministériel à la ville
SANTE ET SOLIDARITES	M. Didier HOUSSIN	Directeur général de la santé
JUSTICE	Mme Marielle THUAU	Chef du service de l'Accès au droit, à la justice et à la politique de la ville
EDUCATION NATIONALE, ENSEIGNEMENT SUPERIEUR ET RECHERCHE	M. Roland DEBBASCH	Directeur de l'enseignement scolaire
CULTURE ET DE LA COMMUNICATION	M. Benoît PAUMIER	Délégué au développement et aux affaires internationales
Intérieur et Aménagement du territoire	M. Edward JOSSA	Directeur général des collectivités locales
PARLEMENTAIRES ET ELUS		
Assemblée Nationale	M. Yves JÉGO	Député
Sénat	M. Alain GOURNAC	Sénateur
Association des régions de France	Mme Daouïa BEZAZ M. Bernard BOURNAZEAU (T)	Conseillère régionale de Lorraine Conseiller régional d'Aquitaine

	NOMS	Fonctions
Assemblée des départements de France	Mme Mireille BORDES M. Charles GAUTHIER	Vice-présidente conseil général de Dordogne Conseiller Général de la Haute-Saône
Association des maires de France	M. Pierre CARDO	Maire de Chanteloup-les-Vignes
ORGANISMES ET CONSEILS		
Conseil Economique et Social	M. Jacques DERMAGNE)	Président
Haut Comité pour le Logement des Personnes Défavorisées	M. Xavier EMMANUELLI	Président
Conseil National de l'Insertion par l'Activité Économique	M. Claude ALPHANDERY	Président
Conseil National des Missions Locales	Mme Françoise de VEYRINAS	Présidente (1er adjointe mairie de Toulouse)
Conseil National des Villes	Mme Agathe CAHIERRE M. Maurice CHARRIER	Vice-Présidente Vice-Président
Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale	Mme Agnès de Fleurieu	Présidente
Conseil national de l'habitat	M. Michel PIRON	Président
ASSOCIATIONS		
ATD-QUART-MONDE	M. Pierre SAGLIO	Président
FNARS	Mme Nicole MAESTRACCI	Présidente
FAPIL	M. André GACHET	Président
UNIOPSS	M. Hubert ALLIER	Directeur Général
MEDECINS DU MONDE	M. Bernard MORIAU	Responsable de la mission Roms Ile-de-France

	NOMS	Fonctions
SECOURS POPULAIRE FRANÇAIS	Mme Jacqueline MÉRIGOT	Secrétaire Générale
SECOURS CATHOLIQUE	M. Gilbert LAGOUANELLE	Directeur de l'action institutionnelle
UNCCAS	M. Patrick KANNER	Président
PERSONNES QUALIFIEES		
	Maître Jean-Luc BEDOS	Délégué général de Droits d'urgence
	M. Patrick BOULTE	Vice-président de Solidarités nouvelles face au chômage
	Mme Marie-Christine CAFFET	Directrice adjointe du développement, chargée des marchés et métiers à la confédération nationale du Crédit Mutuel
	M. Julien DAMON	Chef du département questions sociales
	M. Jean-Baptiste de FOUCAULD	Président de Solidarités nouvelles face au chômage
	M. Martin HIRSCH	Président d'Emmaüs France
	Mme Alice JANUEL	Membre de l'association nationale des gens du voyage catholiques
	Mme Maria NOWAK	Présidente de l'association pour le droit à l'initiative économique (ADIE)
ORGANISMES SOCIAUX NATIONAUX		
Caisse Nationale des Allocations Familiales	M. Philippe GEORGES	Directeur
Caisse Nationale d'Assurance Maladie	M. Frédéric VAN ROEKEGHEM	Directeur
Caisse centrale de la Mutualité Sociale Agricole	M. Yves HUMEZ	Directeur général
Agence Nationale pour l'Emploi	M. Christian CHARPY	Directeur général
Union Sociale pour l'Habitat	M. Pierre QUERCY	Délégué général
PARTENAIRES SOCIAUX		

	NOMS	Fonctions
Mouvement des Entreprises de France	M. Pierre FONLUPT	Président de la commission entreprise et société du MEDEF
Confédération Générale des Petites et Moyennes Entreprises	M. Jean-François VEYSSET	Vice-président
Union Professionnelle Artisanale	Mme Roselyne LECOULTRE	
Confédération Française Démocratique du Travail	M. Jacques RASTOUL	
Confédération Générale du Travail	Mme Jacqueline DONEDDU	
Confédération Générale de l'Encadrement	M. Jean-François HECKLE	
Force Ouvrière	Mme Claudine SAVARY	
Confédération française des travailleurs Chrétiens	Mme Pascale COTON	Vice-présidente confédérale

OBSERVATOIRE NATIONAL DE LA PAUVRETE ET DE L'EXCLUSION SOCIALE

Agnès de Fleurieu, présidente

7 membres de droit :

- le président du Conseil national des politiques de lutte contre l'exclusion (CNLE), **Bernard Seillier**, sénateur
- la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) du ministère de l'Emploi, de la Cohésion sociale et du Logement et du ministère de la Santé et des Solidarités, représentée par **Anne-Marie Brocas**
- l'Insee, représenté par **Françoise Maurel**
- le Centre d'analyse stratégique (CAS), représenté par **Julien Damon**
- la Direction de l'animation de la recherche et des études statistiques (DARES) du ministère de l'Emploi, de la Cohésion sociale et du Logement, représentée par **Béatrice Sédillot**
- la Direction générale du trésor et de la politique économique (DGTPE) du ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie, représentée par **Nathalie Fourcade**
- la Caisse nationale des allocations familiales, représentée par **Hélène Paris**.

7 universitaires et chercheurs dont la compétence est reconnue dans le domaine de la pauvreté et de l'exclusion :

- **Michel Legros**, responsable du département politiques et institutions à l'Ecole nationale de la santé publique (ENSP), administrateur Insee
- **Maryse Marpsat**, Institut national d'études démographiques (INED)
- **Élisabeth Maurel**, ingénieur d'études à l'IEP de Grenoble CERAT
- **Michel Mouillard**, professeur d'économie à l'université de Paris X-Nanterre
- **Jean-Luc Outin**, économiste, chargé de recherche au Centre national de la recherche scientifique (CNRS), directeur de l'UMR Matisse et directeur du Centre associé Céreq pour la région Île-de-France
- **Roxane Silberman**, directrice de recherche au CNRS, Lasmás (UMR 8097) et Comité

interministériel pour les données en sciences sociales

- **Hélène Zajdela**, professeure d'économie à l'université d'Évry-Val d'Essonne, en délégation au Centre d'études de l'emploi (CEE).

7 personnalités qualifiées ayant concouru ou concourant par leur action à l'insertion et à la lutte contre les exclusions :

- **Michel Bérard**, délégué général de Voisins et citoyens en Méditerranée

- **Claude Brévan**, ancienne déléguée interministérielle à la Ville, administrateur de l'ADIE (Association pour le droit à l'initiative économique)

- **Jean-Pierre Bultez**, directeur, chargé du développement et de la communication aux Petits-Frères des Pauvres, membre de la coordination d'EAPN-France

- **François Coré**, membre d'ATD-Quart monde

- **Georges Gloukoviezzoff**, expert dans le domaine de l'exclusion bancaire

- **Patrick Henry**, médecin, chef du service Lutte contre l'exclusion à la RATP

- **Véronique Hespel**, inspecteur général des Finances.

**Annexe 5 : Document de réflexion sur l'orientation des recherches envers
les personnes sans domicile. Février 2004**

La recherche en France sur la question des personnes sans abri, à partir de l'expérience du Plan Urbanisme Construction Architecture.

Au début des années 90, les personnes désignées comme « SDF » constituent depuis quelques années déjà une catégorie médiatisée dont les difficultés sont fréquemment exposées dans la presse et l'audiovisuel, tout particulièrement l'hiver. Déjà sont apparus des livres de mémoires de SDF, d'ouvrages de membres d'associations caritatives ou de journalistes. Les associations multiplient les rapports sur l'accroissement de leur nombre et l'évolution de leurs caractéristiques. La FNARS commande des enquêtes au Crédoc entre 1993 et 1998 et, en 2001 à Serge Paugam - de l'Observatoire sociologique du changement - sur la clientèle des associations adhérentes à la FNARS.

Des associations plus directement contestataires et spécialisées se créent, comme le Droit au logement (DAL) en 1990 et le Comité des sans-logis (CDSL) en 1993. Du Réseau d'alerte sociale, constitué en 1995 après l'occupation du squat de la rue du Dragon à Paris par le DAL, naît le Réseau d'alerte sur les inégalités (RAI), qui associe des militants associatifs, des syndicalistes et des chercheurs et qui produit des indicateurs d'inégalités, ainsi qu'un baromètre (le BIP 40) combinant une soixantaine de séries statistiques.

L'innovation portée par le mouvement associatif tente de trouver des réponses au relogement des personnes sans domicile, mais en comblant les espaces entre les paliers successifs du logement précaire plus qu'en favorisant le développement du logement de droit commun. Parallèlement, les associations et les services sociaux pointent que tous les domaines de la vie sont touchés pour ces personnes et qu'il faut repenser l'accompagnement sur le long terme.

La recherche a différemment pris en compte cette place occupée par les associations. Les enquêtes qualitatives et quantitatives se sont nourries les unes des autres dans les deux types de recherche empirique, socio-anthropologique et statistique.

Les recherches qualitatives se sont déroulées pour l'essentiel dans le cadre de programmes financés par le Plan Urbain (Service de recherche du Ministère de l'Équipement, créé en 1984, aujourd'hui PUCA). Les sociologues et ethnologues ont été soucieux de bâtir une problématique de recherche sur l'expérience vécue des personnes sans domicile, dans la continuité des figures de la mobilité sociale. C'est en 1991 que le Plan Urbain lance un premier programme sur « Les sans domicile fixe dans l'espace public, quelques orientations de recherche », s'appuyant sur les éléments d'observation et d'analyse ethnographique intitulée « La carrière, la manche, l'asile » (Pichon, 1991). L'impulsion d'Isaac Joseph, sociologue, aujourd'hui disparu, a été déterminante pour inviter les chercheurs à une sociologie sensible aux formes du « vivre ensemble ». A partir de ces années 1990 plusieurs travaux sont consacrés au phénomène SDF, avec un financement du Plan Urbain ou d'autres institutions. La plupart des chercheurs sont en réseau depuis lors et échangent leurs résultats dans le cadre de séminaires initiés jusque là par le PUCA.

En 1999, le PUCA lance une consultation de recherche sur la question des personnes sans domicile fixe sous le titre : « Les « SDF », représentations, trajectoires et politiques publiques ». Le manque de réponses directes en termes d'économie, de droit et partiellement de politiques publiques, a montré la difficulté de mobiliser les différentes disciplines de recherche sur ce thème. Les aspects linguistiques et juridiques, de même que les questions de nature politique, ont été le plus souvent abordés de façon transversale par certaines équipes de recherche.

Quels sont, dans les grandes lignes, les apports de ces différentes recherches coordonnées?

1/ Les questions traitant des approches méthodologiques ont été posées avec l'intention de comprendre quelle bonne distance un chercheur peut établir avec ce type de sujet – objet de recherche dans la mesure où il a affaire à une population déshéritée, c'est à dire attendant de son interlocuteur une aide. Lévi-Strauss a souligné l'état de servitude que le regard de l'enquêteur impose à l'autre. D'où l'intérêt d'une batterie de recherches pour avoir une diversité de questionnements, de postures et de partis pris.

Pour cerner l'enjeu scientifique de la mise en visibilité des personnes sans domicile fixe, on peut rappeler qu' « il n'y a pas de réalité objective qui puisse être atteinte, mais des réalités objectivées qui n'ont de cesse que de se déplacer alors qu'elles semblaient bien établies. » Rares sont les personnes en bas de l'échelle sociale qui soient dans une situation stable. Les effets de seuil relatifs aux prestations sociales et aux minima sociaux, conjugués avec les opportunités de travail et de logement font fluctuer les personnes d'un statut à un autre.

En abordant la question méthodologique, on voit bien que c'est aux contours de l'objet de recherche qu'on s'intéresse. Qu'est-ce qu'un SDF, qu'entend-on par là, qu'est-ce que cette appellation occulte et révèle ? Diane Roman, juriste de droit public s'interrogeant sur « la pauvreté face au droit », considère qu'on ne peut penser la pauvreté que comme une non-existence, et au travers de la disparition de la dignité.

Le terme de « SDF » « rend compte d'une mise en ordre sociale produisant de multiples liens entre ceux qui sont désignés et ceux qui participent activement à leur désignation ». Les lectures de l'errance varient selon les positions, parcours, convictions des protagonistes de l'aide.

Les chercheurs ont souligné la revendication identitaire des personnes sans abri. Qu'elle s'exprime en termes de différence ou de similitude d'avec les pratiques de ceux qui ne sont pas sans abri, cette question de l'identité soulève des paradoxes qui ont une influence directe sur les politiques et sur les pratiques. Confrontées au sort de tout un chacun, les personnes SDF sont renvoyées à leur autonomie et à leur part de responsabilité dans leur trajectoire et donc à la culpabilité, ou au contraire considérées sous un jour particulier. Elles sont alors marquées du stigmate de l'exclusion. Ainsi, pour échapper à la stigmatisation qui se profile avec le repérage des particularités des SDF, certains chercheurs ont préféré déplacer le regard et considérer les lieux de vie et d'action et leur dynamique propre, plus que les individus. Les personnes n'ont pas à abandonner une identité de sans domicile puisqu'elles ne sont pas réduites à cette figure là. L'entrée par le territoire entend « différencier la recherche des représentations pour appréhender les figures cachées sous cette vaste catégorie SDF et procéder à un travail de visualisation de ce que celle-ci occulte ». Ce déplacement de perspective permet que tous ceux qui travaillent sur l'espace urbain se sentent questionnés. Certains aspects jusque là invisibles du problème, comme les différentes formes du mal logement dispersé, peuvent se retrouver au centre de la problématique.

2/ Le concept de « sortie » dépend du point de vue de l'observateur et de l'exigence invoquée pour parler de réinsertion. Il ne recouvre pas tant une réalité sociale qu'il ne ressort d'un ensemble de technologies de l'action sociale, prenant des accents universels. On ne peut éluder cependant l'interrogation sur les personnes qui « s'en sortent » en mourant de vivre dans la rue et de la rue !

Plusieurs recherches ont analysé le point de basculement entre la dépendance absolue à l'urgente nécessité de la survie et la capacité de « s'affranchir », au sens donné à ce mot par

B.Bergier, des effets de la survie, ou de maintenir son identité personnelle au milieu de cette expérience. C'est cette capacité personnelle à maîtriser les conditions de la survie et de développer des stratégies dans l'espace public qui donne des atouts pour s'en sortir. Travail de présentation de soi aux autres, pour se rendre invisible, ou à l'inverse pour être remarqué de façon singulière, dans une dynamique de contournement des logiques d'assignation, au risque de passer pour incohérent ou fou aux yeux d'observateurs inattentifs.

Les analyses relatives au comportement d'un certain nombre de personnes sans domicile fixe que présentent les chercheurs permettent de comprendre les conditions de l'efficacité de certains dispositifs d'hospitalité lorsqu'ils se présentent à elles. Dès lors que certaines conditions sont remplies, toutes sur le registre de la réciprocité et de la confiance, il semble que, plus encore que des événements qui font sens, il y a des rencontres qui mettent en mouvement ou font changer d'orientation. Que ce soit des rencontres dues au hasard, avec des bénévoles ou des professionnels, que l'on appellera des « passeurs », leur qualité réside dans la reconnaissance chez l'autre de sa capacité à agir, à prendre la parole et à participer. Le retournement du stigmate redonne un sentiment de dignité qui permet l'engagement dans des dynamiques individuelles et collectives. Le processus peut être très long et peut avoir pour point de départ un lieu d'accueil de jour au sein duquel n'est exigée aucune contrepartie à l'accueil. Des chercheurs notent a contrario qu'en milieu institutionnel pèse une menace sur l'espace intérieur qui, à cause de l'impossibilité d'échapper au regard de l'autre ou de détourner son regard, constitue une violence quotidienne empêchant le développement de la confiance.

Le rôle de ces passeurs consiste à faire le pont entre deux mondes, à permettre la désaffiliation de l'ancienne identité, en offrant un appareil de conversion où une nouvelle réalité est confirmée. L'action de ces passeurs se renforce bien sûr des liens qu'ils ont tissés avec les réseaux locaux, voire avec les institutions, dans un processus complexe qui, parfois, engendre une partie des réponses publiques en direction des gens à la rue. L'invitation à la créativité dans des expérimentations sociales de groupe renvoie à la manifestation de leur capacité à agir des personnes habituellement assimilées à la somme de leurs insuffisances ou de leurs excès.

Les lieux de vie collectifs ou les lieux de passage comme les squats, de plus, permettent d'échapper à la solitude et de compter sur des appuis. Car le coût du passage à la légalité est élevé et suppose énormément d'énergie. Pour les jeunes en galère, il s'agit même d'un processus d'inversion. Reprendre la vie de tout le monde a ses exigences qui fait passer d'un équilibre de vie constitué de dépendances, d'habitudes, de routines et d'une identité de SDF donnant certains droits, à une nouvelle identité en construction, mal prise en compte par les organismes et les institutions qui ont une logique binaire : exclu / non exclu.

3/ Considérer les personnes sans logement sous l'angle de la citoyenneté.

Au-delà de la légitimité qu'acquière les acteurs qui, sur certains territoires, s'efforcent de mettre au point une logique de mise en réseaux, les chercheurs font plutôt un constat d'absence de légitimité politique permettant de traiter la question des SDF sous le prisme de la citoyenneté. La dimension de l'urgence, récurrente et sans mémoire, relayée massivement par les médias, prédomine dans notre société. Sous l'angle de la responsabilité pénale, on conçoit que s'impose l'assistance aux personnes en danger, qui s'oppose même parfois à la liberté de choix des personnes elles-mêmes. Penser la situation des exclus sous l'angle des dysfonctionnements sociaux et des défauts de politiques publiques, manifestés par leur présence, c'est engager une réflexion large sur la vie sociale et une remise à plat des enjeux collectifs, sous la lecture de ces échecs. Le chiffre de 13% d'expulsions à l'origine des

situations de SDF, par exemple, qu'indique l'INSEE, à la suite de son enquête de 2001, donne à réfléchir sur la prévention et l'utilisation des outils législatifs.

Les chercheurs observent que l'action locale prend assez souvent sa source dans le souci de rendre invisibles des personnes qui dérangent l'espace public, soit en désignant des lieux pour les y fixer, soit en faisant circuler les indésirables, sans considération pour leur projet personnel. Or les personnes les plus démunies, à partir de leurs difficultés, nous éclairent sur les zones de fragilité et de vulnérabilité de la société. Aussi bien dans les domaines de la santé, de l'accès au travail, du logement, de la reconnaissance statutaire des étrangers, nous pourrions nous laisser instruire par leur histoire et leur parole.

Des chercheurs soulignent qu'avec la fin de certaines grandes institutions totalisantes (hospices) on est passé à un décloisonnement, accompagné d'une spécialisation de secteurs d'intervention sur les populations pauvres. La diversité des outils sectoriels et des référents professionnels contribue à la segmentation et alimente les difficultés que rencontrent les acteurs pour se penser collectivement. Les Québécois se sont employés à reconnaître aux personnes vivant la grande pauvreté une capacité à être partie prenante d'une réflexion action pour mobiliser et transformer les ressorts de l'action publique, allant même jusqu'à négocier avec les parlementaires et le ministère du budget.

Des expériences collectives observées en France par les chercheurs montrent la capacité d'investissement de personnes qui partagent des responsabilités, mettant ainsi en lumière divers modes d'habiter et de travailler. Pérenniser des formes d'habitat ou d'organisation collectifs, conçues localement par les précaires eux-mêmes, peut répondre de façon pertinente et dynamique à une partie de la question, en adaptant des normes existantes, afin de les faire bénéficier de soutiens institutionnel et financier. C'est à travers les outils de l'évaluation que peuvent se légitimer les bonnes pratiques et être réactualisées les mesures au fil du temps, avec la mise à jour de nouvelles questions. Cela peut conduire les acteurs associatifs, administratifs et politiques, à penser leur interdépendance pour fonctionner en réseau, généraliser les échanges de service, reconnaître les capacités d'auto organisation des citoyens et délibérer sur les coopérations, les échanges de savoirs et de solidarités. Le territoire peut ainsi se concevoir comme un espace qui se crée et non comme une forteresse qui se protège des pauvres.

L'analyse des situations vécues des personnes observées rend compte des processus de socialisation/désocialisation, et des dynamiques, adaptations et dépendances qu'entraîne le travail de présentation de soi pour survivre.

Les analyses se sont aussi déployées autour des normes sociales, mettant en évidence la contiguïté des situations de pauvreté, tant au regard du logement que du travail. Elles se sont attachées aux mobilités des individus, et ont investi l'espace urbain comme lieu des ressources de la survie.

Voici des axes de recherche qui pourraient aujourd'hui faire l'objet d'une programmation de recherche :

1/ La question des politiques publiques de l'urgence.

Enfinement très peu de travaux se sont intéressés au fond de cette question - qui relève à la fois du traitement de la Question sociale et de la Question urbaine - dans ses dimensions historique, politique, sociale et éthique.

Si l'on se réfère à la réflexion très intéressante conduite depuis plusieurs années par Rony Brauman sur l'intervention humanitaire, position qui est celle actuellement de Médecins sans frontières, on peut s'interroger sur ce que ces politiques ont permis et leurs impasses. Quels ont été les acteurs mobilisés ? L'histoire de ces politiques et leurs liens avec tout ce qui relève de la nouvelle critique sociale telle que tentent de la décrypter Boltanski et Chiapello dans "Le nouvel esprit du capitalisme", qui apparaît avec la notion d'exclusion et les théories qu'elle a suscitées en vue et place de la notion d'exploitation.

Cette question me semble importante car les modèles aujourd'hui s'exportent facilement, sans doute pour le meilleur et pour le pire. Voir la proposition d'exporter en Afrique l'expérience du SAMU social.

Une question sous-jacente pourrait porter sur l'évaluation de ces politiques de l'urgence : comment la penser, en vue de quoi, avec quels moyens sur le long terme, quelle est la place des observatoires sociaux ?

2/ La question de l'accompagnement social à la sortie de la rue.

Lorsque l'on connaît aujourd'hui les flux tendus auxquels sont confrontées les associations pour accompagner les trajectoires d'hébergement et relogement - libérer des places d'hébergement mais sans accès au logement de droit commun - il serait utile de mieux comprendre mieux les parcours résidentiels des personnes, en amont et en aval de leur recours aux dispositifs et d'enquêter quantitativement et qualitativement sur cette question.

Une attention particulière pourrait être portée aux innovations en matière d'habiter : maisons relais par exemple, formes d'habitat semi-collectif, notamment pour étudier ce qu'elles produisent en termes d'autonomie et de valorisation de soi-même.

Plus globalement cette question de l'accompagnement social des personnes n'est guère analysée ni évaluée - si ce n'est éventuellement par les associations elles-mêmes, mais sans outils sociologiques fiables. Une réflexion pourrait être conduite sous forme de recherches actions sur des territoires ou selon des méthodes d'ethnographie coopérative, pour mettre en lumière les modes d'organisation. Il est nécessaire dès lors de s'appuyer sur une analyse des besoins et des dysfonctionnements, et si possible, pour des raisons d'efficacité, d'obtenir l'assentiment et l'appui des pouvoirs locaux.

3/ Plus généralement la recherche pourrait s'intéresser aux effets de la prévention des risques, notamment en matière de logement, pas seulement en direction des personnes déjà SDF mais aussi pour toutes sortes de populations vulnérables comme les jeunes placés, les prisonniers, etc., en s'attachant à analyser la structure de l'offre.

La mesure des écarts entre les principes et les actes et notamment les effets de seuil qui relèguent quantité de gens dans une précarité dramatique sont encore peu étudiés et permettraient d'envisager des actions de soutien et de prévention, comme d'engager les réformes indispensables.

Citons certaines populations qui apparaissent sous un jour nouveau et mériteraient une attention particulière au regard de la prévention :

1 - les nouvelles vagues d'immigration et les demandeurs d'asile déboutés (5/6) venant en concurrence des populations sans logement dans les centres d'hébergement et les accueils de jour

2 - la situation des nomades sans ressources qui reste également une vraie épine dans le pied de notre société qui se veut héritière des traditions d'hospitalité. Là aussi, l'espace public met en scène les échecs de la solidarité entre communautés et les discriminations qui y sont à l'œuvre.

3 - les mineurs isolés dont les magistrats signalent la gravité de leur solitude et les dangers qu'ils encourent dans la rue, ainsi que les stratégies d'invisibilité et de survie dont on devine les effets pervers, encore peu connues.

4/ La question de l'implication des intéressés à la lutte pour en sortir.

Dans le cadre du réseau international des chercheurs mobilisés sur ces questions, ce sujet est apparu comme méritant à lui seul d'être traité. Il n'y a pas d'études suffisamment solides à ce propos. Que sont devenus les mouvements de mobilisation de SDF ? Quelles sont les formes d'implication des usagers eux-mêmes au sein des associations ? Quelles sont les innovations ? Quels sont les points de vue des intéressés là-dessus et leurs propositions, notamment sur les problèmes structurels auxquels ils se trouvent confrontés et qui dépassent leur seule histoire de vie ?

Danièle Ballet

vu et approuvé

Olivier Piron
Secrétaire permanent du PUCA

**Annexe 6 : Contribution de l'Observatoire national de la pauvreté et de
l'exclusion sociale**

**Note pour l'Observatoire national de la pauvreté et de
l'exclusion sociale**

**Bilan des sources et méthodes des statistiques publiques
concernant les personnes sans domicile**

Maryse Marpsat¹

¹ Ce texte n'engage que son auteur.

Sommaire

I. LA DEFINITION DES PERSONNES SANS DOMICILE	70
II. LA BASE FINESS	72
III. LES ENQUETES DU SYSTEME PUBLIC DE STATISTIQUE	72
III.A. L'enquête ES de la DREES	73
III.B. L'enquête nationale sur les utilisateurs des services d'hébergement et de distribution de repas chauds par l'INSEE (SD2001)	74
III.C. Les travaux de l'INED sur les marges de l'enquête SD2001 (personnes non francophones, personnes contactées par les services itinérants)	77
III.D. Le recensement de la population et les autres enquêtes de l'INSEE	78
IV LES DONNEES DE LA DGAS ET DE LA DPM	79
V. UNE SUGGESTION POUR L'HARMONISATION DES STATISTIQUES PUBLIQUES	80
VI. LES AUTRES SOURCES DE DONNEES PORTANT SUR LES PERSONNES SANS DOMICILE	82
VI.A. L'enquête « une nuit donnée » en Île-de-France	82
VI.B. L'enquête FNARS/OSC de 2001	82
VI.C. Les données du Samu Social de Paris	82
VI.D. Le 115 en province	83
VI.E. Quelques systèmes d'observation des personnes hébergées par les CHRS	83
REFERENCES	85
1. REFERENCES GENERALES	85
2. ENQUETE SUR LES SANS-DOMICILE "A UN MOMENT DONNE" UTILISANT DES PONDERATIONS POUR USAGES MULTIPLES	86
<i>Enquêtes INED et INSEE</i>	86
<i>Deux études de l'INED sur la couverture de ces enquêtes</i>	88
3. ENQUETE "A UN MOMENT DONNE" DANS LES CENTRES D'HEBERGEMENT (NE NECESSITANT DONC PAS DE PONDERATIONS CORRECTRICES POUR MULTI-UTILISATION) : LES ENQUETES « UNE NUIT DONNEE »	88
4. L'ENQUETE OSC-FNARS	88
5. ÉTUDES UTILISANT L'ENQUETE ES DE LA DREES (INTERVIEWS DE RESPONSABLES DE SERVICES D'HEBERGEMENT) :	88
6. LES ETUDES DE L'ORSAS	89
7. UNE REVUE DES METHODES PERMETTANT D'ETUDIER SUR LA DUREE LES TRAJECTOIRES DES SANS-DOMICILE : DONNEES DE PANEL, UTILISATION DES FICHIERS DES SERVICES D'HEBERGEMENT, ENQUETES « MENAGES » AVEC QUESTIONS RETROSPECTIVES	89
ANNEXE 1 : LA CLASSIFICATION DES SITUATIONS DE LOGEMENT ISSUE DES TRAVAUX DU CNIS (1993-1996)	90
ANNEXE 2 : PRINCIPALES SOURCES DE DONNEES FRANÇAISES SELON LA CLASSIFICATION DU CUHP	95
ANNEXE 3 : LES CATEGORIES DE FINESS	56
ANNEXE 4 : LES DONNEES DE LA DGAS ET DE LA DPM (2005)	64
ANNEXE 5 : INDICATEUR PROPOSE PAR LE GROUPE D'EXPERTS D'EUROSTAT SUR LES PERSONNES SANS-DOMICILE (BROUSSE, 2004)	67

Les nombreux travaux, statistiques ou ethnographiques, qui ont porté depuis les années 1980 sur les personnes sans-domicile, montrent qu'il n'y a pas beaucoup de sens à étudier les personnes qui dorment dans la rue (qu'on appellera ici les « sans-abri ») en les isolant de celles qui dorment dans un centre d'hébergement, surtout d'urgence. En effet les passages d'une situation à l'autre sont fréquents pour une même personne. L'examen des sources publiques de données qui suit portera donc sur les sans-domicile en général, en précisant à l'occasion qu'il s'agit de « sans-abri ». On dira aussi un mot des sources sur d'autres situations marginales de logement, comme l'hébergement par un tiers (famille ou ami), qui sont des situations qu'on retrouve dans le parcours résidentiel de nombreux sans-domicile et dont la prise en compte peut contribuer à la prévention de ce phénomène.

Il existe plusieurs producteurs de statistiques publiques sur les sans-domicile, quoique, comme on le verra par la suite, le champ de ces sources, la définition des personnes concernées, et l'usage qui est fait des chiffres obtenus diffèrent. Une bibliographie sur les différentes sources évoquées ici est donnée à la fin de cette note.

En 1995, à la suite du groupe de travail « sans abri » du CNIS, l'INED a conduit une enquête pilote sur les sans-domicile parisiens. En 2001, l'INSEE a généralisé cette enquête à l'ensemble de la métropole. C'est l'enquête sur les utilisateurs des services d'hébergement et de distribution de repas chauds (SD2001), qui est la première enquête européenne de ce type au niveau national. On verra plus loin la méthode de ces enquêtes, inspirées d'enquêtes américaines sur le même thème.

L'INSEE réalise aussi un recensement des sans-abri (dans un sens qui sera précisé plus loin). Plus généralement, le recensement de la population ainsi que plusieurs enquêtes, notamment l'enquête Logement, permettent de mieux connaître diverses autres situations marginales de logement, relatives aux éléments de confort, au surpeuplement etc. Des questions dans plusieurs enquêtes de l'INSEE (Santé, Logement) permettent aussi de repérer les personnes hébergées par un tiers, ami ou famille, et celles qui ont connu dans le passé une période sans domicile dont elles sont sorties en retrouvant un logement (Laferrère, 2003 ; Djirikian, Laflamme, 2006 ; le numéro spécial d'Economie et Statistique consacré aux sans-domicile).

La DREES est en charge du fichier FINESS, une base de données des établissements sanitaires et sociaux. Une partie du fichier FINESS porte sur les centres d'hébergement financés par l'État. C'est aussi la DREES qui conduit régulièrement l'enquête ES (établissements sociaux) auprès des établissements destinés aux personnes connaissant des difficultés sociales et aux personnes handicapées.

Enfin, la DGAS et la DPM disposent de données sur les services d'hébergement financés par l'État, incluant ceux qui s'adressent aux sans-domicile, ainsi que ceux qui s'adressent aux demandeurs d'asile et aux réfugiés. Au sein du ministère du Logement, la DGUHC dispose de données sur des formes d'hébergement de plus longue durée, les « résidences sociales ».

Avant de passer en revue ces différentes sources et leurs limites, voyons d'abord la question des définitions.

I. La définition des personnes sans domicile

En France, contrairement à ce qui se passe dans d'autres pays comme le Royaume-Uni ou aux États-Unis, il n'y a pas de définition des sans-domicile énoncée dans une loi dont le but serait de leur procurer un hébergement ou un logement. La définition des personnes sans domicile utilisée par l'INED et l'INSEE remonte aux travaux du groupe « sans-abri » du CNIS, qui s'est réuni de 1993 à 1996. A cette occasion divers outils statistiques ont été mis au point sous l'égide du CNIS : des questions sur les personnes hébergées par un tiers furent ajoutées à l'enquête Logement ; l'INED a mis au point une méthode d'enquête par échantillon qui a ensuite été reprise et perfectionnée par l'INSEE pour son enquête nationale ; et une classification de l'ensemble des situations de logement, dont la situation de sans-domicile fait partie, a également été élaborée.

Cette classification de l'ensemble des situations de logement comporte quatre aspects : l'aspect physique, le statut d'occupation, le confort du logement (y compris l'accès à un point d'eau pour ceux qui ne disposent pas d'eau courante, en particulier ceux qui vivent dehors) et la précarité au sens temporel. Ces quatre dimensions sont explicitées en détail dans Clanché, 1998 ou Clanché, 2000 qui développe aussi les raisons de ces choix². On trouvera la classification en annexe 1 à cette note.

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

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

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

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

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

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

² « Un des axes de travail du groupe a en effet été de ne jamais considérer les populations sans abri comme des populations coupées du reste de la société de façon nette, mais au contraire de mettre en lumière d'une part le continuum de situations qui existent entre personnes « avec » ou « sans » logement, d'autre part la rapidité et la fréquence des passages, pour une même personne, entre les situations de logement et de non logement, dans un sens comme dans l'autre. (...) il ne s'agissait donc pas d'établir une liste ou une nomenclature de situations d'exclusion distincte de celle des situations « ordinaires ». (...) on a décidé d'élaborer un système de nomenclature décrivant l'ensemble des situations de logement, des plus habituelles et des plus stables aux plus précaires et moins confortables » (Clanché, 1998, p. 183).

II. La base FINESS

C'est la DREES qui est chargée de la base FINESS. Elle est mise à jour par les DRASS et les DDASS.

FINESS veut dire *Fichier National des Établissements Sanitaires et Sociaux*. C'est une base nationale des équipements dans le champ de la santé et du social (y compris les hôpitaux, les centres d'hébergement, et les établissements de formation des infirmiers ou des travailleurs sociaux). Chaque établissement figurant dans FINESS a un identifiant sur 9 chiffres. FINESS utilise une classification nationale des services dans les domaines concernés. Les services d'hébergement pour les sans-domicile sont classés en « accueil, hébergement, assistance et réadaptation pour les adultes et familles en difficulté », les centres maternels dans la catégorie « accueil, hébergement, assistance et réadaptation pour la protection de l'enfance ».

La classification détaillée est donnée en annexe 3. Signalons par exemple les *Établissements d'accueil mère-enfant*, ou *centres maternels*, dans la catégorie 4501/166 ; les *Centres d'hébergement et de réinsertion sociale* (ou CHRS) dans la catégorie 4601/214 ; les *Autres centres d'accueil* dans la catégorie 4601/219 ; les *Centres d'accueil pour demandeurs d'asile* (ou CADA) en 4601/443, les *Centres provisoires d'hébergement* (ou CPH) en 4601/442 ; les *Foyers pour travailleurs migrants* (ou FTM) en 4602/256, etc. Les hébergements spécialisés, par exemple dans le traitement des addictions à la drogue ou à l'alcool, figurent dans d'autres postes de la classification.

FINESS peut aussi servir de base de sondage. Ainsi, l'enquête ES décrite plus loin a une base de sondage issue en partie de FINESS.

Dans le répertoire FINESS, sont enregistrées avant tout les structures qui reçoivent une autorisation du préfet de région et un avis préalable du CROSMS (comité régional de l'organisation sociale et médico-sociale) : CHRS, CADA et CPH.

Les services d'hébergement qui reçoivent de l'État un financement pérenne sont donc dans FINESS. Les autres peuvent être dans FINESS mais la couverture est moins bonne. Par exemple, parmi les services d'hébergement s'adressant aux sans-domicile, les centres d'urgence qui sont financés seulement par des associations ou par des communes, ou qui ne reçoivent de l'État que des subventions, ne sont pas nécessairement dans FINESS, alors que les CHRS (et, pour les demandeurs d'asile et les réfugiés, les CADA et les CPH), dont le financement vient de l'État de façon pérenne, sont bien couverts. D'autres services destinés aux sans-domicile, comme les distributions de repas ou de vêtements, ne sont pas dans FINESS.

La base ne donne pas d'informations sur les utilisateurs de ces services, par exemple, sur les personnes hébergées par un centre. Toutefois, la capacité (par sexe) figure dans la base.

Voir aussi : <http://finess.sante.gouv.fr/finess>

III. Les enquêtes du système public de statistique

Quel que soit le sujet abordé, il existe deux grandes méthodes de recueil des données statistiques : celle qui s'appuie sur des enquêtes sur échantillon représentatif, et celle qui repose sur des données de registres. Les pays producteurs de statistiques sont en général plutôt orientés vers l'une ou l'autre de ces méthodes, même si de nos jours la distinction est moins claire qu'autrefois. Ainsi, dans le Nord de l'Europe, les registres sont plus généralement employés ; en France, en revanche, les enquêtes sur échantillon sont nombreuses, même si les fichiers administratifs sont de plus en plus utilisés.

Dans le cas des personnes sans domicile, on retrouve ce clivage entre les enquêtes statistiques, et les données provenant des fichiers des services aux sans-domicile, principalement les services d'hébergement (voir le classement des modes de recueil des données en annexe 2).

Les enquêtes statistiques, par questionnaire, sont très riches et permettent des analyses sur les aspects les plus complexes de la situation des sans-domicile et sur leurs trajectoires. Leur défaut est qu'elles donnent des résultats soit au niveau national, soit local, mais pas les deux en même temps (le coût de ces enquêtes limitant la taille de l'échantillon). De plus, il n'est pas facile de les reproduire fréquemment.

Les données des registres de services sont d'une qualité moindre, car elles ne sont pas conçues à fin d'études, et les conditions dans lesquelles elles sont recueillies peuvent laisser à désirer (la priorité devant, naturellement, être donnée au service rendu à l'utilisateur et non à la qualité statistique des données). Elles peuvent théoriquement être élaborées à n'importe quel niveau géographique et de façon régulière. Toutefois, éviter les doubles comptes (venant du fait qu'une même personne peut utiliser divers services d'aide dans une période donnée) nécessite l'emploi d'un identifiant individuel, type « numéro de sécurité sociale ». Si l'usage d'un tel identifiant est très bien accepté dans certains pays (comme le Danemark, par exemple), en France la question de la protection des données individuelles est très sensible (l'affaire « Safari », projet de rapprochement de fichiers administratifs contenant des informations personnelles, a ainsi conduit à la création de la Commission Nationale Informatique et Libertés en 1978). Par ailleurs, il ne faut pas minimiser les coûts qui résultent des vérifications et corrections nécessaires lorsqu'on veut utiliser les données de registres à des fins d'études.

III.A. L'enquête ES de la DREES

Les enquêtes ES dépendent de la DREES (ex SESI). La première enquête ES (comme *Établissements Sociaux ou Établissements et Services*) remonte à 1982. Les établissements enquêtés incluent ceux destinés aux handicapés, et aux enfants et adultes « en difficulté sociale » (dont les centres dépendant de l'Aide Sociale à l'Enfance).

L'enquête ES a eu lieu tous les deux ans jusqu'en 1997. Désormais, les thèmes « personnes handicapées » et « personnes en difficulté sociale » sont étudiés séparément et en alternance tous les deux ans, chacun des deux thèmes est donc étudié tous les quatre ans. L'enquête ES2001 concernait les établissements pour personnes handicapées. La dernière enquête ES date de fin 2004-début 2005 et concerne les établissements pour enfants et adultes en difficulté sociale. Ses résultats ont été publiés en 2006 (Vanovermeir 2006a et b).

La base de sondage de l'enquête utilise la base FINESS mais en la complétant, dans le but d'y inclure les centres d'hébergement qui ne sont pas dans FINESS (en consultant les DDASS à qui il est demandé de vérifier et de compléter la base pour leur territoire). Pour l'enquête 2004, un effort supplémentaire a été fait pour inclure des modes d'hébergement qui ne sont pas dans la base FINESS, comme les lits financés sur l'ALT (souvent des chambres d'hôtels ou des appartements partagés), les maisons-relais et les établissements financés par les grandes villes. Les maires des communes de plus de 100 000 habitants ont notamment été consultés pour établir la liste des établissements qu'ils finançaient.

Jusqu'en 1997, si les établissements pour handicapés et ceux pour personnes en difficulté sociale étaient enquêtés tous les deux ans sur leurs activités et leur personnel, les données sur les utilisateurs n'étaient recueillies que tous les quatre ans (à tour de rôle, une fois auprès des établissements pour handicapés, la fois suivante auprès des établissements pour personnes en difficulté sociale). Depuis 2001, avec la séparation des deux thèmes de l'enquête ES, la « clientèle » des établissements est étudiée systématiquement ; ES2001 « personnes handicapées » comportait un volet clientèle, de même que ES2004 « personnes en difficulté sociale ».

Comme les enquêtes menées avant 1997, l'enquête de 2004 est exhaustive en ce qui concerne les établissements ; en revanche, elle n'est plus exhaustive en ce qui concerne les utilisateurs. Les données sur les utilisateurs sont recueillies sur un échantillon représentatif des établissements au niveau national (environ un sur trois est enquêté). Mais cet échantillon n'est pas représentatif au

niveau local (régions, départements). Dans les établissements enquêtés, tous les utilisateurs sont étudiés.

Jusqu'en 1997, les enquêtes ne recueillaient pas de données sur les utilisateurs des centres d'urgence. L'enquête de 2004 l'a fait. Elle donne une description des personnes hébergées par ces services la nuit du 8-9 février 2005. Cette description porte sur le sexe, l'âge, le type de famille, des caractéristiques générales, les problèmes de logement, et le type d'hébergement le plus fréquent dans les 6 derniers mois. Pour la partie « insertion » des établissements CHRS, les données recueillies portent en partie sur des flux (les personnes sorties de l'établissements en 2004), pour partie sur des stocks (les personnes présentes le 31 décembre 2004). Les données ne sont recueillies que pour les utilisateurs des services d'hébergement.

Pour les CHRS, les données recueillies sur les personnes présentes le 31/12/2004 incluent le sexe, l'année de naissance, le type de famille, la catégorie socio-professionnelle, la situation d'emploi, les ressources principales, les formes d'hébergement actuelles et passées, la nationalité, le statut légal (demandeur d'asile, débouté, réfugié, etc.), la nature de la couverture santé. Pour ceux qui ont quitté l'établissement en 2004 la destination est détaillée avec diverses autres variables comme le sexe, l'année de naissance, les dates d'entrée et de sortie, la CSP et le type de famille, les ressources principales.

Ces données ont également été recueillies pour les autres types d'établissements destinés aux personnes en difficulté sociale.

III.B. L'enquête nationale sur les utilisateurs des services d'hébergement et de distribution de repas chauds par l'INSEE (SD2001)

Ce qui suit précise la méthode employée par l'enquête SD2001, conduite par l'INSEE avec une méthode s'inspirant de celle mise au point par l'INED pour son enquête de 1995 réalisée sous l'égide du CNIS. SD2001 est la première enquête nationale européenne portant sur les sans-domicile.

Pour une description détaillée de la méthode, du mode d'échantillonnage et du calcul des pondérations, voir Brousse *et al.*, 2006 ; Brousse *et al.*, 2002c ; et Ardilly et Le Blanc, 2001.

Parmi les utilisateurs des services enquêtés, les sans-domicile ont été définis, on l'a vu plus haut, comme les personnes qui ont passé la nuit précédant l'enquête dans un hébergement procuré par un organisme d'aide ou dans un lieu non prévu pour l'habitation, comme l'espace public. Les services d'hébergement incluent les centres maternels³. Le champ géographique est celui de l'ensemble des agglomérations de 20 000 habitants ou plus. Les personnes interrogées étaient francophones ; toutefois, les estimations du nombre d'utilisateurs et de sans-domicile portent sur l'ensemble, quelle que soit leur langue, et sur la totalité de la France métropolitaine.

L'échantillon s'est fait en trois étapes : d'abord les agglomérations, puis les « services x jours d'enquête » où les prestations étaient distribuées, puis les prestations elles-mêmes (une nuit, un repas) dans chaque lieu de distribution. On enquêtait les individus recevant ces prestations, et la méthode dite du « partage des poids » permet d'attribuer à chaque enquêté une pondération, et d'avoir ainsi des résultats relatifs aux personnes, et aux prestations.

L'enquête a eu lieu en janvier-février 2001 dans 80 agglomérations de 20 000 habitants ou plus. La collecte s'est déroulée du 15 janvier au 12 février 2001, à l'exclusion des samedis, des dimanches et du lundi 22 janvier. 4 195 personnes ont été interrogées par plus de 300 enquêteurs au total. L'échantillon final comptait 4 084 questionnaires. Chaque entretien durait en moyenne une heure.

Les agglomérations ont été sélectionnées proportionnellement à un critère de taille défini comme une combinaison de la population totale et de la capacité d'hébergement de personnes en difficulté,

³ Ce n'était pas le cas dans l'enquête menée par l'INED en 1995, ce qui explique que la proportion de femmes sans domicile est plus élevée dans l'enquête de l'INSEE.

selon les données des associations et de FINESS. Les 80 agglomérations sélectionnées rassemblent 80 % de la population des centres de plus de 20 000 habitants.

SD2001 : Méthode de partage des poids

Services

w_1, \dots, w_{13}

Individus

(méthode de partage des poids)

$$W_1 = w_1$$

$$W_2 = 1/2 * (w_2 + w_8)$$

$$W_3 = w_{10}$$

$$W_6 = w_7$$

$$W_7 = 1/3 * w_9$$

Hébergement

1

2

3

4

5

Repas du soir

6

7

8

9

Repas de midi

10

11

12

13

1

2

3

4

5

6

7

8

Exemple : Les flèches représentent les liens entre les services et les individus. Les prestations grisées sont celles échantillonnées. Elles renvoient aux individus grisés. Les lignes en pointillé représentent les liens cités par l'individu 7, qui n'ont pas servi à inclure l'individu dans l'échantillon.

Source : Ardilly, Le Blanc, 2001, "Sampling and weighting a survey of homeless persons : a French example", *Survey Methodology*, vol 27, n°1, 109-118.

La liste des structures d'aide aux personnes en difficulté a été préparée un an avant l'enquête et mise à jour juste avant qu'elle ne débute. Cette liste a été établie dans les 80 agglomérations sélectionnées mais aussi dans 80 unités plus petites, entre 5 000 et 20 000 habitants. 2 742 structures ont ainsi été listées et ont répondu à une enquête téléphonique. L'enquête téléphonique a montré qu'un tiers étaient hors champ, parce qu'on n'y trouvait ni hébergement ni distribution de repas chauds. On a ainsi obtenu une base de sondage de 1 464 structures dans les 80 agglomérations de 20 000 habitants ou plus sélectionnées. Une même structure pouvait correspondre à plus d'un type de service, par exemple un hébergement et une distribution de nourriture ; les services dans la base étaient ainsi au nombre de 2 398 (Brousse *et al.*, 2002d). L'échantillon comprenait 1 225 « services x jours d'enquête », correspondant à 903 services distincts (certains gros services pouvant être visités plusieurs fois). Les enquêteurs ont finalement fait 1 036 visites dans les 903 services échantillonnés, dont 57 avaient fermé ou étaient hors champ.

L'échantillonnage des prestations (c'est-à-dire, celui des personnes qui en ont été bénéficiaires), était réalisé à partir d'une liste quand il en existait une (par exemple, une liste de lits) ou selon le rang de passage des usagers à certains points obligés, table de distribution des repas, entrée ou sortie d'une salle, etc.

Pour pondérer les données, il était nécessaire de savoir combien de fois l'enquêté avait utilisé les différents services la semaine précédant l'enquête. Le questionnaire les interrogeait donc sur leur usage des services. La méthode de « partage des poids » (voir le diagramme ci-dessus ou l'article de Ardilly et Le Blanc, 2001) a été utilisée pour établir plusieurs jeux de pondérations. L'un correspond à un « jour moyen » de la période de référence (c'est-à-dire de la période de collecte, du 15 janvier au 12 février 2001) et un autre à une « semaine moyenne ».

Ce type de méthode peut être appliqué dans toute ville ou tout pays où les services d'aide sont suffisamment développés pour que les personnes n'y faisant jamais appel soient en nombre restreint. On pourrait l'étendre à des situations moins favorables en considérant certains espaces publics (parties de gares, espaces sous les dalles) comme des « structures » et les échantillonner de la façon décrite ci-dessus.

Le questionnaire compte plus de 900 variables portant sur des domaines variés : caractéristiques socio-démographiques, formation, emploi, conditions de vie, type de lieu de résidence et d'emploi pour chacun des douze derniers mois écoulés, sources de revenus, utilisation des services, recherche de logement, santé, relations, histoire familiale, etc.

Pour les résultats détaillés voir les références ci-dessous. Une deuxième enquête nationale du même type sera sans doute réalisée vers 2011.

III.C. Les travaux de l'INED sur les marges de l'enquête SD2001 (personnes non francophones, personnes contactées par les services itinérants)

Dans le cadre de sa collaboration avec l'INSEE autour de l'enquête SD2001, l'INED a conduit en 2002 une petite enquête à Paris, Nice et Nantes, afin d'interroger les personnes contactées par les services itinérants et qui risquaient d'être de faibles utilisateurs des services enquêtés par l'INSEE. L'INED a conclu qu'assez peu de personnes contactées par les maraudes n'utilisaient jamais les services d'hébergement et de distribution de repas chauds. Parmi les exceptions, ceux qui se trouvaient dans la rue depuis peu. L'INED a aussi conduit une investigation plus qualitative auprès des utilisateurs non francophones des services d'hébergement et de restauration (dénombrés dans l'enquête SD2001 mais pas interrogés),

pour vérifier que leur usage des services n'était pas notablement différent de celui des francophones.

III.D. Le recensement de la population et les autres enquêtes de l'INSEE

Diverses situations marginales de logement

Les données les plus détaillées sur le type d'habitat se trouvent dans le recensement⁴. Toutefois, il est nécessaire d'avoir une idée précise des concepts qui sont sous-jacents quand on recense une personne dans tel ou tel type d'habitat. Par exemple, les personnes recensées dans un hôtel sont celles qui y résident de façon permanente ; celles qui passent seulement une partie du mois à l'hôtel (et le reste, par exemple, dans un centre d'hébergement) ne sont pas recensées comme habitant à l'hôtel. Une personne passant une nuit à l'hôtel avec une chambre payée par une association venant en aide aux personnes en difficulté est à recenser au titre des personnes sans abri. De plus, les communautés sont regroupées en catégories assez vastes où les centres de longue durée destinés aux sans-domicile, par exemple, ne sont pas distingués d'autres communautés de long séjour. Le statut d'occupation donné par le recensement ne permet pas de distinguer les personnes logées par une association de locataires disposant d'un bail.

Parmi les enquêtes de l'INSEE, les enquêtes Logement et l'enquête Famille de 1999 (connue maintenant sous le nom d'Enquête sur l'histoire familiale) ont été utilisées pour étudier les formes marginales de logement. L'échantillon de l'enquête Famille de 1999 était un sous-échantillon de celui du recensement (c'est une addition au questionnaire). Jusqu'à récemment, la plupart des autres enquêtes, dont l'enquête Logement, utilisaient une base de sondage s'appuyant sur le dernier recensement, et plus on s'éloignait dans le temps de celui-ci, plus les formes marginales de logement risquaient d'avoir disparu. La nouvelle forme d'échantillonnage accompagnant la mise en place du recensement en continu devrait permettre d'éviter cette difficulté.

L'enquête Logement de l'INSEE, avec son échantillon de 40 000 à 50 000 personnes, procure de nombreuses données sur les logements et les ménages. Toutefois, malgré sa taille, il s'y trouve un nombre relativement réduit de situations marginales de logement et il est donc difficile de les étudier en détail.

Les centres d'hébergement pour sans-domicile dans le recensement

Dans le recensement rénové, les communautés sont regroupées en 7 catégories. Les centres d'hébergement de longue durée sont dans la catégorie 1, avec d'autres institutions de long séjour, comme les maisons de retraite. Les centres d'hébergement d'urgence (collectifs) constituent la catégorie 6. Les personnes utilisant un service d'hébergement pour sans-domicile qui prend la forme d'une chambre d'hôtel sont classées avec les autres occupants de chambres d'hôtel, dans la mesure où leur résidence y est permanente. Ceux qui sont logés par un organisme d'aide dans un appartement sont classés comme les locataires disposant d'un bail.

Pour les communes de moins de 10 000 habitants, les communautés sont enquêtées l'année du recensement des ménages.

Pour les communes de plus de 10 000 habitants, les communes sont réparties en 5 groupes ; toutes les communautés d'un même groupe de communes sont recensées la même année, à l'exception de quelques communes où le nombre de communautés est trop important et où la collecte est répartie sur plusieurs années (5 au plus), par exemple Toulouse.

⁴ Le dernier recensement exhaustif date de 1999 ; il a été remplacé par une enquête permanente de recensement, débutée en 2004.

Au bout d'un cycle de 5 ans, toutes les communautés auront donc été recensées, du moins toutes celles qui auront existé sur l'ensemble du cycle. Le recensement divise en deux communautés les CHRS qui ont une partie longue durée et une partie urgence, y compris quand c'est l'enquêteur qui se rend compte sur place qu'il y a deux communautés et non une.

Les sans-abri dans le recensement

Comme dit ci-dessus, dans le recensement, le terme de « sans-abri » est employé pour désigner les personnes qui dorment *de façon habituelle* dans des lieux non prévus pour l'habitation (dans la rue, sous un pont, dans une gare etc.).

Dans les communes de moins de 10 000 habitants, le recensement des personnes sans abri se fait l'année de la collecte des logements ordinaires (les deux premiers jours), soit tous les cinq ans pour une commune donnée. Dans l'ensemble des communes de 10 000 habitants ou plus il est également réalisé en deux jours et tous les cinq ans, mais pour l'ensemble des grandes communes à la fois. La première fois a eu lieu en janvier 2006, et les résultats au niveau national seront connus en janvier 2007. La prochaine fois le recensement des sans-abri dans les grandes communes se déroulera en 2011. La réalisation de l'enquête de recensement auprès des sans-abri est de la responsabilité des communes, l'INSEE définissant le protocole de collecte, organisant la collecte et contrôlant son déroulement. La formation des agents recenseurs est réalisée par l'INSEE et les communes. En particulier, la collecte de 2006 s'est accompagnée de la recommandation de s'appuyer sur les connaissances des associations, ce qui a permis de faciliter le repérage des lieux où se trouvaient les sans-abri et le contact avec eux.

Toutefois, mieux connaître la situation des sans-domicile et des sans-abri ainsi que leurs trajectoires nécessite des enquêtes spécifiques comme SD2001, d'autant plus que le questionnaire utilisé pour le recensement n'est pas spécifique pour les sans-abri.

Parmi les perspectives de progrès qui seront examinées par l'INSEE, on peut noter le rapprochement des dates du recensement des sans-abri et de celui des centres d'hébergement, ainsi que l'articulation qui pourrait être faite entre le prochain recensement des sans-abri et la prochaine enquête SD.

Enfin, en s'appuyant sur les exemples du recensement des sans-abri aux États-Unis et de leur dénombrement par la ville de New York⁵, deux opérations différentes mais qui ont en commun de combiner dénombrement dans la rue (de nuit) et dans certains services d'aide aux sans-domicile (comme les points-soupes ou les maraudes, afin d'atteindre les sans-abri qui ne sont pas visibles la nuit), il pourrait être intéressant de réaliser un test sur une ville de province, et d'évaluer si ces méthodes améliorent la collecte tout en restant d'une ampleur et d'un coût raisonnables. Ce genre de test pourrait être réalisé par un institut comme l'INED, qui a déjà une longue expérience d'enquêtes auprès des sans-domicile.

IV Les données de la DGAS et de la DPM

Les données disponibles ainsi que les termes employés pour décrire tel ou tel type d'hébergement dépendent autant de l'origine des financements et de leurs type (ligne budgétaire ou, depuis la LOLF, action d'un programme) que de ce que ces hébergements offrent aux utilisateurs, en termes d'aspect physique de l'hébergement (dortoir, chambre seule ou partagée, appartement indépendant ou partagé, hôtel), de statut d'occupation (et des différents degrés de sécurité qu'il implique), de conditions d'accès (avec ou sans sélection à

⁵ Un article détaillant ces opérations est en préparation pour *Courrier des Statistiques*.

l'entrée), de conditions de vie (possibilité de rester la journée ou non) et d'accompagnement (accompagnement social ou non).

La DGAS dispose de données statistiques sur le nombre de places d'hébergement qu'elle finance totalement ou en partie. Il en est de même de la DPM qui recueille des données sur les centres pour demandeurs d'asile et réfugiés. Deux types de places d'hébergement ne sont pas couvertes par ces statistiques :

- les places financées par les communes ou certaines associations sans l'aide de l'État ;
- les hébergements au titre de l'aide sociale à l'enfance (ASE) comme les centres maternels et une partie des chambres d'hôtel pour familles en difficulté, qui sont de la responsabilité des départements. Notons que si les places correspondantes ne figurent pas dans les chiffres de la DGAS, en revanche les centres maternels sont dans la base FINESS et dans l'enquête ES.

De plus, certains centres d'urgence, quoique recevant des subventions de l'État, ne sont pas inclus dans les données car leur ouverture ne nécessite pas une autorisation préfectorale et ils peuvent ainsi être omis des listes des DDASS.

Le nombre de places disponibles financées par l'État fait partie de la liste des indicateurs élaborés par la DGAS et la DPM, qui est mise à jour tous les trois mois (voir annexe 4, tableau 1). Outre les deux types de places indiqués ci-dessus et non comptés dans ces indicateurs (ceux financés par les communes, par les associations, et par les départements), il y a une autre restriction : il ne s'agit que des places permanentes. Cela exclut un certain nombre de centres d'hébergement, parmi lesquels de grandes structures comme la *Mie de Pain* à Paris, ouvertes seulement une partie de l'année, et toutes les places du Plan urgence hiver. Ces places d'hiver sont comptées séparément (annexe 4, tableau 2).

En fin de trimestre, les données concernant le nombre de personnes et le nombre de familles hébergées (y compris les demandeurs d'asile, les déboutés et les réfugiés) doivent être envoyés à la DGAS qui calcule les chiffres globaux (annexe 4, tableau 3).

Un système de recueil d'information est en cours d'introduction, en collaboration avec la FNARS. Il collectera des données annuelles agrégées, sans éliminer les doubles comptes lorsqu'une personne séjourne dans plusieurs services d'hébergement (c'est-à-dire que ce sont les séjours qui sont comptés, non les personnes). Les indicateurs incluent le type d'hébergement des CHRS (hébergement collectif ou appartements indépendants, hébergement d'urgence ou accompagnement social...), la population hébergée au 31 décembre, les éléments de financement, le personnel, et divers « indicateurs de performance » comme les résultats à la sortie en termes de logement et d'emploi, la durée moyenne des séjours⁶ etc. Ce système constitue un premier pas vers une harmonisation des rapports d'activité des CHRS, conformément à la LOLF.

V. Une suggestion pour l'harmonisation des statistiques publiques

Le système statistique doit aujourd'hui répondre à des besoins croissants de connaissance sur les personnes sans domicile et mal logées. Cette connaissance peut être produite sous la forme d'indicateurs à fournir régulièrement : ainsi, à l'échelle de l'Europe, un groupe de travail s'interroge actuellement sur la mise au point d'un indicateur de Laeken sur la question des sans-domicile ; à l'échelle de la France, le groupe du CNIS va proposer une liste d'indicateurs sur les inégalités dans notre pays, comportant un volet Logement ; au travers de la LOLF, la demande d'indicateurs sur les CHRS et les CHU est de plus en plus importante ; dans le cadre du Comité interministériel de lutte contre les exclusions (CILE), le premier ministre a

⁶ Données transmises sous format excel.

également demandé l'élaboration d'indicateurs « éclairant tous les aspects de la pauvreté » dont notamment la question du logement ; enfin, plusieurs missions (M. Chambaud, Mme de Fleurieu) ont été chargées par la Ministre déléguée à la cohésion sociale et à la parité de réfléchir aux outils de connaissances disponibles en ce qui concerne les personnes sans abri, ou à impulser leur mise au point.

Au-delà de ces indicateurs, à vocation périodique, la connaissance peut aussi passer par des enquêtes dont les analyses approfondies contribuent à éclairer l'action (un exemple est donné par les enquêtes de l'INED puis de l'INSEE sur les personnes sans domicile, dont les résultats ont conduit à diverses mesures, par exemple en faveur des sans-domicile qui travaillent). Sur un champ un peu différent, on peut également étudier les caractéristiques des individus hébergés dans des structures à partir des enquêtes ES de la DREES (sexe, situation familiale, statut d'activité, type de logement ou d'hébergement à l'entrée ou à la sortie de l'établissement). Dans les enquêtes ES, les données étant recueillies auprès des gestionnaires, elles sont nécessairement relativement sommaires.

Ces deux formes de connaissance pourraient être grandement améliorées par une gestion plus rigoureuse d'un répertoire de type FINESS, et surtout par sa mise à jour régulière et son extension à l'ensemble des structures, indépendamment de leur mode de financement. Ce répertoire pourrait à la fois donner des estimations régulières des capacités d'hébergement, et servir de base de sondage pour la partie « hébergement » des enquêtes type INED et INSEE auprès des sans-domicile (comme SD2001), sans que le travail de constitution de cette base soit aussi lourd et coûteux que pour les enquêtes précédentes. Ce répertoire a été utilisé pour l'enquête ES à l'issue d'une phase de vérification des données répertoriées préalable au lancement de l'enquête. Actuellement, comme on l'a vu plus haut, le service public dispose essentiellement de quatre sources de données sur les personnes en difficulté sociale bénéficiant d'un service d'hébergement, avec un large recouvrement mais aussi des différences de définitions et de champ : le répertoire FINESS (qui couvre les hébergements financés au moins partiellement par le Ministère en charge des affaires sociales, mais pas les autres services d'hébergement) ; les données de la DGAS et de la DPM (qui portent sur des capacités, et ne portent que sur les places recevant un financement d'État) ; le répertoire des communautés de l'INSEE (où les centres « hors urgence » ne sont pas distingués d'autres communautés de longue durée comme les maisons de retraite, mais où les centres « d'urgence » constituent une catégorie à part actualisée à chaque passage du recensement, soit un cinquième environ par an) ; les enquêtes ES (réalisées tous les 4 ans auprès des gestionnaires) et les enquêtes dites « sans-domicile » (SD2001, une prochaine enquête étant envisagée vers 2011). Par ailleurs, la prise en compte des hébergements en hôtel par ces différentes sources est assez différente. Un groupe de travail a été constitué en 2006 (réunissant des membres de l'INSEE, de la DREES et de la DGAS) pour éclaircir les différences de champ et de définitions de ces sources publiques.

Il conviendrait d'aller vers l'amélioration du répertoire FINESS et son articulation aux autres sources disponibles, remontées des DRASS, répertoire des communautés de l'INSEE, sources associatives. On peut noter qu'un projet de refonte du répertoire FINESS existe (RMESS), mais qu'il a du mal à voir le jour. Ce travail nécessite d'y consacrer des moyens suffisants et de prévoir, outre une équipe chargée du répertoire, des correspondants régionaux et un comité de pilotage réunissant les personnes chargées des différentes sources, ainsi que les associations. A cet égard, la connaissance des situations d'hébergement en hôtel ou en meublé est un enjeu important. On pourrait ainsi améliorer le système statistique sur les situations de grande pauvreté et sur les inégalités par rapport au logement.

VI. Les autres sources de données portant sur les personnes sans domicile

Les autres sources de données mentionnées ici ne le sont que pour mémoire et cette note ne prétend pas à l'exhaustivité en ce qui les concerne.

Il s'agit de plusieurs enquêtes statistiques, de données issues des services type « 115 », et des données provenant de la mise en commun des fichiers de centres d'hébergement dans une même zone géographique (en général la région). A l'exception des enquêtes dites « une nuit donnée » (qui couvrent l'ensemble des personnes hébergées en CHRS ou en centre d'urgence d'Île-de-France), les autres portent sur les utilisateurs des services d'aide rattachés à des organismes particuliers et non sur la totalité des sans-domicile ou des sans-abri. Comme pour toute statistique d'activité, il est difficile d'en interpréter l'évolution dans le temps, et de départager la croissance du nombre de sans-domicile de l'augmentation de l'activité du service. De plus, comme c'était jusqu'à présent le cas du 115 en province, il n'est pas toujours possible de distinguer entre utilisateurs et prestations (une personne pouvant être associée à plusieurs prestations).

VI.A. L'enquête « une nuit donnée » en Île-de-France

A quelques exceptions près, cette enquête a eu lieu tous les ans de 1998 à 2004. Elle décrit les personnes hébergées “une nuit donnée” par les CHRS et les centres d'urgence de la région Île-de-France. Pour plus de détails voir Brousse, 2004 ; DRASS Île-de-France 2001 ; FNARS IDF, DRASSIF, MIPES, 2003a et 2003b.

VI.B. L'enquête FNARS/OSC de 2001

L'enquête “Détresses et ruptures sociales” a été conduite en 2001 auprès des utilisateurs des services de la FNARS, par l'*Observatoire Sociologique du Changement* (un laboratoire de sciences sociales.) Les résultats sont représentatifs de ces utilisateurs, au niveau national. Pour plus de détail voir Brousse, 2004, p. 250-251 ainsi que Paugam et Clemençon, 2002.

VI.C. Les données du Samu Social de Paris

Le Samu Social de Paris fonctionne depuis 1993. Outre des équipes mobiles, il compte un service téléphonique, le 115 (depuis 1996), accessible toute l'année et 24h/24. Les données obtenues lors de ces contacts téléphoniques (ainsi que celles fournies par les équipes de maraudes) servent à l'évaluation de la situation des personnes et à leur orientation, mais aussi à la constitution d'une base de données sur les personnes contactant le 115 (ou rencontrées par les équipes mobiles), dans le respect des règles de la CNIL. La collecte des données est continue (c'est-à-dire qu'elle suit les personnes dans le temps, lorsque celles-ci ont plusieurs contacts avec le Samu Social en donnant la même identité) et les doubles comptes sont supprimés à l'aide d'un identifiant. Un certain nombre de caractéristiques des personnes (données démographiques, emploi, sources de revenus, etc.) sont enregistrées. Les données sont utilisées dans un but de gestion, d'alerte et aussi pour les études de l'*Observatoire du SAMU Social de Paris* (qui utilise aussi des recherches spécifiques). Le système d'information repose sur une application, Aloha, développée à partir du logiciel 4D.

Information sur le logiciel 4D: <http://www.4d.com/>

Contact: Thomas Marie tmarie@samusocial-75.fr

VI.D. Le 115 en province

La FNARS a été mandatée par la DGAS pour mettre en place l'Observatoire national du numéro d'urgence 115 (à terme, l'Observatoire du Samu social participera aux travaux de l'Observatoire national.)

Il cherche actuellement à améliorer le système d'enregistrement lié à ce service. Jusqu'à présent, en dehors de Paris, seul le nombre d'appels était dénombré (pas le nombre de personnes distinctes qui appelaient.) En complément des données téléphoniques, l'Observatoire réalisait une enquête bisannuelle auprès des 115 qui étaient volontaires. Cette enquête fournissait l'âge des appelants, leur situation de famille, le type d'aide qu'ils demandaient, et, dans le cas où ils demandaient un hébergement, si on avait pu leur en trouver un. Les données étaient publiées département par département. Une certaine hétérogénéité existe entre les départements. La première étape (mise en œuvre par Carole Lardoux) est d'étudier la diversité de ces approches locales.

Contact: *Carole Lardoux (FNARS)* carole.lardoux@fnars.org

VI.E. Quelques systèmes d'observation des personnes hébergées par les CHRS

Il s'agit de données établies à un niveau local, souvent la région, et dont la qualité est surtout bonne pour les CHRS « longue durée » même si quelquefois le champ de l'étude essaie d'englober les CHRS « urgence ».

a. Le système d'observation de l'ORSAS-Lorraine

L'Observatoire Régional de la Santé et des Affaires Sociales de Lorraine, ou ORSAS-Lorraine a ainsi développé un système permanent d'observation des personnes hébergées dans les CHRS de la région, qui a fonctionné entre 1995 et 2005 (pour une analyse détaillée des conditions de réalisation voir Arduin *et al.*, 2002 ; Marpsat *et al.*, 2003 ; et ORSAS-Lorraine, 1996, 1997.)

Contact: *Yvon Schléret* yvon.schleret@orsas.fr

b. Le système d'enregistrement des CHRS dans la région Poitou-Charente

Ce système concerne les CHRS, les hébergements pour femmes victimes de violence, et les places financées par l'ALT. Cette opération date d'une dizaine d'années. Elle fonctionne avec le logiciel Ophelia. Toutefois, quoique toute la région Poitou-Charente soit équipée, il n'est pas sûr que les départements autres que la Charente utilisent toutes les fonctionnalités du logiciel.

Contacts: à la DDASS: *M. Daniel Schmitt* daniel.schmitt@sante.gouv.fr

c. L'enregistrement de la demande et de l'offre d'hébergement dans trois départements de Rhône-Alpes

Ce système est en cours de construction. Mi-2006 seule la partie offre avait été mise en œuvre dans les trois départements de l'Isère, la Loire et la Savoie. Il doit y avoir aussi une partie demande, et une sur les personnes hébergées, opérationnelle en 2007. Les données devraient être disponibles en 2008.

Contacts: à l'OSI Mme *Francie MEGEVAND* osi-fmegevand@ifts-asso.com; à la DRASS *M. Laperrouse* philippe.laperrouse@sante.gouv.fr

Pour finir, citons, d'une part, les données locales recueillies par des observatoires comme la MIPES pour l'Île-de-France et la MRIE pour Rhône-Alpes ; d'autre part des travaux de recherche, qualitatifs ou quantitatifs, sur diverses formes marginales de logement : les squats

(Bouillon), les hôtels et garnis (Lévy-Vroelant, Hérouard), les campings, etc. La bibliographie de Djirikian et Laflamme, 2006, en donne de nombreuses références commentées. Enfin, on trouvera une proposition d'indicateur dans le rapport pour Eurostat du groupe d'experts sur les statistiques sur les sans-domicile (Brousse, 2004, pp. 102-103 ; et annexe 6). Il s'agit du rapport du nombre total de nuits « sans domicile » au nombre total de nuits, pour une population et une période données. Toutefois de nombreux pays, dont la France, ne peuvent pas le calculer actuellement avec les données disponibles.

Références

1. Références générales

Sur les formes marginales de logement on consultera aussi la bibliographie de Djirikian, Laflamme, 2006.

Ballet, Danièle (dir.), 2003, *Représentations, trajectoires et politiques publiques, les SDF*. Paris, PUCA.

Bouillon Florence, 2002, “ A quoi servent les squats ? Compétences des acteurs et ressources des lieux ”, *Revue française des Affaires Sociales*, n°2, avril-juin, pp. 45-63.

Brousse Cécile, 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 Cécile, 2004b, « Construction d'un indicateur des « sans-abri » : quelle harmonisation au niveau européen ? », *Dossiers solidarité santé, les indicateurs sociaux dans l'Union européenne : avancement et perspectives*, n° 2, pp.171-183, avril-juin.

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

Clanché François, 2000, « Le classement des situations de logement. Les sans-domicile dans des nomenclatures générales », in Marpsat, Firdion (dir.), *La rue et le foyer. Une recherche sur les sans-domicile et les mal-logés dans les années 90*, PUF/INED, pp. 193-207.

CNIS, 1996, *Pour une meilleure connaissance des sans-abri et de l'exclusion du logement* Rapport final du groupe sans-abri, rapport du CNIS, 29.

Djirikian Alexandre, Laflamme Valérie, sous la direction de Maryse Marpsat, 2006, *Les formes marginales de logement. Étude bibliographique et méthodologique de la prise en compte du logement non ordinaire*, Document de travail de l'INED, 135.

Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées, 2004, *L'hébergement d'urgence : un devoir d'assistance à personnes en danger*.

Hérouard Florent (à paraître), “Habiter un logement temporaire : le cas des demandeurs d'asile hébergés à l'hôtel”, in *Revue des Travaux de l'Institut de Géographie de Reims*.

Hérouard Florent, 2005, “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.

Hérouard Florent, 2005a, “L'accueil d'urgence en structures hôtelières dites « de tourisme » : étude du cas de l'hébergement des demandeurs d'asile dans le Calvados”, présentation à la conférence internationale *Mobilité, Précarité, Hospitalité : héritages et perspectives du logement précaire en Europe*, Université Paris X – Nanterre, 29-30 septembre 2005.

Joseph Isaac (dir.), 1992, *Sans domicile fixe dans l'espace public - Contextes et catégories de l'expérience*. Séminaire “Accessibilité et situations d'urgence”, Paris, Plan Urbain/DRAST/RATP.

Laferrère Anne, 2003, “L’hébergement d’après les enquêtes Logement”, in MIPES, 2003, *Les personnes sans domicile. Qui sont-elles ?*, Rencontre Études et Recherches, 16 mai 2003, www.ile-de-France.pref.gouv.fr/mipes/publications.htm#.

Lévy-Vroelant Claire, 2000a, « La mauvaise ‘salubrité’ des garnis: mal chronique ou contemporain ? », in Claire Lévy-Vroelant (dir.), *Logements de passage : formes, normes, expériences*, Paris, L’Harmattan, p. 193-219.

Lévy-Vroelant Claire, 2003a, entrées “garni” et “héberger” in Ségaud Marion (dir.), *Dictionnaire critique de l’Habitat et du Logement*, Paris, A.Colin.

Lévy-Vroelant Claire, 2003b, “Les avatars de la ville passagère: de la location meublée à l’hébergement incertain”, *Annales de la Recherche Urbaine*, 94 (décembre).

Minodier Christelle, 2006, *Sur et sous peuplement des logements*, INSEE, document de travail.

2. Enquête sur les sans-domicile “à un moment donné” utilisant des pondérations pour usages multiples

Enquêtes INED et INSEE

ARDILLY Pascal, LE BLANC David, 2001, “Sampling and Weighting a Survey of Homeless Persons: A French Example”, *Survey Methodology*, vol.27, 1, pp. 109-118.

AVENEL Marie, DAMON Julien, 2003, “Les contacts avec les intervenants sociaux des sans-domicile usagers des services d’hébergement et de distribution de repas chauds: Quel recours aux institutions, aux prestations et aux professionnels des secteurs sanitaire et social”, *Etudes et résultats*, 277, Drees, décembre 2003

AVENEL Marie, DAMON Julien, KESTEMAN Nadia, 2003, “Un sans-domicile sur deux est allocataire d’une CAF”, CNAF, *L’essentiel*, 20, décembre 2003

BROUSSE Cécile, GUIOT DE LA ROCHERE Bernadette, MASSE Emmanuel, 2006, *L’enquête sans-domicile 2001*, INSEE, coll. INSEE-Méthodes, n°116.

BROUSSE Cécile, GUIOT DE LA ROCHERE Bernadette, MASSE Emmanuel, 2002a, “Hébergement et distribution de repas chauds. Le cas des sans-domicile”, *Insee-Première*, 823, janvier.

BROUSSE Cécile, GUIOT DE LA ROCHERE Bernadette, MASSE Emmanuel, 2002b, “Hébergement et distribution de repas chauds. Qui sont les sans-domicile usagers de ces services”, *Insee-Première*, 824, janvier.

BROUSSE Cécile, GUIOT DE LA ROCHERE Bernadette, MASSE Emmanuel, 2002c, “L’enquête de l’Insee auprès des usagers des services d’hébergement et de distribution de repas chauds: une méthodologie inédite pour étudier la population des sans-domicile”, INSEE, *Courrier des Statistiques*, 104, décembre, pp. 33-39.

BROUSSE Cécile, GUIOT DE LA ROCHERE Bernadette, MASSE Emmanuel, 2002d, “Les sans-domicile usagers des services d’hébergement ou de distribution de repas chauds”, *Les Travaux de l’Observatoire National de la Pauvreté et de l’Exclusion sociale*, Paris : pp. 395-431.

CHAMBOREDON Hélène, PORTAS Carlos, 2005, “Franciliens sans domicile: un sur trois est sans logement depuis plus d’un an”, INSEE, *Île-de-France à la page*, 259, décembre 2005.

- DE LA ROCHERE Bernadette, 2003, “La santé des sans-domicile usagers des services d’aide”, INSEE, *INSEE-Première*, 893, avril 2003.
- DE LA ROCHERE Bernadette, 2003, “Les sans-domicile ne sont pas coupés de l’emploi”, INSEE, *INSEE Première*, 925, octobre 2003
- DEBRAS Brigitte et DOROTHEE Olivier, 2002, “Les sans domicile usagers des services d’aide dans l’agglomération parisienne”, *Île-de-France à la page*, 214, octobre 2002.
- DEBRAS Brigitte, CHAMBOREDON Hélène, THIERY Patrick, 2004, “Dans l’agglomération parisienne, un sans-domicile sur trois déclare avoir un emploi”, INSEE, *Île-de-France à la page*, 241, septembre 2004.
- DE PERETTI Gaël, 2005, « La ‘mise en variable’ des textes : mythe ou réalité », *Bulletin de méthodologie sociologique*, n° 88, pp 5-30, octobre.
- DE PERETTI Gaël, 2006, « Sans-domicile : une cible mouvante - une typologie des histoires résidentielles », *Recherches et prévisions*, n° 85, pp.39-50, septembre.
- Économie et Statistique, 2006, numéro spécial « sans domicile », présentation des résultats de l’enquête SD2001, INSEE, n°391-392.
- KOVES Viviane & MANGIN-LAZARUS Caroline, 1999, “The Prevalence of Psychiatric Disorders and Use of Care by Homeless People in Paris”, *Social Psychiatry and Psychiatric Epidemiology*, 34(11), 580-587.
- KOVES Viviane, 2002, “The homeless mentally ill”, in *The changing contexts of psychiatry*, London, John Wiley & Sons, 221-240.
- KOVES Viviane, MANGIN-LAZARUS Caroline, 1997, « La santé mentale des sans abri à Paris. Résultats d’une enquête épidémiologique », *Revue française de psychiatrie et de psychologie médicale*, n°9, juin 1997, pp. 17-24.
- MARPSAT Maryse, 2002, “Les plus de 50 ans utilisateurs des lieux de distributions ou des centres d’hébergement pour sans-domicile”, *Gérontologie et société*, 102, septembre 2002.
- MARPSAT Maryse, 2002, Les personnes sans domicile à Paris: les résultats du programme de recherche de l’INED, Strasbourg : conseil de l’Europe, European Population Papers Series.
- MARPSAT Maryse, 1999, “Un avantage sous contrainte: le risque moindre pour les femmes de se trouver sans abri”, *Population*, 54 (6), pp. 885-932.
- MARPSAT Maryse, FIRDION Jean-Marie, MERON Monique, 2000, “Le passé difficile des jeunes sans domicile”, *Population et Sociétés*, 363, décembre 2000.
- MARPSAT Maryse, 2000, “Un avantage sous contrainte : le risque moindre pour les femmes de se trouver sans abri”, *Population*, 54 (6), p. 885-932.
- MARPSAT Maryse, FIRDION Jean-Marie, 2000, *La rue et le foyer, une recherche sur les sans-domicile et les mal-logés dans les années 1990*, PUF/INED.
- MARPSAT Maryse, FIRDION Jean-Marie, 2001, “Les ressources des jeunes sans domicile et en situation précaire”, *Recherches et prévisions*, 65, septembre 2001, pp. 91-112.
- MARPSAT Maryse, FIRDION Jean-Marie, 2004, articles “Homelessness in France”, “Homelessness in Paris”, in David Levinson (dir.) *Encyclopedia of Homelessness*, vol.1&2, Thousand Oaks: Sage Publications, pp. 171-173, pp. 441-445.

MARPSAT Maryse, FIRDION Jean-Marie, 1999, "The homeless in Paris: a representative sample survey of users of services for the homeless", in D. Avramov (dir.), *Coping with homelessness: issues to be tackled and best practices in Europe*, Ashgate Publishing, pp. 221-251.

MONROSE Muriel, 2004, "Les contacts amicaux et familiaux des personnes sans-domicile", *Études et résultats*, 311, Drees, mai 2004

Deux études de l'INED sur la couverture de ces enquêtes

MARPSAT Maryse, QUAGLIA Martine, RAZAFINDRATSIMA Nicolas, 2002, *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 Maryse, QUAGLIA Martine, 2002, *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 Maryse, QUAGLIA Martine, RAZAFINDRATSIMA Nicolas, 2004, "Les sans domicile et les services itinérants", *Travaux de l'Observatoire 2003-2004*, pp. 255-290.

MARPSAT Maryse, QUAGLIA Martine, RAZAFINDRATSIMA Nicolas, 2005, "Les personnes sans domicile rencontrées par les services itinérants", ONPES, <http://www.social.gouv.fr/html/pointsur/onpes/marpsat.pdf>.

3. Enquête "à un moment donné" dans les centres d'hébergement (ne nécessitant donc pas de pondérations correctrices pour multi-utilisation) : les enquêtes « une nuit donnée »

DRASS Île-de-France, 2001, "La population des centres d'accueil d'urgence dans la nuit du 8 au 9 mars 2000", Ministère de l'Emploi et de la Solidarité / DRASS d'Île-de-France, *Stat'if*, 2, juin 2001.

FNARS IDF, DRASSIF, MIPES, 2003a, "Les personnes hébergées en CHU d'Île-de-France. Profils et trajectoires".

FNARS IDF, DRASSIF, MIPES, 2003b, "Les personnes hébergées en CHRIS d'Île-de-France. Profils et trajectoires".

4. L'enquête OSC-FNARS

PAUGAM Serge, CLEMENÇON Mireille, 2002, *Détresse et Ruptures Sociales, Résultats de l'enquête OSC-FNARS "Personnes en détresse"*, OSC.

5. Études utilisant l'enquête ES de la DREES (interviews de responsables de services d'hébergement) :

MONTEIL Christian et BERTRAND Dominique, 2003, "Les établissements d'hébergement pour adultes et familles en difficulté sociale. Activité, personnel et clientèle au 1^{er} janvier 1998", DREES, *Document de Travail*, série statistiques et études, 49, février 2003.

- SESI (1997a), “Les établissements et services de l’Aide Sociale à l’Enfance. Activité, clientèle et personnel”, *Documents Statistiques*, 278, février.
- SESI (1997b), “Les établissements d’hébergement pour adultes et familles en difficulté sociale. Activité, clientèle et personnel”, *Documents Statistiques*, 279, février.
- WOITRAIN Emmanuel, 1999a, “Hébergement social: environ 35 000 adultes et enfants sans logement sont hébergés en établissement”, Ministère de l’Emploi et de la Solidarité, *Études et Résultats*, 10, mars 1999.
- WOITRAIN Emmanuel, 1999b, “Les personnes hébergées par les CHRS: des hommes et des femmes en grande difficulté sociale”, Ministère de l’Emploi et de la Solidarité, *Études et Résultats*, 29, août 1999.
- DREES, 2005, *L’enquête ES2004 auprès des établissements et services en faveur des enfants et des adultes en difficulté en 2004*. [présentation, questionnaire].
- VANOVERMEIR Solveig, 2006a, “Les établissements accueillant des adultes et des familles en difficulté sociale: premiers résultats de l’enquête ES2004”, *Études et Résultats*, n°507, juillet 2006.
- VANOVERMEIR Solveig, 2006b, “Les établissements accueillant des enfants et des adolescents en difficulté sociale: premiers résultats de l’enquête ES2004”, *Études et Résultats*, n°525, septembre 2006.

6. Les études de l’ORSAS

Les rapports annuels de l’ORSAS sont plus ou moins détaillés, selon l’année. Voir par exemple :

- ORSAS-Lorraine, 1996, *Les centres d’hébergement de Moselle. Leur activité, les caractéristiques des personnes hébergées*, rapport, septembre 1996.
- ORSAS-Lorraine, 1997, *Évolution de l’activité et des caractéristiques des personnes hébergées par les centres d’hébergement de Moselle*, rapport, novembre 1997.
- ORSAS-Lorraine, 2003, *Activité et caractéristiques du public des centres d’hébergement de compétence DDASS en Lorraine: rapport 2003*.

7. Une revue des méthodes permettant d’étudier sur la durée les trajectoires des sans-domicile : données de panel, utilisation des fichiers des services d’hébergement, enquêtes « ménages » avec questions rétrospectives

Le premier texte comprend un compte rendu des méthodes de l’ORSAS-Lorraine et du projet ANCHOR (États-Unis). Le second en est une version résumée.

- ARDUIN Pascal, FRECHON Isabelle, MARPSAT Maryse, 2002, *Aspects dynamiques de la situation des personnes sans domicile*, rapport final pour le PUCA, INED, janvier 2002.
- MARPSAT Maryse, ARDUIN Pascal, FRECHON Isabelle, 2003, « Aspects dynamiques de la situation des personnes sans domicile : une analyse des méthodes mises en œuvre dans plusieurs pays occidentaux », in PUCA, *Représentations, trajectoires et politiques publiques, les SDF*, 13-33.

Note pour l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale

Bilan des sources et méthodes des statistiques publiques concernant les personnes sans domicile

Annexe 1 : la classification des situations de logement issue des travaux du CNIS

(1993-1996)

1. Nomenclature des types d'habitat

- | | |
|--|---|
| 1. Maison individuelle | . Dans une ferme (habitation intégrée à l'exploitation)
. Hors ferme |
| 2. Logement dans un immeuble collectif | 1. Dans un immeuble de moins de 5 logements
2. Dans un immeuble comportant 5 à 9 logements
3. Dans un immeuble comportant 10 logements ou plus |
| 3. Logement dans un bâtiment ayant également une fonction autre que d'habitation | (ex. : loge de gardien d'une usine, d'un stade, logement de fonction dans une école, une gare, un hôpital) |
| 4. Chambre d'hôtel | 1. Hôtel de tourisme
2. Hôtel meublé |
| 5. Pièce indépendante ayant sa propre entrée | (ex. : chambre de bonne, garage ou pièce en fond de jardin aménagée : pièce rattachée à un logement ordinaire mais qui en est physiquement séparée) |
| 6. Foyer ou centre d'hébergement | 1. Logement foyer (autonomie de vie, gestion commune) ou résidence sociale
2. Foyer collectif (vie collective) à caractère permanent. Ex. : foyer pour handicapés, pour personnes dépendantes
3. Centre d'hébergement temporaire ouvert toute l'année
4. Centre d'hébergement saisonnier |
| 7. Autre ménage collectif | 1. Établissement sanitaire, hôpital
2. Prison
3. Caserne
4. communauté de vie, congrégation religieuse
5. Internat scolaire, cité universitaire |
| 8. Logement mobile effectivement mobile (gens du voyage, marinières, ...) | Caravane mobile, péniche mobile, motor-home, camping-car |
| 9. Habitat privatif temporaire ou prévu comme tel | 1. Caravane ou péniche fixe (non susceptible de se déplacer en l'état), baraque de chantier
2. Mobile-home, "Algéco", incapable de se déplacer de façon autonome, individuel (un seul ménage)
3. Mobile-home, "Algéco", collectif (plusieurs ménages) |
| 10. Hébergement de fortune privatif avec possibilité d'y laisser des affaires (l'hébergement est propre à la personne ou au ménage dont il fait partie) | 1. Cave, parking, grenier, cabane (ou tout lieu plus ou moins fermé, maçonné)
2. Voiture, wagon, bateau (mais ni cabine de péniche, ni caravane)
3. Usine, bureau, entrepôt, bâtiment agricole ou local technique désaffecté
4. Ruine, chantier, grotte, tente (lieu non fermé) |
| 11. Hébergement de fortune collectif avec possibilité d'y laisser des affaires (l'hébergement est partagé avec d'autres ménages) | 1. Cave, parking, grenier, cabane
2. Voiture, wagon, bateau
3. Usine, bureau, entrepôt, bâtiment agricole ou local technique désaffecté |

12. Hébergement de fortune sans possibilité d'y laisser des affaires

4. Ruine, chantier, grotte, tente
1. Cave, parking, grenier, cabane
2. Voiture, wagon, bateau
3. Parties communes d'un immeuble (couloir, cage d'escalier, palier)
4. Usine, bureau, entrepôt, bâtiment agricole, local technique désaffecté
5. Usines, bureaux, entrepôts, bâtiments agricoles, locaux techniques qui sont utilisés dans la journée
6. Ruine, chantier, grotte, tente

13. Utilisation d'espaces publics

1. Métro, gare, couloirs d'un centre commercial, bâtiment public
2. Rue, pont, jardin public, voie ferrée

2. Nomenclature des statuts d'occupation**1. Propriétaire**

1. Ayant des charges de remboursement d'emprunt
 - Avec une aide de l'État
 - Sans aide de l'État

2. Locataire d'un local loué vide

2. N'ayant pas de remboursement d'emprunt
1. HLM
2. Social non HLM

3. Locataire d'un local meublé

3. Bailleur privé
1. Hôtel de tourisme
2. Hôtel meublé
3. Appartement meublé

4. Logé gratuitement (disposant du logement, pour lui seul ou son ménage)

1. Logement de fonction
2. Fermier ou métayer
3. Logement mis à disposition par de la famille ou des amis
4. Logement mis à disposition par un organisme, une association ou une autre personne morale

5. Hébergé par un particulier (accueilli par le ménage qui habite le logement)

1. La personne qui héberge est un membre de la famille
2. La personne qui héberge est un ami

6. Sous-locataire à un particulier d'un local loué vide ou meublé

(le sous locataire est titulaire du logement, avec un bail)

7. Résident, sous-locataire ou hébergé dans une structure sociale, caritative, associative, religieuse ou autre

1. Centre d'Hébergement et de Réadaptation Sociale (CHRS)
 - à titre payant ou en contrepartie d'un travail
 - à titre gratuit
2. Foyer (dont hébergement d'urgence), logement foyer⁷ ou résidence sociale, quelle que soit sa forme juridique (sauf CHRS).

⁷ FTM : foyer pour travailleurs migrants ;
FJT : foyer pour jeunes travailleurs ;

- à titre payant ou en contrepartie d'un travail

- à titre gratuit

3. Association dont l'hébergement n'est pas la raison d'être

- à titre payant ou en contrepartie d'un travail

- à titre gratuit

4. Autre structure dont l'hébergement n'est pas la raison d'être (sauf association)

- à titre payant ou en contrepartie d'un travail

- à titre gratuit

8. Autre occupant sans titre

1. Avec l'accord du propriétaire (au noir, expulsé maintenu dans les lieux)

2. Sans l'accord du propriétaire

9. Sans domicile

1. Avec une adresse à laquelle on puisse écrire

2. Sans adresse

3. Critères d'appréciation de la qualité du logement

– Avez-vous l'eau courante dans votre logement ou, à défaut, accès à un point d'eau ?

– Y a-t-il des WC à l'intérieur de votre logement ?

– Y a-t-il une douche ou une baignoire à l'intérieur de votre logement ?

– Combien de pièces d'habitation comporte le logement (sans compter la cuisine si elle fait moins de 12 M², la salle de bain, les couloirs) ?

– Combien de personnes y vivent ?

– Au cours des 12 derniers mois, y a-t-il eu dans votre logement des problèmes d'humidité (infiltrations, fuites, inondations) ?

4. Nomenclature de stabilité/précarité

1. Propriétaire, locataire, sous-locataire ou logé gratuitement sans risque apparent de devoir quitter le logement avant un an

2. Propriétaires, locataire, sous-locataire ou logé gratuitement risquant de devoir quitter le logement avant un an contre son gré

3. Disposant d'un logement ou d'un hébergement pour une durée apparemment supérieure à un an mais sans garantie

4. Disposant d'un logement ou d'un hébergement certain pour une durée de six mois à un an

5. Disposant d'un logement ou d'un hébergement certain pour une durée de un à six mois

6. N'ayant aucune sécurité de logement au-delà d'une semaine

7. N'ayant aucune sécurité mais dormant presque tous les jours au même endroit

8. N'ayant ni sécurité ni régularité

Note pour l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale

Bilan des sources et méthodes des statistiques publiques concernant les personnes sans domicile

Annexe 2 :

Annexe 2 : Principales sources de données françaises selon la classification du CUHP⁸

	Questionnaires auprès de responsables de services ; fichiers de services d'aide	Questionnaires auprès de personnes sans domicile
Données à un moment donné ou très courte durée, y compris des questions prospectives	<p>NATIONAL :</p> <ul style="list-style-type: none"> - l'enquête ES (Etablissements sociaux) sur les utilisateurs des services d'hébergement. Conduite par la DREES tous les 2 ans jusqu'en 1997, puis en 2004 et ensuite tous les 4 ans. - données DGAS/DPM sur les capacités et le nombre de lits occupés à la fin de chaque trimestre. 	<p>LOCAL :</p> <ul style="list-style-type: none"> - enquête INED 1995 à Paris (utilisateurs de services d'hébergement et de distribution de nourriture et plus) - enquête INED 1998 à Paris et première région (utilisateurs des services d'hébergement, de distribution de nourriture et de centres d'accueil de jour âgés de 18 ans et plus) - enquête INED 2002 à Paris, Nantes and Nancy (utilisateurs de services d'hébergement et de distribution de nourriture sans domicile contactées par les services itinérants) - enquêtes DRASSIF (1998, 1999, 2000) dans les départements de la région parisienne d'hébergement d'urgence - enquêtes DRASSIF, FNARS, MIPES (2003, 2004, 2005), CHRS et les centres d'hébergement d'urgence <p>NATIONAL :</p> <ul style="list-style-type: none"> - enquête INSEE 2001 dans les villes de 20 000 habitants et plus (utilisateurs des services d'hébergement et de distribution de nourriture âgés de 18 ans et plus) - enquête FNARS 2001 sur les utilisateurs de services d'hébergement et de distribution de nourriture
Données longitudinales recueillies au sujet des mêmes personnes sur une longue durée	<p>LOCAL :</p> <ul style="list-style-type: none"> - la base et les études du SAMU Social de Paris - lorsque les bases des services d'hébergement d'un même niveau géographique (département, région) sont mises ensemble avec suppression des doubles comptes (ex. la base de l'ORSAS) 	

⁸ Réseau de recherche *Constructing Understandings of Homeless Populations*, financé par la Commission Européenne, coordonné par l'INED.

Note pour l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale

Bilan des sources et méthodes des statistiques publiques concernant les personnes sans domicile

Annexe 3 : Les catégories de FINESS

CATEGORIES D'ETABLISSEMENT

liste fonctionnelle

categorie	libellé	libellé court
1000	Établissements Relevant de la Loi Hospitalière	
1100	Établissements Hospitaliers	
1101	Centre Hospitalier Régional	
101	Centre Hospitalier Régional	C.H.R.
1102	Centres Hospitaliers	
355	Centre Hospitalier	Centre Hospitalier
1103	Ctres Hospitaliers Spécialisés Lutte Maladies Mentales	
292	Ctre Hospitalier Spécialisé lutte Maladies Mentales	C. H. S. Mal. Mental
1104	Centres de Lutte contre le Cancer	
131	Centre de Lutte Contre Cancer	Ctre Lutte C. Cancer
1106	Hôpitaux Locaux	
106	Hôpital Local	Hôpital Local
1107	Établissements de Soins de Suite et de Réadaptation	
108	Établissement de Convalescence et de Repos	Etab.Conv.al.et Repos
119	Maison de Régime	Maison de Régime
135	Établissement Réadaptation Fonctionnelle	Etab. Réadap. Fonct.
144	Établissement de Lutte Contre la Tuberculose	Etab.Lutte Tubercul.
1109	Établissements de Soins de Longue Durée	
362	Établissement de Soins Longue Durée	Etab.Soins Long.Dur.
1110	Établissements de Soins de Courte Durée	
122	Établissement soins Obstétriques Chirurgico-Gynécologiques	Etab.Obs.Chir.Gynéco
128	Établissement de Soins Chirurgicaux	Etab. Soins Chirur.
129	Établissement de Soins Médicaux	Etab. Soins Médicaux
365	Établissement de Soins Pluridisciplinaire	Etab.Soins Pluridis.
1111	Autres Établissements de Lutte contre les Maladies Mentales	
156	Centre Médico-Psychologique (CMP)	C.M.P.
161	Maison de Santé pour Maladies Mentales	Mais. Santé Mal.Ment
366	Atelier Thérapeutique	Atelier Thérapeut.
412	Appartement Thérapeutique	Appart.Thérapeutique
415	Service Médico-Psychologique Régional (S.M.P.R.)	S.M.P.R.
425	Centre d'Accueil Thérapeutique à temps partiel (C.A.T.T.P.)	C.A.T.T.P.
430	Centre Postcure Malades Mentaux	Ctre P-Cure Mal.Men.
444	Centre Crise Accueil Permanent	Ctre Crise Acc.Perm.
1112	Établissements d'Enfants à Caractère Sanitaire	
163	Maison d'Enfants à Caractère Sanitaire Temporaire	M.E.C.S Temporaire
173	Pouponnière à Caractère Sanitaire	Pouponnière Car.San.
179	Maison d'Enfants à Caractère Sanitaire Permanente	M.E.C.S Permanente

<u>categorie</u>	<u>libellé</u>	<u>libellé court</u>
1113	Établissements de Lutte contre l'Alcoolisme	
431	Centre Postcure pour Alcooliques	Ctre PostCure Alcool
1200	Autres Établissements Relevant de la Loi Hospitalière	
1201	Traitement et Soins à Domicile	
127	Hospitalisation à Domicile	Hosp. à Domicile
422	Traitements Spécialisés à Domicile	Trait.Spéc. Domicile
1203	Dialyse Ambulatoire	
141	centre de dialyse	centres de dialyse
146	structure d'alternative à la dialyse en centre	alternative dialyse
1205	Autres Établissements Relevant de la Loi Hospitalière	
126	Établissement Thermal	Etab. Thermal
426	Syndicat Inter hospitalier	S.I.H.
698	Autre Établissement Loi Hospitalière	Autre Etab. Loi Hosp
699	Entité Ayant Autorisation	Entité Ayant Autor.

2000 Autres Établissements de Soins et Prévention

2200 Autres Établissements de Soins et Prévention

2201	Dispensaires ou Centres de Soins	
125	Centre de Santé Dentaire	Ctre Santé Dentaire
130	Centre de Soins Médicaux	Ctre Soins Médicaux
142	Dispensaire Antituberculeux	Disp. Anti-Tubercul.
143	Centre de Vaccination BCG	Ctre.Vaccination BCG
266	Dispensaire Antivénérien	Disp. Antivénérien
267	Dispensaire Antihansénien	Disp. Antihansénien
268	Centre Médico-Scolaire	Ctre Médico-Scolaire
269	Centre de Médecine Universitaire	Ctre Méd.Universit.
270	Centre de Médecine Sportive	Ctre Méd.Sportive
289	Centre de Soins Infirmiers	Centre de Soins Inf.
294	Centre Consultations Cancer	Centre Consul.Cancer
347	Centre d'Examens de Santé	Centre Examens Santé
438	Centre de Médecine collective	Ctre Méd.Collective
439	Centre Santé Polyvalent	Centre Santé Polyv.
2202	Établissements de PMI et de Planification Familiale	
223	Protection Maternelle et Infantile (P.M.I.).	P.M.I.
224	Établissement de Consultation Pré-postnatale	Etab.Cons.P.Post-Nat
228	Centre Planification ou Éducation Familiale	Ctre Planif.Educ.Fam
230	Établissement Consultation Protection Infantile	Etab.Consul.Pro.Inf.
231	Établissement Information Consultation Conseil Familial	Etab.Inf.Consult.Fam
2204	Établissements ne relevant pas de la Loi Hospitalière	
433	Établissement Sanitaire des Prisons	Etab Sanit. Prisons
2205	Etab de soins relevant du service de santé des armées	
114	Hôpital des armées	Hôpital armées
115	Établissement de soins du service de santé des armées	Etab soins armées

categorie	libellé	libellé court
-----------	---------	---------------

3000 Autres Établissements à Caractère Sanitaire

3100 Laboratoires d'Analyses

3101	Laboratoires d'Analyses	
610	Laboratoire d'Analyses	Laboratoire Analyses

3200 Commerce de Biens à Usage Médicaux

3201	Commerce de Biens à Usage Médicaux	
620	Pharmacie d'Officine	Pharmacie d'Officine
627	Pro pharmacie	Propharmacie
628	Pharmacie Minière	Pharmacie Minière
629	Pharmacie Mutualiste	Pharmacie Mutualiste
690	Établissement de Fabrication Annexe à une Officine	Fab. Annexe Officine

3400 Autres Établissements à Caractère Sanitaire

3401	Transfusion Sanguine	
132	Établissement de Transfusion Sanguine	Etab. Trans.Sanguine
3402	Conservation et Stockage d'autres Produits Humains	
233	Lactarium	Lactarium
3404	Service d'Ambulances	
327	Service d'Ambulances	Service d'Ambulances

4000 Etab Serv Soc d'Accueil Hébergement Assistance Réadaptation

4100 Etab et Serv pour l'Enfance et la Jeunesse Handicapée

4101	Etab Educ Spéciale pour Déficients Mentaux et Handicapés	
183	Institut Médico-Educatif	I.M.E.
188	Établissement pour Enfants ou Adolescents Polyhandicapés	Etab.Enf.ado.Polyhan
402	Jardin d'Enfants Spécialisé	Jardin Enfants Spéc.
4102	Etab Educ Spéciale pour Enfants Trouble Conduite et Comport	
186	Institut thérapeutique, éducatif et pédagogique	I.T.E.P.
4103	Etab Educ Spéciale pour Handicapés Moteurs	
192	Établissement pour Déficient Moteur	I.E.M.
4104	Etab Educ Spéciale pour Déficients Sensoriels	
194	Institut pour Déficients Visuels	Institut Déf.Visuels
195	Établissement pour Déficients Auditifs	Inst. Déf.Auditifs
196	Institut d'Education Sensorielle Sourd/Aveugle	Inst.Ed.Sen.Sour.Ave
4105	Etab.et Serv d'Hébergement pour enfants handicapés	
238	Centre d'Accueil Familial Spécialisé	Ctre Acc. Fam. Spéc.
390	établissement d'accueil temporaire d'enfants handicapés	ET accueil temp EH
396	Foyer Hébergement Enfants et Adolescents Handicapés	Foyer Heb.Enf.Ado.H
4106	Services à Domicile ou Ambulatoires pour enfants handicapés	
182	Service d'Éducation Spéciale et de Soins à Domicile	Serv.Educ.S.Soin.Dom

catégorie	libellé	libellé court
189	Centre médico-psycho-pédagogique (C.M.P.P.)	C.M.P.P.
190	Centre Action Médico-Sociale précoce (C.A.M.S.P.)	C.A.M.S.P.
221	Bureau d'Aide Psychologique Universitaire (B.A.P.U.)	B.A.P.U.
4107	Etab Expérimentaux en Faveur de l'Enfance Handicapée	
377	Établissement Expérimental pour Enfance handicapée	Etab Expér.Enf.Hand.

4300 Établissements et Services pour Adultes Handicapés

4301	Etab et Services d'Hébergement pour Adultes Handicapés	
252	Foyer Hébergement pour adultes handicapés	Foyer Héberg. AH
253	foyer d'accueil polyvalent pour adultes handicapés	foyer polyvalent AH
255	Maison d'Accueil Spécialisée (M.A.S.)	M.A.S.
382	Foyer de vie pour adultes handicapés	Foyer de vie AH
395	établissement d'accueil temporaire pour adultes handicapés	ET accueil temp AH
437	Foyer d'accueil médicalisé pour adultes handicapés (F.A.M)	F.A.M.
4302	Etab et Serv de Travail Protégé pour Adultes Handicapés	
246	Ctre d'Aide par le Travail (C.A.T.)	C.A.T.
247	Atelier Protégé	Atelier Protégé
4303	Etab et Services de Réinsertion Prof pour Adultes Handicapés	
198	Centre de Pré orientation pour Handicapés	Ctre Préorient.Hand.
249	Centre Rééducation Professionnelle	Centre Rééducat.Prof
4304	Etab Expérimentaux en Faveur des Adultes Handicapés	
379	Établissement Expérimental pour Adultes Handicapés	Etab Expér.Adu.Hand.
4305	Services de Maintien à Domicile pour Handicapés	
446	Service d'Accompagnement à la Vie Sociale (S.A.V.S.)	S.A.V.S

4400 Établissements et Services pour Personnes Âgées

4401	Établissements d'accueil pour Personnes Âgées	
199	Hospice	Hospice
200	Maison de Retraite	Maison de Retraite
202	Logement Foyer	Logement Foyer
394	établissement d'accueil temporaire pour Personnes Âgées	ET accueil temp.P.A.
4402	Services Sanitaires de Maintien à Domicile	
207	Centre de Jour pour personnes âgées	Centre de Jour P.A.
4403	Services Sociaux en Faveur des Personnes Âgées	
205	Foyer Club Restaurant	Foyer Club Restaur.
208	Service d'Aide Ménagère à Domicile	Serv.Aide Ménag.Dom.
212	Alarme Médico-Sociale	Alar. Médico-Sociale
368	Service de Repas à Domicile	Serv.Repas Domicile
450	Service d' Aide aux personnes âgées	Serv.Aide pers âgées
4404	Etab Expérimentaux en Faveur des Personnes Âgées	
381	Établissement Expérimental pour Personnes Âgées	Etb Expér.Pers.Âgées

4500 Etab et Serv Sociaux Concourant à la Protection de l'Enfance

4501	Etab de l'Aide Sociale à l'Enfance	
166	Établissement d'Accueil Mère-Enfant	Etab.Acc.Mère-Enfant

catégorie	libellé	libellé court
172	Pouponnière à Caractère Social	Pouponnière Car.Soc.
175	Foyer de l'Enfance	Foyer de l'Enfance
176	Village d'Enfants	Village d'Enfants
177	Maison d'Enfants à Caractère Social	Mais.Enf.Car.Social
236	Centre Placement Familial Socio-éducatif (C.P.F.S.E.)	C.P.F.S.E.
411	Intermédiaire de Placement Social	Interméd.Pla.Social
4502	Etab et Services du Ministère de la Justice pour Mineurs	
241	Foyer d'Action Éducative (F.A.E.)	F.A.E.
427	Service Éducatif auprès des Tribunaux (S.E.A.T.)	S.E.A.T.
441	Centre d'Action Éducative (C.A.E.)	C.A.E.
4504	Services Concourant à la Protection de l'Enfance	
286	Club Équipe de Prévention	Club Equipe de Prév.
295	Service Action Éducative en Milieu Ouvert (A.E.M.O.)	Service A.E.M.O.
418	Service d'Enquêtes Sociales (S.E.S.)	Service Enq.Sociales
453	Service de Réparation Pénale	Serv. Répar. Pénale
4505	Etab Expérimentaux en Faveur de l'Enfance Protégée	
378	Établissement Expérimental Enfance Protégée	Etab Expér. Enf.Prot.
440	Service Investigation Orientation Éducative (S.I.O.E.)	S.I.O.E.
4600	Autres Etab et services sociaux et médico sociaux	
4601	Établissements pour Adultes et Familles en Difficulté	
214	Centre Hébergement & Réinsertion sociale (C.H.R.S.)	C. H. R. S.
219	Autre Centre d'Accueil	autre Cre Accueil
442	Centre Provisoire Hébergement	C.P.H.
443	Centre Accueil Demandeurs Asile	C.A.D.A.
4602	Autres Etab Sociaux d'Hébergement et d'Accueil	
218	Aire Station Nomades	Aire Station Nomades
256	Foyer Hébergement Travailleurs Migrants	Foyer Héberg.Trav.Mi
257	Foyer Jeunes Travailleurs	Foyer Jeunes Trav.
271	Hébergement Familles des Malades	Héberg.Fam.des Malad
324	Logement-Foyer non Spécialisé	Log. Foyer non Spéc.
4603	Établissements Expérimentaux en Faveur des Adultes	
380	Établissement Expérimental Autres Adultes	Etb Expér.aut.Adulte
4604	Autres établissements médico-sociaux	
160	Centre Conventionné de Soins Spécialisés pour Toxicomanes	C.S.S.T.
162	Centre de cure ambulatoire en alcoologie	C. C. A. A.
165	appartement de coordination thérapeutique	A.C.T.
4605	établissements et services multi clientèles	
209	service polyvalent aide et de soins à domicile	S.P.A.S.A.D
354	Service de Soins infirmiers à Domicile	S.S.I.A.D.
460	service prestataire d'aide à domicile	S.A.D.
462	lieux de vie	lieux de vie
4606	centres de ressources	
461	centres de ressources S.A.I.	centres ressources
463	centres locaux information coordination PA	C.L.I.C.

categorie	libellé	libellé court
-----------	---------	---------------

5000 Établissements et Services Sociaux d'Aide à la Famille

5100 Établissements Garde d'Enfants d'Age pré-Scolaire

5101	Établissements Garde d'Enfants d'Age pré-Scolaire	
164	établissements expérimental accueil de la petite enfance	etb exper petite enf
167	Crèche Collective	Crèche Collective
168	service accueil familial pour la petite enfance	accueil familial
169	établissement multi accueil collectif et familial	Crèche Fam. et Coll.
170	Halte Garderie	Halte Garderie
171	Garderie et Jardin d'Enfants	Garderie Jardin Enf.
174	établissement d'accueil collectif régulier et occasionnel	acc collectif reg/oc
398	Crèche Parentale	Crèche Parentale
399	Halte Garderie Parentale	Halte Garderie Par.
404	établt d'accueil collectif parental regulier/occasionnel	accueil parental
5102	Établissements d'Hébergement pour Enfants d'Age Scolaire	
367	Maison d' Enfants non Conventionnée ni Habilitée	Mais.Enfant n C.n H
5103	Établissements Sociaux pour Loisirs et Vacances	
181	Maison Familiale de Vacances	Mais. Fam. Vacances
285	Ctre Loisirs sans Hébergement	Ctre Loisirs ss Héb.
5104	Établissements ou Services Divers d'Aide à la Famille	
220	Centre Social	Centre Social
345	Service Tutelle Prestation Sociale	Serv.Tut.Prest.Soc.
346	Service de Travailleuses Familiales	Serv.Trav.Familiales
359	Centre Circonscription Sanitaire et Sociale	Ctre Circons.San.Soc
400	Centre de Services pour Associations	Ctre Services Assoc.
403	Service Social Spécialisé ou Polyvalent de catégorie	Serv.Soc.Spéc.Pol.Ca
405	Service Social Polyvalent de Secteur	Serv.Soc.Polyv.Sect.
451	Service d' Aide aux Familles en Difficulté	Serv. Aide Fam. Dif.

6000 Etab de Formation des Personnels Sanitaires et Sociaux

6100 Établissements de Formation des Personnels Sanitaires

6101	Établissements de Formation des Personnels Médicaux	
300	écoles formant aux professions de santé	école de santé

6200 Établissements de Formation des Personnels Sociaux

6201	Établissements de Formation des Personnels Sociaux	
330	écoles formant aux professions sociales	école sociale

6300 Établissements de Formation Polyvalente

6301	Établissements de Formation Polyvalente	
374	École Nationale Santé Publique (E.N.S.P.)	E. N. S. P.
436	École formant aux professions sanitaires et sociales	Ecole pluriprof

Note pour l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale

**Bilan des sources et méthodes des statistiques publiques concernant les
personnes sans domicile**

Annexe 4 : Les données de la DPAM et de la DPM

Annexe 4 : les données de la DGAS et de la DPM (2005)

Régions	CHU	Places d'Hôtels	places CHRS et CEFR (hors CAVA)	maison-relais	Cada	CPH	AUDA	CHU dédiés aux Dem d'asile	Places d'hôtel pour DA	capacité totale
ALSACE	707		763	48	843	95	25	1 337	122	3 940
AQUITAINE	151	43	1 040	112	627	60		30	278	2 341
AUVERGNE	78	27	328	40	337		30		105	945
BASSE-NORMANDIE	192	120	420	20	449				201	1 402
BOURGOGNE	100		927	107	876	53		273	33	2 369
BRETAGNE	14	17	1 028	133	763	59		488	138	2 640
CENTRE	350	314	907	32	1 138	90	100	766	371	4 068
CHAMPAGNE-ARDENNE	118		824	74	515		135		177	1 843
CORSE	11		95							106
FRANCHE-COMTE	175	44	482	51	525	66		660		2 003
HAUTE-NORMANDIE		66	1 565	50	861		180	547	280	3 549
ILE-DE FRANCE	4 790	6 953	7 085	478	2 737	76	40		3 701	25 860
LANGUEDOC-ROUSSILLON	347	24	786	74	511	30		238	80	2 090
LIMOUSIN		6	191	44	199				37	477
LORRAINE	176	123	1 705	95	780		35	1 011	209	4 134
MIDI-PYRENEES	173	27	1 004	40	741	161		198	348	2 692
NORD-PAS-DE-CALAIS	2 393	138	2 290	114	347	42	45		547	5 916
PAYS-DE-LA-LOIRE	120	20	1 372	108	1 050	40		221	239	3 170
PICARDIE	267	15	855	170	761	60	135	161	196	2 620
POITOU-CHARENTES	187	40	813	81	348			56	138	1 663
PROVENCE-ALPES-COTE-D'AZUR	932	29	2 823	122	1 142	56	40	353	509	6 006
RHONE-ALPES	875	578	3 087	255	1 920	135	435		3 031	10 316
Logement temporaire										1 200
GUADELOUPE		36	40							76
GUYANE	30	6	30							66
MARTINIQUE			39	14						53
REUNION	26		104							130
TOTAL	12 212	8 626	30 603	2 262	17 470	1 023	1 200	6 339	10 740	91 675

Mobilisation places plan hiver 2005/2006

Dispositifs	Places ouvertes fin 2005	Places restant à créer en 2005	Création de places nouvelles 2006	Création de places nouvelles 2007	Total fin programme (2005+2006+ 2007)	Mobilisation places plan hiver 2005/2006				
						Places ouvertes fin 2005	Niveau 1 plan hiver	Total des places ouvertes du 1-11-2005 au 31-03-2006	Réserve Niveau 2 plan hiver	Réserve Niveau 3 plan hiver
I- Dispositif DGAS										
Centre d'hébergement d'urgence	12 212				12 212	12 212	3 052	15 264	2 049	2 017
Places d'Hôtels	8 626				8 626	8 626	688	9 314	678	252
Centre d'hébergement et de réinsertion sociale	30 603	400	500	500	32 003	30 603	473	31 076	408	201
Sous-total 1	51 441	400	500	500	52 841	51 441	4 213	55 654	3 135	2 470
II- Dispositif DPM										
Centres d'accueil de demandeurs d'asile	17 470		2 000	1 000	20 470	17 470	50	17 520	15	14
Centres provisoires d'hébergement	1 023				1 023	1 023	35	1 058	4	0
Accueil d'urgence pour demandeurs d'asile	1 200				1 200	1 200	20	1 220	6	0
Centres d'hébergement d'urgence dédiés aux demandeurs d'asile	6 339				6 339	6 339	305	6 644	15	8
Places d'hôtel pour demandeurs d'asile	10 740				10 740	10 740	459	11 199	385	103
Sous-total 2	36 772	0	2 000	1 000	39 772	36 772	869	37 641	425	125
Maison-relais	2 262	832	1 500	1 500	6 094	2 262	0	2 262	0	0
Logement temporaire	1 200				1 200	1 200	252	1 452	249	696
Capacité totale	91 675	1 232	4 000	3 000	99 907	91 675	5 334	97 009	3 809	3 291

Tableau de Bord DPM-DGAS des actions d'hébergement	Capacités au 31 décembre 2004 (hors plan hiver)	Capacités au 31 décembre 2005 (hors plan hiver)	Dépenses engagées sur la période du 01/01/05 au 31/12/05	ALT (total des montants prévus par les conventions)	Nombre de personnes hébergées en fin de trimestre* par catégories			Nombre de familles hébergées en fin de trimestre* (une famille = au moins 1 parent + 1 enfant)	Nombre de demandeurs en attente de logement ou d'hébergement en fin de trimestre*		
					Total	dont			Personnes ayant déposé une demande de logement	Personnes en attente d'hébergement et non prises en charge dans le dispositif	
						Demandeurs d'asile	Réfugiés				Déboutés
Programme Accueil des étrangers et intégration											
<i>Hébergement des demandeurs d'asile</i>											
→CADA	15 265	16 923	122 155 213	370	15 265	9 377	3 189	2 254	2 412	1 834	1 467
→Structures d'urgence sur	10 480	10 676	54 913 554	3 257 742	9 794	5 403	1 694	1 993	1 606	919	908
→Places d'hôtel	5 685	5 278	29 553 291	823 914	3 538	2 149	690	363	957	524	574
→Autres dépenses d'urgence			6 852 413								
<i>Hébergement des réfugiés</i>											
→CPH	1 323	1 330	12 077 770	19 210	1 080	75	1 098	1	388	474	0
TOTAL DPM	32 753	34 207	225 552 241	4 101 236	29 677	17 004	6 671	4 611	5 363	3 751	2 949
Programme Politiques en faveur de l'inclusion sociale											
<i>Hébergement</i>											
→Hébergement d'urgence	13 637	14 413	90 901 583	9 029 334	10 287	1 198	829	497	1 214	717	440
→CHRS (urgence + insertie	29 467	30 005	422 858 091	97 349	23 111	702	931	378	4 717	4 495	280
→Places d'hôtel	7 681	8 130	40 995 136	1 213 007	8 998	48	231	6 252	530	21	5
<i>Autres dépenses sous-actions 1, 2 et 3 de l'action 2</i>											
TOTAL DGAS	50 785	52 548	588 273 339	10 339 690	42 396	1 948	1 991	7 127	6 461	5 233	725
TOTAL HEBERGEMENT (dpm-	83 538	86 755	813 825 580	14 440 926	72 073	18 952	8 662	11 738	11 824	8 984	3 674
<i>Logement</i>											
→Maisons-relais	1 376	2 030	6 296 390	77 273	996	0	16	0	113	140	0
→Résidences sociales	41 118	42 237	7 502 347	736 978	20 761	60	186	25	1 232	718	4
→Logement en ALT seule	24 724	24 681	17 240 609	37 139 022	13 595	485	518	304	2 597	1 097	8
TOTAL LOGEMENT	67 218	68 948	31 039 346	37 953 273	35 352	545	720	329	3 942	1 955	12

* Le tableau sera trimestriel : remontées prévues au 30 septembre/31 décembre/31 mars, etc...

Note pour l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale

Bilan des sources et méthodes des statistiques publiques concernant les personnes sans domicile

Annexe 5 : Indicateur proposé par le groupe d'experts d'Eurostat sur les personnes sans-domicile (Brousse, 2004)

Box : a homelessness indicator

The introduction to this report mentioned the requirement not only to propose a homelessness indicator but also to describe in detail the population affected.

The proposed indicator is expressed as the ratio of the number of nights of homelessness to the total number of nights for a population over a particular period of time. If the reference period is a year, the indicator is defined in the following way:

$$\text{Annual indicator of homelessness} = \frac{\sum_{j=1}^{365} \text{Number of people without overnight accommodation (j)}}{\sum_{j=1}^{365} \text{Number of people without overnight accommodation (j)} + \sum_{j=1}^{365} \text{Number of people with overnight accommodation (J)}}$$

This rate can be interpreted in two different ways, depending on whether a longitudinal or cross-sectional point of view is used.

Longitudinal approach

The numerator could equally be expressed as the product of the number of people who have been homeless at least once during the year when they would have liked to have had a home, multiplied by the total length of homelessness they have experienced (consecutive nights or otherwise) during the year in question.

$$\text{Annual indicator of homelessness} = \frac{\sum_{p \in P} \text{Duration of homelessness of person (p)}}{\sum_{j=1}^{365} \text{Number of people without overnight accommodation (j)} + \sum_{j=1}^{365} \text{Number of people with overnight accommodation (J)}}$$

where P is the total number of people who have been homeless at least once.

Presented in this way, the indicator shows that the level of homelessness depends on the number of people becoming homeless during the year (including those who are homeless at the start of the year) and the average duration of the situation during the year. Please note that the same rate of homelessness in two different countries could correspond to two extremely different situations: a small number of people affected during the year but for a long period of time, or conversely many people affected but for relatively short periods of time.

Cross-sectional approach

By assuming on the one hand that the number of homeless people is small compared with the number of people with a home and on the other that the number of people in accommodation is stable during the year, this indicator can also be expressed as the annual average of daily rates of homelessness:

$$\text{Annual indicator of homelessness} = \frac{1}{\text{Population} * 365} \sum_{j=1}^{365} \text{Number of people without overnight accommodation (j)}$$

In this form, the indicator highlights the seasonality of homelessness. If the level of homelessness was constant over time, the homelessness indicator would simply be expressed as the rate of homelessness on a particular night (it would not matter which), i.e. as the ratio of the number of homeless people on a particular night to the size of the population (with their own home or wanting to have their own home).

Under what conditions could the annual homelessness rate be estimated? What would be the best method of reconciling the calculation of this indicator with the description of those affected?

Two strategies for calculation could be envisaged. One involves estimating the rate of homelessness day by day, from cross-sectional data, or if that was not possible, at regular intervals throughout the year. The underlying hypothesis would then be that rates remain stable between two measurements. The other collection method would be to find out the number of people experiencing homelessness during the year and also the duration of this experience, which would require the availability of longitudinal data. In terms of method, the question is therefore whether to favour the longitudinal route (the collection of information on individuals) or to implement a cross-sectional data collection approach. The answer to this question depends on the type of definition used, but also on the information systems available in each country. An examination of the collection methods suggests the cross-sectional approach would be better.

To draw a parallel with the tracking of unemployment, to quantify unemployment, the fairest way of measuring the level of unemployment during the year would be to compare the number of days of unemployment in the year with the size of the active population. There are two potential ways of doing this: the first is to find out the number of people who become unemployed and the duration of periods of unemployment, and the second is to calculate the unemployment rate at regular time intervals. This is the method selected in practice, for one simple reason: there is no way of identifying exhaustively the number of people who become unemployed. The only information available is registrations at job centres.

**Annexe 7 : Cadre pour l'élaboration d'un tableau de suivi des dispositifs
pour l'accueil et la prise en charge des personnes sans domicile**

Annexe 7 : Cadre pour l'élaboration d'un tableau de suivi des dispositifs pour l'accueil et la prise en charge des personnes sans domicile

Méthode d'élaboration

Ce tableau de suivi est conçu comme un moyen dynamique d'observer les évolutions au sein des populations sans domicile et, en regard, de suivre les dispositifs mis en place pour accueillir et prendre en charge ces populations.

Il ne se substitue pas aux différents systèmes d'informations ou banques de données existants ou en cours d'élaboration. Toutefois, l'objectif n'est pas de multiplier les modalités de collecte d'informations, mais d'utiliser autant que possible les sources disponibles, afin de ne pas surcharger les structures en contact direct avec ces publics par une contrainte de recueil additionnelle.

Le tableau n'a pas vocation à réunir de manière exhaustive l'ensemble des informations produites et pouvant être liées à cette problématique, mais il est volontairement restreint à un nombre limité d'informations choisies pour leur caractère stratégique et leur disponibilité.

Une perspective qui privilégie un niveau territorial de proximité

L'objectif est de renverser les modalités habituelles de réalisation des systèmes d'information, le plus souvent conçus comme des systèmes centralisés, permettant de disposer au niveau des directions centrales ou des cabinets ministériels d'une information sur l'ensemble des structures ou dispositifs, sans véritablement dégager l'utilité de ces recueils d'information à des niveaux de proximité (départemental ou régional). La conséquence d'une telle approche est un recueil imparfait de données ou comprenant des informations non validées ou non remises à jour.

Ce tableau de suivi est donc conçu avant tout pour une **utilisation départementale**. Il devrait permettre, à ce niveau géographique, de caractériser les évolutions significatives, et d'offrir aux partenaires de l'action (Etat, collectivités locales, structures en charge de dispositifs) des bases objectives pour discuter des orientations à prendre pour améliorer le dispositif d'accueil et procéder aux répartitions budgétaires. Ces données pourraient ainsi être reprises dans le cadre des exercices de programmation départementale (SAHI, PDALPD) et être suivies et analysées au sein du comité départemental de cohésion sociale (recommandation 21) ou de toute autre formation départementale ayant en charge le suivi des mesures en faveur des personnes sans domicile.

Une **consolidation régionale** des informations devrait permettre d'alimenter les débats lors du comité de suivi régional, si cette recommandation est retenue (recommandation 19), et de faciliter le suivi des budgets opérationnels de programmes concernés par cette problématique (programmes 177, 104 et 135).

Sur le **plan national**, le comité de suivi national pourrait retenir les mêmes indicateurs et demander, en conséquence, une synthèse de chaque donnée retenue auprès des services centraux de l'Etat ou auprès d'autres organismes publics ou privés à vocation nationale, le plus souvent déjà représentés, notamment au sein du CNLE.

Un outil transversal pour lier problématique hébergement et logement

Ce tableau de bord devrait faciliter une lecture commune des évolutions à la fois du dispositif d'hébergement et de l'accès au logement social. Il est ainsi nécessaire de renseigner à la fois des éléments tenant aux modes d'entrée dans le dispositif d'hébergement, de sortie de ce même dispositif et d'accession au logement social. Ce qui demande une mobilisation interministérielle au niveau des services de l'Etat.

Par ailleurs, des éléments permettant de disposer de clignotants sur les situations en amont de la perte ou de l'impossibilité d'accès au logement seront à parfaire et à préciser. Cet exercice doit donc être lié aux expérimentations en cours pour dégager des indicateurs sur les phénomènes de pauvreté et d'inégalités. A ce titre, sur le plan national, il serait utile d'articuler les propositions présentées ici, plus spécifiques, aux propositions élaborées dans le cadre du rapport 2005-2006 de l'ONPES, qui retient onze indicateurs synthétiques⁹ et qui insiste sur la notion d'indicateurs territorialisés.

Un outil adaptable aux réalités locales et à la disponibilité des informations

Les indicateurs présentés ici constituent une première approche permettant de suivre l'évolution, sur un territoire donné, des populations sans domicile et des modalités d'accueil, de suivi et de prise en charge de ces populations. Il s'agit d'un exercice imparfait qui tient compte de la réalité des informations actuellement disponibles et qui doit donc être revu et amélioré en fonction de la capacité du système d'observation de produire des données utiles permettant de faire évoluer l'ensemble de ce dispositif.

Par ailleurs, il doit être adapté aux réalités locales afin d'une part de disposer d'un socle commun pouvant faciliter des comparaisons sur le plan régional ou national et permettant de disposer de données agrégées pour les comités de suivi national et régionaux. Toutefois, il doit être conçu de manière suffisamment souple pour autoriser des modifications, des ajouts et des compléments en fonction des réalités locales ou de situations particulières. Comme illustration de ce propos, des indicateurs sur les tensions dans le logement social n'auront pas la même importance dans un département de la région parisienne et dans un département se situant en zone rurale. De la même manière, la tension dans le dispositif de veille sociale pourra être renforcée au niveau de sa périodicité ou des indicateurs proposés en fonction des conditions climatiques.

Les indicateurs proposés

Ils sont regroupés en sept catégories :

1. Suivi des structures et dispositifs d'hébergement

Le tableau reprendra l'évolution :

- des places en hébergement d'urgence (en précisant sa définition),
- des places en hébergement de stabilisation (en précisant sa définition),
- des places en CHRS,

Comme cela est déjà le cas dans le cadre des remontées du plan d'action renforcé sur les sans abri (PARSA).

⁹ Le rapport de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale 2005-2006. La documentation française, 2006. pp42-58

Il sera ajouté :

- l'évolution et l'utilisation des mesures d'Allocation logement temporaire (ALT),
- l'évolution des lits halte soins de santé,
- l'évolution des dispositifs d'accueil de jour, y compris ceux financés par les collectivités locales.

2. *Suivi des publics dans les structures et dispositifs d'hébergement*

A partir de l'expérience menée en Rhône Alpes (ou d'un recueil équivalent mené conjointement entre les directions de centrale et les associations de gestionnaires), le suivi des personnes pourra caractériser :

- les modes d'entrée dans les structures,
- la durée de séjour dans les structures,
- les modes de sortie des structures.

3. *Suivi des structures et dispositifs de logement temporaire ou permanent*

- Evolution des places en maisons-relais,
- Evolution des places en résidences sociales,
- Evolution du nombre de nouveaux logements sociaux et très sociaux effectivement ouverts dans le logement public (PLA-I, PLUS),
- Evolution du nombre de nouveaux logements sociaux effectivement ouverts dans le parc privé conventionné,
- Evolution des places en Logis-relais.

4. *Suivi des tensions dans la veille sociale*

- Evolution des appels au numéro unique 115,
- Evolution des demandes non pourvues pour des places d'urgence,
- Evolution des attributions de places d'hôtel,

5. *Suivi des tensions dans le logement social*

- Pourcentage de logements PLA-I et PLUS dans les logements conventionnés,
- Délai moyen d'attente pour l'obtention d'un logement social,
- Evolution du nombre de personnes en structures d'hébergement en attente d'un logement social,
- Suivi des attributions du contingent préfectoral.

6. *Suivi budgétaire et financier*

Il regroupera les indicateurs prévus par la LOLF, dans le cadre des programmes « politiques en faveur de l'inclusion sociale » (177), « Accueil des étrangers et intégration » (104) et « développement et amélioration de l'offre de logement »(135).

7. *Indicateurs de prévention*

- Evolution des expulsions locatives pour motif économique,
- Evolution des dossiers de surendettement.

Annexe 8 : Les problèmes de santé des personnes sans domicile : une première approche de la littérature

Annexe 8 : Les problèmes de santé des personnes sans domicile : une première approche de la littérature

De nombreux travaux de recherche ont exploré depuis les années 80 l'influence des inégalités sociales sur la santé. Les données sur le sujet ont déjà été synthétisées en France soit sous l'angle des études et recherches épidémiologiques et sociales^{10, 11}, soit en examinant l'incidence globale de la précarité sur la santé et ses conséquences sur les politiques publiques^{12, 13}. Les différentes études ou recherches figurant dans les rapports de l'ONPES participent bien entendu à ce corpus de connaissances.

La littérature, moins abondante pour ce qui concerne les problèmes de santé qui affectent les personnes sans domicile ou en rupture de logement, est toutefois riche d'enseignements. La présente note apporte quelques éléments sur les spécificités retrouvées dans les enquêtes publiées ou par émanant directement d'associations. Elle n'a pas vocation à fournir une revue exhaustive de la littérature, mais d'amorcer un travail d'exploration, permettant de définir des axes pour des études ou recherches spécifiques sur les liens entre la santé et les situations d'extrême précarité que constituent le fait d'être sans domicile. Ces observations mériteraient d'être approfondies par des travaux de synthèse ou des méta-analyses.

1. La mortalité des personnes sans domicile ou vivant à la rue

Plusieurs travaux montrent des décès précoces chez les personnes sans domicile. L'actuel haut commissaire aux Solidarités actives contre la pauvreté avançait, dans un récent éditorial du Bulletin Epidémiologique Hebdomadaire, une espérance de vie d'environ 45 ans¹⁴. Plusieurs études aux Etats-Unis, sans mentionner la notion d'espérance de vie, confirment une mortalité prématurée, avec un âge moyen lors du décès de 41 ans à San Francisco, 44 ans à Atlanta, 47 ans à Boston¹⁵. Des études faites à Toronto montrent des taux de mortalité sensiblement plus élevés chez les personnes dans des hébergements pour sans abri que dans la population générale¹⁶. Une étude à Montréal auprès des jeunes à la rue montre des taux de mortalité 9 fois plus élevés chez les hommes et 31 fois chez les femmes comparés à la même tranche d'âge dans la population générale¹⁷.

A Londres, l'organisation St Mungo's, qui dispose d'environ 1500 lits d'hébergement d'urgence, cite une moyenne d'âge des personnes décédant dans leurs dispositifs de 37 ans¹⁸.

¹⁰ Précarisation, risque et santé. Edité par Joubert M, Chauvin P, Facy F et al. Questions en santé publique. Inserm 2001.

¹¹ Goldberg M, Melchior M, Leclerc A, Lert F. Les déterminants sociaux de la santé : apports récents de l'épidémiologie sociale et des sciences sociales de la santé. Sciences Sociales et Santé 2002; 20(4):75-128.

¹² Haut comité de santé publique : La progression de la précarité en France et ses effets sur la santé. Février 1998.

¹³ Elbaum M : Inégalités sociales de santé et santé publique : des recherches aux politiques. Revue d'épidémiologie et de santé publique 55 (2007) 47-54.

¹⁴ Hirsh M., La réduction des inégalités de santé est au cœur de la cohésion sociale. Bulletin Epidémiologique Hebdomadaire 2007 ; 2-3 :9.

¹⁵ Plumb J D : Homelessness: Care, prevention, and public policy. Annals of Internal Medicine. 126 (12), 1997 pp 973-5.

¹⁶ Frankish C J, Hwang S W, Quantz D : Homelessness and health in Canada. Canadian Journal of Public Health 96(2), 2005, pp23-9.

¹⁷ Roy E, Boivin JF, Haley N, Lemire N : Mortality among street youth. The Lancet - 352 (9121),1998, p 32.

¹⁸ Cockersell P : Drogues, folie et mort. Sans abri en Europe, le magazine de la Feantsa. Hiver 2006. pp15-6.

2. Une morbidité ressentie importante

Lors de l'enquête effectuée en 2001, 16% des sans-domicile usagers des services d'aide s'estimaient en mauvaise santé, contre 3% de la population ayant un logement personnel. Par ailleurs, la proportion jugeant sa santé mauvaise est aussi forte parmi les jeunes que chez les plus âgés, alors qu'habituellement la perception de l'état de santé se dégrade avec l'âge¹⁹.

Une exploitation spécifique de cette même enquête montre que « parmi les sans domicile et les autres usagers des services d'aide, l'isolement relationnel est donc bien associé à une mauvaise santé perçue »²⁰. Une enquête comparative menée à Madrid en 1997 montre des données similaires, indiquant de surcroît que la perception de leur santé par les personnes sans domicile est significativement moins bonne que celle de personnes domiciliées utilisant des services d'aide²¹.

Les problèmes de santé ressentis chez les jeunes sans domicile ont fait l'objet d'une enquête de l'INED en 1998²². Les résultats montrent que plus d'un jeune sur deux se plaint d'au moins un problème de santé et que le pourcentage de jeunes déclarant des problèmes psychiques, dermatologiques ou respiratoires est nettement plus important que pour une population de référence en Ile-de-France.

3. Certaines pathologies somatiques plus fréquentes

En dehors de problèmes psychiatriques ou de souffrance psychique (voir chapitre 9), Le rapport 2005 de Médecins du Monde insiste sur la fréquence des diagnostics pour des pathologies ORL, dermatologiques et ostéoarticulaires, vues plus fréquemment que pour les autres publics consultant des permanences médicales de l'association²³.

Dans une revue des données disponibles en Allemagne, les auteurs identifient cinq grands domaines : les maladies respiratoires, celles du système digestif, celles du système cardiovasculaire, les maladies de la peau et les maladies affectant le système musculo-squelettique²⁴.

Ces données étaient déjà retrouvées dans la morbidité déclarée lors d'une étude réalisée en 1995 auprès des sans domicile à Paris. Il y est fait mention d'une prévalence déclarée cinq fois plus importante qu'une population témoin pour des troubles locomoteurs, 1,5 fois pour des troubles psychiques, 1,3 fois pour les maladies respiratoires²⁵.

Ces données se retrouvent également au Canada et aux Etats-Unis.

Une étude particulière a été conduite à Paris sur l'épilepsie auprès des personnes se présentant aux consultations médicales des centres d'hébergement ou accueil de jour du Samu social de Paris, en 2003. Cette étude aboutit à une prévalence de l'épilepsie (au moins une crise au cours de leur vie) de 14,5%, et 8,1% pour ce qui concerne l'épilepsie non liée au sevrage alcoolique²⁶. En comparaison, la prévalence de cette maladie en population générale dans les pays industrialisés se situe entre 5 et 8 pour 1000 habitants.

¹⁹ De la Rochère B : La santé des sans-domicile usagers des services d'aide. Insee première. N° 893 - avril 2003.

²⁰ Peretti-Watel P Lien social et santé en situation de précarité. Etat de santé, recours aux soins, abus d'alcool et réseau relationnel parmi les usagers des services d'aide. Economie et statistique. No391-392, 2006 ; p 123.

²¹ Muñoz M., Vázquez C. et Vázquez J. : A Comparison Between Homeless, Domiciled and Vulnerable Populations in Madrid, *Population* 2004/1, Volume 59, p. 129-142.

²² Amossé T, Doussin A, Firdion JM et al. : vie et santé des jeunes sans domicile ou en situation précaire. Questions d'économie de la santé. CREDES. No 40. Septembre 2001.

²³ Rapport 2005 de l'observatoire de l'accès aux soins de la mission France de Médecins du monde. Août 2006.

²⁴ Trabert G : Health and Medical Care of Single Homeless People in Germany, *Internet Journal of Public Health Education* 1 (1999) B74-89.

²⁵ Firdion JM, Marpsat M, Lecomte T et al : Vie et santé des personnes sans domicile à Paris. Dans : Précarisation, risque et santé. Questions en santé publique. Inserm 2001. pp167-85.

²⁶ Laporte A, Rouvel-Talleg A., Grosdidier E et al, Epilepsy among the homeless : prevalence and characteristics. *European Journal of Public Health* 2007, 16, 5 : 484-486.

Les problèmes cutanés sont souvent cités. Dans un étude cas-témoins réalisée à Marseille dans des structures d'accueil d'urgence en 2002 et 2003 (498 personnes sans domicile et 200 sujets contrôles), les auteurs trouvent une différence hautement significative de pathologies dermatologiques :38% versus 0.5% ($p < 0.0001$). Ces pathologies résultent d'infections dues aux poux, à la gale ou à des surinfections bactériennes de la peau²⁷.

4. Une prévalence accrue de pathologies transmissibles

La littérature cite régulièrement l'incidence particulièrement importante de la tuberculose parmi la population de personnes sans domicile. En France, le taux de déclaration de tuberculose est près de 30 fois plus élevé dans cette population (214 cas pour 100.000 personnes) qu'en population générale (8,9/100.000). Parmi ces cas, 15% avaient déjà été traités pour une tuberculose²⁸.

Plusieurs études, la plupart remontant à plus d'une dizaine d'années, montrent des taux de prévalence importants pour ce qui concerne le VIH chez les sans domicile, principalement aux Etats-Unis et au Canada²⁹. Par ailleurs, dans une étude effectuée aux Etats-unis auprès des anciens combattants devenus sans domicile, a été retrouvée une prévalence de 40% pour le virus de l'hépatite C³⁰.

5. Une traumatologie particulière, aggravée par des violences physiques et sexuelles

Le rapport cité de Médecins du monde souligne une fréquence plus importante de consultations pour motifs traumatologiques, comparativement aux autres publics (4% vs 2%).

Les blessures par traumatismes font partie des quatre conditions retrouvées le plus fréquemment parmi les soins prodigués aux personnes sans domicile aux Etats-Unis³¹.

Un problème majeur chez les personnes à la rue est constitué par la violence manifestée par des agressions ou des viols. Au Canada, il a été estimé que près de 40% des personnes sans domicile sont agressés chaque année. Le risque d'agression sexuelle chez les femmes est estimé à 20% chaque année³². En France, une étude qualitative faite par l'observatoire du Samu social de Paris auprès de 30 femmes souligne « la multiplicité des violences auxquelles les femmes sans domicile sont exposées et la diversité des acteurs à l'origine de ces violences, et la manière dont les pratiques quotidiennes sont mises en œuvre pour tenter d'y échapper »³³.

6. Une surconsommation de substances psycho-active

²⁷ Badiaga S, Menard A, Tissot Dupont H, Prevalence of skin infections in sheltered homeless. *Eur J Dermatol.* 2005 Sep-Oct;15(5):382-6.

²⁸ Antoine D : les cas de tuberculose déclarés en France en 2005. *BEH* 11, 2007 ; pp85-90.

²⁹ Voir par exemple : Rotheram-Borus MJ, Koopman C, Ehrhardt AA. Homeless youths and HIV infection. *Am Psychol.* 1991;46:1188-1197. Zolopa AR, Hahn JA, Gorter R, et al. HIV and tuberculosis infection in San Francisco's homeless adults: prevalence and risk factors in a representative sample. *JAMA.* 1994;272:455-461. Manzon L, Rosario M, Rekart ML. HIV seroprevalence among street involved Canadians in Vancouver. *AIDS Educ Prev.* 1992 ; Fall(suppl):-86-89.

³⁰ Cheung RC, Hanson AK, Maganti K, et al. Viral hepatitis and other infectious diseases in a homeless population. *J Clin Gastroenterol.* 2002;34:476-480.

³¹ Wright, James D., Rubin, Beth A. and Devine, Joel A. *Beside The Golden Door: Essays on Policy, Politics and the Homeless.* Hawthorne, NY: Aldine de Gruyter Publishing Company.

³² Homelessness – Causes and Effects. The relationship between Homelessness and the Health, Social Services and Criminal Justice Systems : a Review of the Literature. British Columbia. February 2001.

³³ Brunet L, Carpentier S, Laporte A et al. : Féminité, accès aux soins, maternité et risques vécus par les femmes en grande précarité. Une contribution à l'amélioration de leur santé gynécologique. Rapport à la direction générale de la santé. Juin 2005. 106p. Téléchargeable : <http://www.samusocial-75.fr>, onglet observatoire.

Le rapport de Médecins du Monde fait apparaître clairement une surconsommation de substances psycho-actives chez les personnes sans domicile en comparaison avec les autres consultants. Cette surconsommation affecte l'alcool, le tabac, les médicaments, le cannabis ou d'autres produits stupéfiants (cocaïne, LSD, ecstasy...) ³⁴.

Un système d'enregistrement des personnes fréquentant des centres d'accueil pour sans domicile en Belgique, dans la Communauté flamande, a montré qu'en 2005 42% des personnes étaient enregistrés comme présentant à leur arrivée des troubles liés à une dépendance. Pour les trois quarts (75,5%), il s'agissait d'hommes. Près d'un tiers (32,2%) ont entre 18 et 25 ans ³⁵.

Les études sur la consommation de substances psycho-actives, et notamment d'alcool chez les personnes sans domicile sont relativement nombreuses.

En France, l'exploitation particulière de l'enquête auprès des personnes fréquentant les services d'hébergement ou les distributions de repas chauds en 2001 montre que, dans l'échantillon, la moitié des individus déclarent consommer actuellement de l'alcool (vin, bière ou alcool), principalement les hommes (60 % *versus* 27 %) ³⁶. Ces résultats, déclaratifs, apparaissent paradoxaux puisque les sans domicile apparaissent donc de prime abord moins consommateurs que la population générale du même âge. La littérature fait ressortir des taux allant de 53 à 73% avec une fréquence importante de gros consommateurs (plus de 20 verres par jour) ³⁷. Les auteurs discutent ce constat en montrant la diversité des situations sociales et des consommations. Toutefois, le champ de cette enquête est limité, car il n'aborde pas les autres consommations de substances psycho-actives.

7. La santé dentaire

L'état de santé bucco dentaire est souvent dégradé chez les personnes sans domicile. Ainsi, dans une enquête réalisée auprès des consultants de 80 centres de soins gratuits, le nombre déclaré de dents manquantes non remplacées des personnes en situation précaire passe de 1,8 chez les patients âgés de moins de 25 ans, à 10 chez les plus de 50 ans alors qu'il varie de 0,5 à 2,3 pour les mêmes classes d'âge en population générale. Ce constat est aggravé par l'examen médical. En effet les personnes de plus de 50 ans ont, non pas 10, mais 12,3 dents absentes (13 dents en moyenne pour les hommes contre 9,5 pour les femmes) ³⁸.

Dans une enquête déjà citée 45,4% de l'échantillon des personnes sans domicile consultent un dentiste une fois par an, alors que la proportion est de 6 sur 10 en population générale. Cette proportion est d'autant plus faible que le réseau relationnel est faible ³⁹.

Ces informations rejoignent les données de la littérature. Ainsi aux Etats-Unis, en référence à la population générale, les personnes sans domicile sont au moins deux fois plus de chances d'avoir des pathologies dentaires sérieuses, mais sont deux fois moins à avoir reçu des soins dentaires dans les derniers 12 mois. De même, dans les abris de Boston, plus de 90% des personnes sans domicile avaient des caries dentaires non traitées ⁴⁰. Les mêmes observations ont été conduites à Stockholm ⁴¹ ou à Hong Kong ⁴², montrant ainsi que ce phénomène n'est pas dépendant du type d'organisation des soins dentaires.

³⁴ Rapport 2005. Opus cité, pp126-127.

³⁵ Blow H, De Wacker A, Louckx F et al.: Profils de santé des personnes sans domicile en Belgique. Sans abri en Europe, le magazine de la Feantsa. Hiver 2006. pp3-5.

³⁶ Beck F, Legleye S, Spilka S : L'alcoolisation des personnes sans domicile : remise en cause d'un stéréotype. Economie et statistique : N° 391-392, 2006. pp131-49.

³⁷ Podymow T, Turnbull J, Coyle D et al. : Shelter-based managed alcohol administration to chronically homeless people addicted to alcohol. CMAJ. 2006 January 3; 174(1): 45-49.

³⁸ Beynet A, Menahem G : Problèmes dentaires et précarité. Questions d'économie de la santé. n ° 48 - février 2002.

³⁹ Peretti-Watel P, opus cité.

⁴⁰ Filling the Gaps in Dental Care. Healing heads. Vol. 7, No. 3. June 2003.

⁴¹ De Palma P, Frithiof L, Persson L, et al : Oral health of homeless adults in Stockholm, Sweden. Acta Odontol Scand. 2005 Feb;63(1):50-5.

⁴² Luo Y, McGrath C : Oral health status of homeless people in Hong Kong. Spec Care Dentist. 2006 Jul-Aug; 26(4):150-4.

8. L'alimentation

Les problèmes nutritionnels ont fait l'objet d'un développement spécifique dans le cadre des travaux de l'Onpes. Il en ressort le constat de déséquilibres nutritionnels et d'un déficit de consommation équilibrée, avec une carence en fruits et légumes dans les populations défavorisées⁴³.

Une étude sur la surveillance nutritionnelle des populations défavorisées a été conduite en 2004-2005 dans quatre zones urbaines en France (Paris, Marseille, Dijon et Seine Saint Denis), auprès de structures d'aide alimentaire. Premier constat, la proportion de personnes sans domicile fixe (y compris hôtel et centres d'hébergement) varie considérablement d'un site à l'autre : 13,5% en Seine Saint Denis, 17,6% à Dijon, 39,4% à Marseille et 57,2% à Paris. Par ailleurs les résultats montrent que l'aide alimentaire constitue une source d'approvisionnement sur le long terme et bien souvent unique pour la plupart des produits⁴⁴.

Une étude menée à Toronto auprès de 261 jeunes sans domicile (149 garçons, 112 filles) confirme cette vulnérabilité nutritionnelle. Plus encore, à la question de la recherche de nourriture, 10% des garçons et 6% des filles déclarent voler la nourriture ou aller la chercher dans les poubelles⁴⁵.

9. Des troubles psychiatriques mal connus

La question de la prévalence des troubles psychiatriques parmi les personnes à la rue est une source d'interrogations répétées, notamment parmi les professionnels ou bénévoles intervenant auprès de ces populations.

Le rapport de Médecins du monde insiste à la fois sur la fréquence des troubles psychiatriques (17,5% des consultants sans domicile versus 9,0% des autres patients) et des signes évocateurs de souffrance psychique (30,8% vs 22,0%).

Les études orientent vers une distinction entre troubles psychotiques et troubles de l'humeur ou affectifs.

Ainsi la prévalence sur la vie de la schizophrénie n'est que de 6% parmi les personnes sans abri à Toronto, les études américaines retrouvant des taux compris entre 10 et 13%⁴⁶. Les désordres affectifs sont par contre beaucoup plus fréquents avec une prévalence sur la vie compris entre 20 et 40%.

En France, l'enquête de référence est celle conduite à Paris durant l'hiver 1996. Cette enquête montre une prévalence des troubles psychotiques confirmés (sans tenir compte des cas douteux) de 16% sur la vie et 6% sur 6 mois. Elle confirme une fréquence plus importante des troubles de l'humeur (41% sur toute la vie et 24% sur 6 mois)⁴⁷. Cette enquête n'a pas été répétée.

Une étude réalisée en 2002 sur la population des secteurs du Centre Hospitalier Le Vinatier (11 secteurs de psychiatrie générale et 5 inter-secteurs infanto-juvéniles) à Lyon a tenté de caractériser la part des personnes sans domicile prise en charge en psychiatrie. Elle aboutit à une estimation de près de la moitié (47,5%) des personnes sans domicile recensés en 1999 inscrits dans la file active.

Les informations recueillies auprès d'experts par la mission, mais non confirmées par la littérature consultée, ouvrent deux champs d'investigation complémentaires :

⁴³ Deux articles sont consacrés à l'alimentation des populations défavorisées, analysées à la fois sur le plan de la consommation des ménages, et sous l'angle sociologique et nutritionnel. Les travaux de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale. La documentation française. 2006. pp247-78 et pp279-322.

⁴⁴ Numéro thématique. Surveillance nutritionnelle des populations défavorisées : premiers résultats de l'étude Abena. BEH n°11-12/2006.

⁴⁵ Tarasuk V, Dachner N, Li J : Homeless youth in Toronto are nutritionally vulnerable. J Nutri. 2005 Aug;135(8):1926-33.

⁴⁶ Hwang S W, : Homelessness and health CMAJ • January 23, 2001; 164 (2).

⁴⁷ Kovess V, Mangin-Lazarus C : La santé mentale des sans abri à Paris : Résultats d'une enquête épidémiologique. La revue française de Psychiatrie et de Psychologie Médicale. No 9. Juin 1997. pp17-24.

- D'une part, l'existence de personnes présentant des tableaux cliniques sévères mais n'établissant aucune demande de soins. Selon un des professionnels consultés, l'importance des signes déficitaires dans ces pathologies correspond à des symptomatologies décrites avant la mise sur le marché des premiers traitements neuroleptiques, dans les années 1950.
- D'autre part, l'existence - voire la progression - de personnes atteintes de troubles psychotiques sévères avec syndrome d'incurie, mais totalement « à l'abri », car confinées à leur domicile. Ces cas sont découverts soit lors de plaintes de voisins en raison de problèmes d'hygiène, soit lors du décès de ces personnes, parfois plusieurs jours après. S'il ne s'agit pas de personnes sans domicile, la mission estime que ces situations méritent d'être mieux connues car elles procèdent d'une même vulnérabilité extrême.

Les problématiques de santé mentale spécifiques aux personnes sans domicile sont inscrites dans le plan de santé mentale 2005-2008. Une des actions de ce plan consiste à favoriser la prise en charge des besoins en santé mentale des personnes en situation de précarité et d'exclusion⁴⁸. A la connaissance de la mission, il n'y a pas eu toutefois jusqu'à présent de développements spécifiques concernant l'observation des problèmes de santé mentale chez les personnes sans domicile et l'évaluation de l'efficacité de leur prise en charge. De telles études mériteraient d'être conduites, à la fois pour préciser l'importance et les caractéristiques des problèmes de santé mentale et des problèmes psychiatriques de ces personnes, qu'elles soient sans abri ou dans des structures d'accueil, mais également pour évaluer l'incidence qu'a pu avoir la réduction de la capacité des lits en psychiatrie sur l'errance de certains publics.

10. Les problèmes de l'accès au système de soins, du retard au diagnostic et de l'observance au traitement

De nombreuses études ont analysé les modalités de l'accès aux soins des personnes sans domicile. Aux Etats-Unis, les études concluent à une fréquence d'hospitalisation plus importante que la population générale et des durées de séjour plus longues⁴⁹.

En France, des études effectuées au milieu des années 90 arrivaient aux mêmes constats, à savoir des hospitalisations plus nombreuses et plus longues et des soins orientés principalement vers la première urgence⁵⁰.

Toutefois, le contexte d'exercice des droits s'est trouvé modifié depuis 1998 avec l'élaboration des Programmes régionaux d'accès à la prévention et aux soins (PRAPS), les permanences d'accès aux soins de santé (PASS) dans les hôpitaux, la mise en place de la Couverture maladie universelle et les mesures spécifiques financées dans le cadre du plan santé mentale.

Pour examiner si les obstacles sont effectivement levés compte tenu du contexte nouveau de l'accessibilité aux droits, des études additionnelles sont nécessaires. Ainsi, au Canada, qui possède un système universel d'assurance maladie, de nombreuses personnes sans domicile ne peuvent fournir de preuves de couverture sociale, car leur carte a été perdue ou volée. Dans cette étude sur trois sites à Toronto, les médecins ont au final été rétribués pour 54% des consultations⁵¹.

Par ailleurs, d'autres obstacles peuvent intervenir, qui tiennent aux priorités accordées par la personne dans un « combat quotidien pour les fondamentaux de la vie ⁵² ». Dans un récent rapport de la Feantsa, les auteurs distinguent dans les pays européens deux types d'obstacles entravant l'accès aux soins de santé :

- d'une part des obstacles structurels et institutionnels qui renvoient au mode de financement du système de santé et aux modes de liaison entre les différents niveaux du système (soins de santé

⁴⁸ Plan Psychiatrie et santé mentale 2005-2008, présenté le 4 février 2005.

⁴⁹ Frankish et al, opus cité.

⁵⁰ Marpsat M : Les personnes sans domicile à Paris ; les résultats du programme de recherche de l'INED. European Population Papers Series No.3. Council of Europe. March 2002.

⁵¹ Hwang S W, Windrim P M, Svoboda T J et al. : Physician payment for the care of homeless people. CMAJ 2000; 163 (2) :170-1.

⁵² Hwang SW. Opus cité. p232.

primaires et soins spécialisés) et aux modes d'organisation (inscription obligatoire ou non chez un généraliste, procédures d'orientations) ;

- d'autre part des obstacles individuels, qui renvoient au lien entre la personne sans domicile et le professionnel ou l'équipe rencontrée⁵³.

Enfin, il est rapporté dans une étude auprès de 350 personnes arrivant dans des hébergements d'urgence et suivies pendant 18 mois à New York que près de 80% des personnes devenues récemment sans domicile ont cherché des traitements médicaux l'année avant de devenir sans domicile. Plus d'un tiers ont été vus dans un service d'urgence⁵⁴.

Dans ce contexte, les actions de prévention sont souvent peu valorisées. Médecins du monde constate « une couverture vaccinale systématiquement plus faible chez les patients sans domicile, ceci pour tous les antigènes et en particulier le ROR et la coqueluche chez jeunes de 15 ans ou moins (couverture 4 à 5 fois plus faible) »⁵⁵. Une étude effectuée à Los Angeles montre que les personnes sans domicile bénéficient moins des programmes de dépistage du cancer alors qu'elles sont souvent plus à risque. Les personnes interrogées lors de l'enquête citent non seulement les problèmes d'argent, mais également d'accessibilité et d'inconfort⁵⁶.

Une difficulté additionnelle consiste à pouvoir gérer de manière appropriée sa maladie, notamment lorsqu'il s'agit d'un état chronique. Dans une enquête concernant des personnes diabétiques (type 2) hébergées dans des abris à Toronto, les auteurs retrouvent un contrôle de la glycémie inadéquat selon les normes de l'association canadienne du diabète dans 44% des cas⁵⁷.

Ces difficultés, qui doivent être prises en compte également pour les problèmes psychiatriques, méritent d'être particulièrement étudiées, car dans certains cas des stratégies ou modalités adaptées de suivis de traitements peuvent être proposées. Ainsi des résultats probants sont décrits pour la tuberculose⁵⁸, ou pour les maladies sexuellement transmissibles⁵⁹. De même, dans l'étude citée sur la prévalence de l'épilepsie auprès des sans domicile à Paris une proportion inattendue de patients épileptiques avaient un traitement et le prenaient avec une bonne observance, constat ayant motivé l'organisation d'une réunion de consensus de façon à adapter la prise en charge⁶⁰.

11. Les problématiques particulières : les enfants, les jeunes, les personnes handicapées

Les auteurs individualisent des risques sanitaires particuliers chez les enfants et les jeunes⁶¹. Les problèmes spécifiques que rencontrent les femmes, notamment pour ce qui concerne leur santé gynécologique, ont bénéficié d'une première approche par l'observatoire du Samu social de Paris⁶².

⁵³ Anderson I, Baptista I, Wolf J et al. : Face au sans-abrisme en Europe. L'évolution du rôle des services : Les obstacles qui entravent l'accès des personnes sans domicile aux services de santé. Observatoire européen sur le sans-abrisme. Novembre 2006. 34p

⁵⁴ Schanzer B, Dominguez B, Schrout PE et al : Homelessness, Health Status, and Health Care Use : Am J Public Health, 2007 ; 97 :464-9.

⁵⁵ Opus cité. p126.

⁵⁶ Chau S, Chin M, Chang J et al : Cancer Risk Behaviors and Screening Rates Among Homeless Adults in Los Angeles County. Cancer Epidemiology Biomarkers & Prevention Vol. 11, May 2002. pp 431-8.

⁵⁷ Hwang S W, Bugeja A L : Barriers to appropriate diabetes management among homeless people in Toronto. CMAJ. 2000 ;163 (2). pp161-5.

⁵⁸ Lardoux C, Kern T, Laporte A et al. : Tuberculose : impact de la stratégie DOT chez les SDF. Journée scientifique de l'observatoire du samusocial de Paris. Décembre 2005.

⁵⁹ Grimley DM, Annang L, Lewis I et al : Sexually transmitted infections among urban shelter clients. Sex Transm Dis. 2006 Nov;33(11):666-9.

⁶⁰ Laporte A, Laruelle C : Epilepsie : de la prévalence au consensus. Journée scientifique de l'observatoire du samusocial de Paris. 13 décembre 2005. Téléchargeable : <http://www.samusocial-75.fr>, onglet observatoire.

⁶¹ Voir à ce sujet Homelessness- Causes and effects. British Columbia. Opus cité. pp13-5.

⁶² Brunet L, Carpentier S, Laporte A et al. Opus cité.

Cette différenciation selon le type de personnes sans domicile serait probablement importante à investiguer, car il est probable que l'état de santé et les risques pour la santé sont différents selon l'âge de la personne, selon la période de temps depuis laquelle il fait face à ces conditions de précarité, selon certains facteurs de risque spécifiques liés au sexe ou à l'origine géographique.

Il n'existe aucune information disponible sur les situations de handicap - physique, moteur et mental - rencontrées dans la rue ou dans les structures d'hébergement. La mission De Fleurieu – Chambaud d'août 2006 avait pourtant pu observer que de telles situations n'étaient pas exceptionnelles et posaient des problèmes de prise en charge particuliers. Ce déficit de connaissances mériterait d'être rapidement corrigé.

Synthèse

Les problèmes de santé des personnes sans domicile illustrent l'exacerbation des phénomènes de pauvreté et de vulnérabilité. L'analyse de ces problèmes doit être resituée dans une perspective globale, intégrant les difficultés rencontrées par ces personnes au quotidien, que ce soit dans la dimension du logement, des transports ou de l'accès à un emploi.

Toutefois, certaines caractéristiques spécifiques de ces problématiques sanitaires doivent être prises en compte tant dans leur dimension préventive que dans leur prise en charge. Il est donc essentiel de mieux connaître les pathologies développées, le moment de leur survenue et les difficultés rencontrées par les personnes elles-mêmes ou par les professionnels ou bénévoles qui les soutiennent dans la prise en charge de ces problèmes.

La survenue de certains problèmes de santé peut précipiter l'exclusion et la mise à la rue. La perte d'un logement habituel peut en retour faire apparaître ou exacerber des problèmes de santé. L'étude des parcours de santé et les modalités de prévention permettant d'éviter leur apparition (prévention primaire) ou leur aggravation (prévention secondaire ou tertiaire) est essentielle.

Actuellement, seule l'équipe de l'observatoire du Samu social de Paris effectue des études régulières sur l'état de santé des personnes sans domicile, mais avec un territoire géographique limité à Paris et auprès d'une population souvent restreinte aux personnes vues par le Samu social. Il apparaît nécessaire d'impulser sur les problématiques de santé une dynamique nationale, même si l'observation des phénomènes sur Paris doit rester une composante majeure.

Recommandation 25: La mission recommande qu'un programme d'études et de recherches sur les problèmes de santé rencontrés par les personnes sans domicile soit élaboré par la Direction Générale de la Santé, en lien étroit avec la DREES et l'ONPES.

Recommandation 26 :La mission recommande de diligenter un audit pour examiner les conditions nécessaires à l'amélioration des connaissances sur la santé des personnes sans domicile, incluant la prise en charge de ces problèmes par le système de soins.

Annexe 9 : Glossaire

ALT : Aide au Logement Temporaire
 AME : Aide Médicale de l'État
 ANAH : Agence Nationale d'Amélioration de l'Habitat
 ASE : Aide Sociale à l'Enfance
 AUDA : Accueil d'Urgence pour Demandeurs d'Asile
 BAPSA : Brigade d'Aide aux Personnes Sans Abri
 CADA : Centre d'Accueil pour Demandeurs d'Asile
 CASVP : Centre d'Action Sociale de la Ville de Paris
 CAVA : Centres d'Adaptation à la Vie Active
 CCAS : Centres Communaux d'Action Sociale
 CERFA : Centre d'Enregistrement et de Révision des Formulaires Administratifs
 CHRS : Centres d'Hébergement et de Réinsertion Sociale
 CHU : Centre d'hébergement d'urgence
 CNIAE : Conseil National de l'Insertion par l'Activité Economique
 CNIL : Commission Nationale Informatique et Libertés
 CNIS : Conseil National de l'Information Statistique
 CNLE : Conseil National des politiques de Lutte contre la pauvreté et l'Exclusion
 COHPHRA : Connaissance de l'Offre d'Hébergement et des Populations Hébergées en Rhône-Alpes
 CPH : Centre Provisoire d'Hébergement
 CROSMS : Comité Régional de l'Organisation Sociale et Médico-Sociale
 CUHP : *Constructing Understandings of Homeless Populations* (réseau de recherche financé par la Commission Européenne, coordonné par l'INED)
 DDASS : Direction Départementale des Affaires Sanitaires et Sociales
 DGAS : Direction Générale des Affaires Sociales
 DGS : Direction Générale de la Santé
 DGUHC : Direction Générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction
 DPM : Direction de la Population et des Migrations
 DRASS : Direction Régionale des Affaires Sanitaires et Sociales
 DRASSIF : DRASS Île-de-France
 DREES : (précédemment SESI): Direction de la Recherche, des Études, de l'Évaluation et des Statistiques
 Enquête ES : Enquête Établissements Sociaux, ou Établissements et Services
 FAPIL : Fédération des Associations pour la Promotion et l'Insertion par le Logement
 FEANTSA : Fédération Européenne des Associations Nationales Travaillant avec les Sans-Abri
 FINESS : Fichier d'Identification National des Établissements Sanitaires et
 FJT : Foyer de Jeunes Travailleurs

FNARS : Fédération Nationale des Associations de Réinsertion Sociale

FTM : Foyer de Travailleurs Migrants

HCLPD : Haut Comité pour le Logement des Personnes Défavorisées

INED : Institut National d'études démographiques

INSEE : Institut National de la Statistique et des Études Économiques

INSERM : Institut National de la Santé et de la Recherche Médicale

InVS : Institut de Veille Sanitaire

LOLF : Loi Organique relative aux Lois de Finances

MIPES : Mission d'Information sur la Pauvreté et l'Exclusion Sociale (en Île-de-France)

OES : Observatoire Européen du Sans abrisme

ONPES : Observatoire National de la Pauvreté et de l'Exclusion Sociale

ORS : Observatoire Régional de la Santé

ORSAS : Observatoire régional de la Santé et des Affaires Sociales

OSC : Observatoire Sociologique du Changement

PASER : Plan d'Action des Services de l'Etat en Région

PARSA : Plan d'Action Renforcé sur les Sans Abri

PDALPD : Plan Départemental d'Action pour le Logement des Personnes Défavorisées

PLA-I : Prêts Locatifs Aidés d'Intégration

PLUS : Prêts Locatifs à Usage Social

PUCA : Plan Urbanisme Construction Architecture

SAHI : Schéma d'Accueil, d'Hébergement et d'Insertion

SD2001 : enquête sur les utilisateurs des services d'hébergement et de distribution de repas chauds, conduite par l'INSEE en 2001

SESI : maintenant la DREES

réponse du directeur général des affaires sociales

2007-076

// → L. Chambaud
→ section des rapports.



Ministère du Travail, des Relations Sociales et de la Solidarité
Ministère du Logement et de la Ville

Direction générale de l'action sociale
Sous-direction des politiques d'insertion
et de lutte contre les exclusions
Bureau de la lutte contre les exclusions (1A)

Paris, le 10 JUIL. 2007

Dossier suivi par :
Pascal Noblet

Tél. : 01 40 56 86 19 Fax : 01 40 56 87 23
Courriel : pascal.noblet@sante.gouv.fr

Inspection Générale des Affaires Sociales
23 JUIL. 2007
N° 550

Le Directeur Général de l'Action
sociale
à
Monsieur le Chef de l'Inspection
générale des affaires sociales
25/27 rue d'Astorg
75 008 Paris

OBJET : Rapport de l'IGAS relatif à la "coordination de l'observation statistique des personnes sans-abri".

Les observations et recommandations de l'IGAS concernent pour partie la "connaissance des populations", la "connaissance des dispositifs" et l'"organisation de l'observation".

La DGAS appuie les recommandations 1 à 9 relatives à la "connaissance des populations", en particulier la recommandation 3 sur la nécessité de développer via l'ONPES des études de trajectoires et de suivi de cohortes et les recommandations 5 et 6 encourageant la formalisation de lieux de rencontre entre administrations, organismes de recherche et associations ainsi que l'articulation des connaissances entre producteurs d'information et acteurs de terrain.

Toutefois, à propos de la recommandation 4 qui invite le CNLE et l'ONPES à définir en concertation avec le milieu de la recherche des grands axes d'étude et de recherche sur des thématiques peu explorées ou à partir de préoccupations exprimées par des professionnels, il conviendrait plutôt, eu égard au rôle de chacune de ces instances, d'indiquer que cette recommandation s'adresse à la DREES, l'ONPES et la DGAS, le CNLE devant être associé et consulté quant à la définition de ces axes.

Parmi les thématiques relevées comme méritant particulièrement d'être étudiées, la DGAS estime particulièrement intéressantes les propositions formulées dans l'annexe 8 du rapport consacrée aux problèmes de santé des personnes sans domicile (recommandations 25 et 26 pour développer un programme national d'études ayant vocation, entre autres sujets, à se pencher sur l'incidence qu'a pu avoir la réduction de la capacité en lits de psychiatrie sur l'errance de certains publics et sur le manque de connaissances à propos des situations de handicap parmi les personnes à la rue ou dans les centres d'hébergement).

En ce qui concerne la partie relative à la "connaissance des dispositifs" (recommandations 10 à 13), plusieurs recommandations s'inscrivent à juste titre directement dans le prolongement de la mise en œuvre du "Plan d'action renforcé pour les sans-abri (PARSA)" et du vote de la loi du 5 mars 2007 instaurant un droit au logement opposable. La DGAS est tout à fait consciente que les changements déjà intervenus et ceux qui vont suivre ces mesures et les nouveaux textes dans les prochains mois et au-delà, impliquent une amélioration importante en matière de connaissance de l'état des dispositifs d'hébergement, notamment quant aux tensions susceptibles de survenir à la suite de l'adoption du principe de continuité, et de connaissance des dispositifs de logement social et très social, domaine dans lequel la connaissance apparaît encore plus déficiente qu'en matière d'hébergement.

En matière d'hébergement, s'imposent l'amélioration et l'élargissement du tableau national de « reporting » mis en place par la DGAS à l'occasion du lancement du PARSA. Il est essentiel en effet que soient suivis un certain nombre d'indicateurs clés tels que ceux listés dans l'annexe 7 du rapport (nombre de places et suivi budgétaire et financier mais aussi suivi des publics, suivi des dispositifs de logement temporaire et permanent, suivi des tensions dans la veille sociale et dans le logement social et, à des fins de prévention, suivi des expulsions locatives pour motif économique et des dossiers de surendettement).

La DGAS souligne à ce propos que l'invitation faite par la mission à l'administration centrale (recommandation 10) de prendre connaissance du projet COHPHRA initié en Rhône-Alpes et de l'évaluer pour généralisation éventuelle, a reçu d'ores et déjà un début d'application puisqu'un de ses promoteurs, statisticien à la Région Rhône-Alpes, a été invité le 15 juin lors d'une journée nationale consacrée à l'observation sociale à travers les téléphones 115 à présenter ce projet.

Tout aussi nécessaire est le lancement d'une évaluation des nouveaux types d'hébergement (hébergement de stabilisation et diverses expérimentations) et des changements de pratiques professionnelles suscités par les nouvelles modalités de prise en charge (recommandation 13).

Enfin, sur "l'organisation de l'observation", la DGAS appuie les recommandations 15 et 16 du rapport allant dans le sens du renforcement du rôle de l'ONPES. Sans se prononcer sur les diverses modalités d'organisation possibles, la DGAS estime que la comparaison établie dans le rapport avec l'Observatoire national des zones urbaines sensibles illustre bien la faiblesse des moyens en personnel dévolus à l'ONPES et ses conséquences quant à la capacité de cet organisme à initier ou à faire réaliser des travaux de recherche mais aussi d'évaluation des politiques publiques conformément aux missions qui lui ont été confiées (article 153 de la loi du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions).

Les recommandations 17 à 23 touchent quant à elles aux modalités de travail de diverses structures, commissions, instances de coordination, schémas ou Plans, du niveau national au niveau local, dont l'efficacité repose en partie sur la qualité des éléments d'observation dont ils disposent et que parfois ils collectent et produisent eux-mêmes. Cependant l'observation ne constitue pas le cœur des missions de ces organismes. Plusieurs recommandations du rapport, outre qu'elles semblent déborder en partie le cadre de la mission, nous paraissent délicates en ce qu'elles conduisent à dicter trop uniformément depuis Paris des modalités d'organisation en matière de coordination et de partenariat qui seraient définies de façon plus pertinente au plan régional, départemental et local.

Ainsi, la DGAS, pour sa part, ne souhaite pas à ce stade que l'installation d'un comité de suivi du PARSA à l'échelle régionale (recommandation 19) revête un caractère obligatoire. De même, là où il existe d'ores et déjà un comité départemental de la veille sociale actif et structuré, installer systématiquement une sous-commission sur la veille sociale au sein de la commission

départementale de cohésion sociale (recommandation 21) ne serait pas nécessairement toujours pertinent

Le Directeur Général de l'Action Sociale



Jean-Jacques TRÉGOAT

**réponse du directeur général de l'urbanisme, de l'habitat et de la
construction**

La Défense, le 25 JUIL. 2007

Le Directeur Général
à

Monsieur le Chef de l'inspection des affaires
sociales

Inspection Générale des Affaires Sociales
30 JUIL. 2007
N° 578

ministère
du Logement et
de la Ville

direction générale
de l'Urbanisme
de l'Habitat
et de la Construction
service
de l'Habitat
sous-direction
des Interventions
Urbaines
et de l'Habitat

objet : Rapport sur la coordination de l'observation statistique des personnes sans abri
affaire suivie par : Hélène DADOU - DGUHC-IUH
tél. 01 40 81 90 27, fax 01 40 81 94 75
mél. Helene.Dadou@equipement.gouv.fr

Je vous remercie pour la transmission de ce rapport qui fournit des éléments très intéressants dans le domaine de la coordination statistique en matière de personnes sans abri et dont les constatations recouvrent en grande partie celles que l'on peut faire en matière de logement....

Les dispositions législatives et réglementaires existent ; il en est de même des dispositifs opérationnels et des instances nationales et locales chargées d'émettre des observations ou de discuter des politiques publiques mais tout cela fonctionne de manière relativement cloisonnée. L'accent doit être mis sur les aspects méthodologiques (sources disponibles, limites des données utilisables, utilisation de cohortes) ainsi que sur les aspects juridiques (confidentialité). L'élaboration du décret sur l'observatoire de l'habitat indigne prévu par l'article 60 de la loi ENL fournit un exemple de la complexité de ces aspects liés notamment au caractère sensible des données traitées et à la nécessité d'interconnexion de fichiers tels que ceux des CAF, de la DGI et du système d'information de la Santé (SISE-Habitat).

Je me limiterai cependant aux aspects qui me concernent directement :

Recommandation n°7 : « La mission recommande que le niveau régional devienne un niveau systématique d'observation des populations sans domicile dans le cadre des plates-formes d'observation sociale. »

*Copies : Laurent Chambaud
DGAS*

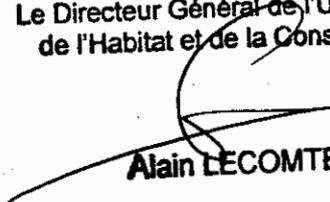
A cet égard je vous indique que dans le dialogue de gestion mené dans le cadre de la LOLF j'ai demandé aux directeurs régionaux de l'équipement d'investir dans l'ingénierie sociale liée au logement ; de nombreuses DRE ont entamé des rapprochements avec les DRASS pour observer et programmer de manière concertée les crédits en faveur des foyers pour personnes âgées dépendantes ou non, des maisons relais, des hébergements d'urgence qui peuvent être pris en charge sur le programme 135 « développement et amélioration de l'offre de logements ». Certains comités régionaux de l'habitat (CRH) créés par la loi du 13 août 2004 ont prévu des commissions spécialisées dans le logement des personnes défavorisées dans lesquelles les DRASS sont parties prenantes.

Recommandation N°20 : « La mission recommande que les services centraux de l'Etat en charge de la coordination des PDALPD et des SAHI élaborent des dispositions conjointes concernant la méthodologie d'analyse des besoins, les calendriers et les complémentarités nécessaires entre ces deux exercices. »

Comme vous le savez le décret d'application de l'article 60 de la loi ENL sur les PDALPD est au Conseil d'Etat. Le projet prévoit son articulation avec le schéma d'organisation sociale et médico-social prévu par le 8° de l'article L. 312-4 du code de l'action sociale et de la famille (SAHI). Comme vous l'indiquez dans le projet de rapport le PDALPD est copiloté par le préfet et le président du conseil général alors que le SAHI est confié à la seule responsabilité du conseil général ; une même coprésidence de ces deux instances devrait probablement être envisagée pour faciliter leur coordination.

Par ailleurs, je tiens à vous indiquer que les données nécessaires à l'élaboration du bilan prévu par les lois N° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement et N° 98-657 du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions seront demandées aux directions départementales de l'équipement par le biais d'une enquête informatique dont je vous joins le questionnaire et qui sera lancée dans les semaines qui viennent. Ces données qui permettront de faire le point sur de nombreux dispositifs d'actions en faveur du logement des personnes défavorisées seront agrégées par la DGUHC qui établira un bilan quantitatif et qualitatif. Ce bilan sera présenté notamment devant le conseil national de l'habitat et, s'il le souhaite, devant le CNLE. Chacun d'entre nous est en effet persuadé que l'amélioration des "dispositifs logement" favorisera la fluidité entre hébergement et logement.

Le Directeur Général de l'Urbanisme
de l'Habitat et de la Construction


Alain LECOMTE

1. Plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD)

1.1. Elaboration, signature du PDALPD

1.1.1 Date de signature du PDALPD en cours, ou du dernier PDALPD (jj/mm/aaaa) : ... / ... /

1.1.2 Date de prise d'effet du PDALPD (jj/mm/aaaa) :

1.1.3 Durée initiale, en mois : (mois)

1.1.4 Date de fin, prorogation comprise (jj/mm/aaaa) :

1.1.5 Une révision ou modification a-t-elle été achevée depuis sa signature ? (oui / non)

1.1.5.1 Si oui, date de la dernière version révisée ou modifiée :

1.1.6 Une révision ou modification est en cours au 01/01/2007 ? (oui / non)

1.1.7 Le plan est en cours d'évaluation au 01/01/2007 ? (oui / non)

1.1.8 Un nouveau plan est en cours d'élaboration au 01/01/2007 ? (oui / non)

1.1.8.1 Si oui, date prévisible de signature :

1.2. Mise en œuvre du PDALPD

1.2.1 Le comité responsable du PDALPD a-t-il été réuni au cours de l'année 2006 (au moins une fois) ? (oui / non)

1.2.2 Le plan est-il doté d'une instance ou organe permanent de suivi-animation, autre que son comité responsable au 01/01/2007 ? (oui / non)

1.2.2.1 Si oui, qui en est responsable : *[une seule réponse possible]*

. Charge de mission du plan Etat - Conseil général

. autre 1.2.2.1.1 si autre, qui :

1.3. Outils de connaissance des besoins des personnes défavorisées

Si le plan dispose d'un ou plusieurs outils permanents pour connaître les besoins en logement des personnes défavorisées ou leur demande (autre que le N° unique) au 01/01/2007, remplir pour chacun des outils :

1.3.1

Si oui, combien : *[entrer un nombre non nul]*

Pour chacun de ces outils : *[prévoir la possibilité d'énumérer 5 outils]*

1.3.N.1 Intitulé :

1.3.N.2 Type : *[1 seule réponse possible]*

. observatoire

. bureau d'accueil des personnes

. autre

1.3.N.3 explication :

1.3.N.4 explication :

1.3.N.5 si autre, qui :

1.3.N.6 Quel est le champ géographique de cet outil :

- ensemble du département ?

[1 seule réponse possible]

- une ou plusieurs parties du département ?

1.3.N.6.1 [Si cet outil couvre l'ensemble du département] . est-il territorialisé ? (oui/ non)

1.3.N.6.1.1 si oui, sur quel découpage ? *[1 seule réponse possible]*

- EPCI

- bassins d'habitat

- arrondissements

- autre 1.3.N.6.1.1.1 si autre, lequel :

DEPARTEMENT :

ENQUÊTE NATIONALE RELATIVE A LA MISE EN ŒUVRE DU DROIT AU LOGEMENT ET DES DISPOSITIFS DE LUTTE CONTRE LES EXCLUSIONS

I - Plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD) (SUITE)

1.4. Outils spécifiques de réponse aux besoins des personnes défavorisées en grande difficulté

1.4.1 Si le plan dispose d'un ou plusieurs dispositifs spécifiques destinés à trouver une réponse aux besoins en logement des personnes défavorisées en grande difficulté (distinct des accords collectifs et du contingent préfectoral ; par exemple : bureau d'accès au logement, ...) au 01/01/2007, remplir pour chacun des outils :

1.4.1.1 Si oui, combien : [entrer un nombre non nul]

Pour chacun de ces dispositifs : [prévoir la possibilité d'énumérer 5 dispositifs]

1.4.N.1 Intitulé du dispositif :

1.4.N.2 Description de ce dispositif : [1 seule réponse possible]

. commission(s) partenariale(s)

. bureau d'accès ou d'aide au logement

. autre 1.4.N.3 si autre, préciser :

1.4.N.4 Quel est le champ géographique (périmètre d'intervention) de ce dispositif :

- ensemble du département ? [1 seule réponse possible]

- une ou plusieurs parties du département ?

1.4.N.4.1 [Si ce dispositif couvre l'ensemble du département :] . est-il territorialisé ? (oui/ non)

1.4.N.4.1.1 si oui, sur quel découpage ? [1 seule réponse possible]

- EPCI

- bassins d'habitat

- arrondissements

- autre 1.4.N.4.1.1. si autre, lequel :

1.4.N.5. Y a-t-il un autre outil à décrire ?

1. Plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD) (SUITE)

1. 5. Publics visés par le PDALPD (à la date de réponse à l'enquête)

- 1.5 Quels sont les publics pour lesquels le PDALPD a entrepris des actions spécifiques : [plusieurs réponses possibles]
- 1.5.1 . les personnes en centres d'hébergement ou sortants d'hébergement
 - 1.5.2 . les personnes en situation de cohabitation subie
 - 1.5.3 . les personnes de bonne foi menacées d'expulsion
 - 1.5.4 . les personnes sans logement
 - 1.5.5 . les personnes en habitat indigne ou précaire
 - 1.5.6 . les personnes en hôtels meublés
 - 1.5.7 . les personnes en situation de surpeuplement
 - 1.5.8 . les personnes victimes de violences familiales ou au sein du couple
 - 1.5.9 . les personnes handicapées, éprouvant des difficultés économiques
 - 1.5.10 . les personnes âgées, éprouvant des difficultés économiques
 - 1.5.11 . les travailleurs saisonniers, éprouvant des difficultés économiques
 - 1.5.12 . les personnes mal logées reprenant une activité après une période de chômage de longue durée
 - 1.5.13 . les jeunes en insertion sociale ou professionnelle difficile
 - 1.5.14 . les gens du voyage sédentarisés ou en voie de sédentarisation
 - 1.5.15 . les familles monoparentales
 - 1.5.16 . les grandes familles
 - 1.5.17 . les personnes immigrées ou étrangères ou issues de l'immigration
 - 1.5.18 . les demandeurs d'asile ayant obtenu le statut de réfugiés, ayant vocation à être logés
 - 1.5.19 . les accédants à la propriété en difficulté
 - 1.5.20 . les copropriétaires en difficulté
 - 1.5.21 . autres ménages
- 1.5.21.1 si autres ménages, lesquels :

1.6. Axes d'action du Plan

- 1.6 Des actions du PDALPD sont-elles consacrées aux : [plusieurs réponses possibles]
- 1.6.1 . étude(s) continues(s) des besoins
 - 1.6.2 . prévention des expulsions
 - 1.6.3 . éradication de l'habitat indigne
 - 1.6.4 . lutte contre l'habitat précaire
 - 1.6.5 . réhabilitation de FTM
 - 1.6.6 . plan de sauvegarde sur copropriétés dégradées
 - 1.6.7 . relogement des personnes défavorisées suite à démolition (rénovation urbaine)
 - 1.6.8 . création d'une offre nouvelle spécifique
- si réation d'une offre nouvelle spécifique, préciser : [plusieurs réponses possibles]
- 1.6.8.1 . logements à loyer réduit dans parc social (PLAI)
 - 1.6.8.2 . offre très sociale dans parc privé
 - 1.6.8.3 . baux à réhabilitation
 - 1.6.8.4 . résidences sociales
 - 1.6.8.5 . maison-relais
 - 1.6.8.6 . résidences hotelières à vocation sociale, logis-relais
 - 1.6.8.7 . logements d'urgence et d'insertion (hôtel social ...)
 - 1.6.8.8 . habitat adapté pour gens du voyage sédentarisés
 - 1.6.8.9 . auto-réhabilitation, auto-construction
 - 1.6.8.10 . autre
- 1.6.8.10.1 si autre, lesquelles :
- 1.6.9 . mobilisation de l'offre existante pour la mettre à disposition des personnes défavorisées [plusieurs réponses possibles]
- si mobilisation de l'offre existante, préciser :
- 1.6.9.1 . gestion du contingent préfectoral pour les défavorisés
 - 1.6.9.2 . accords collectifs
 - 1.6.9.3 . agence immobilière sociale (AIVS, BAL, ...)
 - 1.6.9.4 . sous-location, baux glissants
 - 1.6.9.5 . logements ou places mis à disposition sans bail (ALT)
 - 1.6.9.6 . autre
- 1.6.9.6.1 si autre, lesquelles :
- 1.6.10 . autre 1.6.1.3 si autre, lequel :

Nom de la personne ayant répondu à cette partie de l'enquête :

Service, unité :

Mail :

Date de réponse à l'enquête : [automatique, date d'enregistrement de la réponse à cet onglet]

DEPARTEMENT :

ENQUÊTE NATIONALE RELATIVE A LA MISE EN ŒUVRE DU DROIT AU LOGEMENT ET DES DISPOSITIFS DE LUTTE CONTRE LES EXCLUSIONS

2. Le fonds de solidarité pour le logement (FSL)

2.0.1 Date d'approbation du règlement intérieur en vigueur (jj/mm/aaaa) :

2.1. Organisation et gestion du FSL

2.1.1 Fonds locaux

2.1.1.1 Le FSL de votre département comprend-il des fonds locaux au 01/01/2007 ? (oui / non)

Si oui :

2.1.1.1.1 . Nombre de fonds de solidarité intercommunaux relevant d'EPCI ayant délégation pour les aides à la pierre :
[saisir un nombre non nul]

2.1.1.1.2 Dans la liste des EPCI délégataires [du département], sélectionner ceux dotés d'un fonds local :
Présenter la liste des EPCI délégataires du département. Pour chacun : sélection (case à cocher ?) si oui

2.1.1.1.3 . Nombre d'autres fonds locaux, confiés à des communes ou à d'autres EPCI (non délégataires) : ...
..... [saisir un nombre non nul]

citez-les : [éventuellement les plus importants s'il y en a beaucoup]

2.1.2 Gestion financière et comptable et secrétariat

2.1.2.1 Qui assure la gestion financière et comptable du FSL de votre département : [1 et 1 seul choix]

- département
- CAF
- MSA
- association
- GIP

2.1.2.2 Qui assure le secrétariat du FSL et l'instruction des demande d'aides :

2.1.2.2.1 - département [un ou plusieurs choix]

2.1.2.2.2 - CAF

2.1.2.2.3 - MSA

2.1.2.2.4 - association

2.1.2.2.5 - GIP

2.1.2.2.6 - commune(s) ou CCAS ou EPCI

2.1.2.2.7 - organismes HLM

2.1.2.2.8 - autre(s)

2.1.2.2.8.1 si autres, lesquels :

2.1.3. Les organes de décision d'accord des aides

2.1.3.1 Les décisions d'aides (hors procédure d'urgence) sont-elles prises : [1 et 1 seul choix]

- par une ou plusieurs commissions où sont représentés les partenaires extérieurs au Conseil général ?

en ce cas, quels sont les partenaires représentés : [plusieurs réponses possibles]

2.1.3.1.1 Bailleurs

2.1.3.1.2 Etat

2.1.3.1.3 Associations

2.1.3.1.4 Fournisseurs d'eau, d'énergie, de téléphone

2.1.3.1.5 CAF

2.1.3.1.6 Communes, EPCI, CCAS

2.1.3.1.7 MSA

2.1.3.1.8 Autres 2.1.3.1.8.1 si autres, qui ?

- par des commissions ou organes internes au Conseil général ?

- autrement ?

2.1.3.1.2 si autrement, comment ?

2.1.3.2 Les organes de décision d'accord des aides (hors fonds locaux) sont-elles déconcentrées sur des niveaux géographiques infra-départementaux ? oui / non

2.1.3.2.1 Si oui, à quel niveau : [1 et 1 seul choix]

. arrondissements

. circonscriptions d'action sociale

. périmètres d'EPCI

. périmètres de bassins d'habitat

. autre découpage

si autre, lequel :

2.1.3.2.2 Si oui (à 2.1.3.2), ce découpage est-il commun au découpage utilisé par le PDALPD pour la connaissance des besoins ou les réponses aux besoins ? oui / non

DEPARTEMENT :

ENQUÊTE NATIONALE RELATIVE A LA MISE EN ŒUVRE DU DROIT AU LOGEMENT ET DES DISPOSITIFS DE LUTTE CONTRE LES EXCLUSIONS

2. Le fonds de solidarité pour le logement (FSL) (SUITE)

2.2. Aides du FSL

2.2.1. Aides aux impayés d'énergie

2.2.1.1 Quelle est la nature des aides du FSL aux impayés d'énergie au 01/01/2007 : *[plusieurs réponses possibles]*

- 2.2.1.1 . prêts
- 2.2.1.2 . subventions
- 2.2.1.3 . abandons de créances dues aux fournisseurs
- 2.2.1.4 . autre 2.2.1.4.1 si autre, laquelle :

2.2.1.2 Une convention a-t-elle été passée avec les distributeurs d'énergie au 01 /01/2007 ? (oui / non)

si oui, quels distributeurs :

[plusieurs réponses possibles]

- 2.2.1.3 . EDF ? (oui / non)
- 2.2.1.4 . GDF ? (oui / non)
- 2.2.1.5 . autres ? (oui / non)

2.2.1.6 Un fonds "énergie" existait-il dans votre département avant 2005 ? (oui / non)

2.2.2. Aides aux impayés d'eau

2.2.2.1 Quelle est la nature des aides du FSL aux impayés d'eau au 01 /01/2007 : *[plusieurs réponses possibles]*

- 2.2.2.1 . prêts
- 2.2.2.2 . subventions
- 2.2.2.3 . abandons de créances dues aux fournisseurs
- 2.2.2.4 . autre 2.2.2.4.1 si autre, laquelle :

2.2.2.5 Une convention a-t-elle été passée par le département avec les distributeurs d'eau au 01/01/2007 ? (oui / non)

2.2.2.6 Un fonds "eau" existait-il dans votre département avant 2005 ? (oui / non)

DEPARTEMENT :

ENQUÊTE NATIONALE RELATIVE A LA MISE EN ŒUVRE DU DROIT AU LOGEMENT ET DES DISPOSITIFS DE LUTTE CONTRE LES EXCLUSIONS

2. Le fonds de solidarité pour le logement (FSL) (SUITE)

2.2. Aides du FSL (SUITE)

2.2.3. Aides aux impayés de services téléphoniques

2.2.3.1 Quelle est la nature des aides du FSL aux impayés de services téléphoniques au 01 /01/2007 :

- 2.2.3.1 . prêts *[plusieurs réponses possibles]*
- 2.2.3.2 . subventions
- 2.2.3.3 . abandons de créances dues aux fournisseurs
- 2.2.3.4 . autre 2.2.3.4.1 si autre, laquelle :

2.2.3.5 Un dispositif "téléphone" existait-il dans votre département avant 2005 ? (oui / non)

2.2.4. Financement d'aides aux suppléments de dépenses de gestion des associations et organismes

2.2.4 Le FSL finance-t-il des aides aux suppléments de dépenses de gestion (locative) des associations et organismes au 01/01/2007 ? (oui / non) *(à la date de réponse à l'enquête)*

2.2.5 Garantie des associations

2.2.5 Le FSL accorde-t-il une garantie financière à une ou des associations qui mettent un logement à la disposition des personnes défavorisées ou qui leur accordent une garantie au 01/01/2007 ? (oui / non)

2.2.6 Interventions sur les copropriétés en difficulté

2.2.6.1 Existe-t-il dans le département, une ou plusieurs copropriétés faisant l'objet d'un plan de sauvegarde au 01/01/2007 ? (oui / non)

- 2.2.6.1.1 Si oui, combien en existe-t-il : *[entrer un nombre non nul]*
- 2.2.6.1.2 Si oui, le FSL est-il intervenu au cours de l'année 2006 en faveur de certains de ces copropriétaires ayant des impayés de charges de copropriété ? (oui / non)

2.2.6.2 Le règlement intérieur du FSL prévoit-il d'accorder des aides aux ménages propriétaires occupants au 01/01/2007 :

- 2.2.6.2.1 . au titre des impayés de remboursement d'emprunt pour les propriétaires occupants dont le logement est situé dans une copropriété faisant l'objet d'un plan de sauvegarde ? (oui / non)
- 2.2.6.2.2 . au titre des impayés de charges de copropriété pour les propriétaires occupants dont le logement est situé dans une OPAH copropriété ? (oui / non)
- 2.2.6.2.3 . au titre des impayés de remboursement d'emprunt pour les propriétaires occupants dont le logement est situé dans une OPAH copropriété ? (oui / non)

Nom de la personne ayant répondu à cette partie de l'enquête :

Service, unité :

Mail :

Date de réponse à l'enquête : *[automatique, date d'enregistrement de la réponse à cet onglet]*

DEPARTEMENT :

ENQUÊTE NATIONALE RELATIVE A LA MISE EN ŒUVRE DU DROIT AU LOGEMENT ET DES DISPOSITIFS DE LUTTE CONTRE LES EXCLUSIONS

3. Prévention des expulsions locatives (art. 114 à 122 de la loi du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions)

3.1 Chartes pour la prévention des expulsions

3.1.1 Existe-t-il au 01/01/2007 une charte pour la prévention des expulsions en vigueur ? (oui / non)

Si oui : 3.1.1.1 - date de signature de cette charte (jj/mm/aaaa) :

3.1.1.2 - existe-il au 01/01/2007 une commission permanente chargée de la mise en œuvre de la charte ? (oui / non)

Si non : 3.1.2.1 - Aucune charte pour la prévention des expulsions n'a jamais été signée dans le département ? (oui / non)

[1 et 1 seul choix] 3.1.2.2 - Date de signature de la dernière charte :

3.1.3 Y-a-t-il, au 01/01/2007, un nouvelle charte ou une révision de la charte, en projet ? (oui / non)

3.2 Renseignements concernant la charte en cours ou à défaut la dernière version signée

3.2.1 La charte a été signée par :

3.2.1.1 . Etat ? (oui / non) 3.2.1.2 . Conseil général ? (oui / nc 3.2.1.3 . communes ou EPCI ? (oui / non)

3.2.1.4 . CAF ? (oui / non) 3.2.1.5 . MSA ? (oui / non) 3.2.1.6 . ADIL ? (oui / non)

3.2.1.7 . des représentants des bailleurs sociaux ? (oui / non)

si oui, comment sont représentés les bailleurs sociaux :

3.2.2.7.1 . les principaux bailleurs sociaux du département ? (oui / non)

3.2.2.7.1 . l'association départementale des organismes HLM ? (oui / non)

3.2.2.1.7.1 . autres ? (oui / non) si autres, préciser :

3.2.1.8 . des représentants des bailleurs privés ? (oui / non)

3.2.1.9 . les représentants des huissiers ? (oui / non)

3.2.1.10 . le président du tribunal de grande instance ? (oui / non)

3.2.1.11 . d'autres partenaires ? (oui / non) 3.2.2.1.7.1.1 si autres, préciser lesquels :

3.2.3 La charte comporte des engagements en matière de :

3.2.3.1 - relogement ? (oui / non) [plusieurs réponses possibles]

3.2.3.2 - maintien dans les lieux ? (oui / non)

3.2.3.3 - traitement de la dette ? (oui / non)

3.2.4.1 La charte comporte-t-elle des indicateurs concrets et quantifiables, pris par les partenaires ? (oui / non)

3.2.4.2 Si oui, lesquels :

3.2.5 La charte comporte-t-elle un dispositif d'évaluation ? (oui / non)

3.2.5.1 Si oui, lequel : [plusieurs réponses possibles]

3.2.5.1.1 - enquête périodique ? (oui / non)

3.2.5.1.1.1 si oui, quelle périodicité : - annuelle

- autre 3.2.5.1.1.1.1 si autre, laquelle :

3.2.5.1.2 - réunions d'évaluation ? (oui / non)

si oui, quelle fréquence : - 2 fois par an

- 1 fois par an

- autre 3.2.5.1.2.1.1 si autre, laquelle :

3.2.5.1.3 - autre(s) ? (oui / non)

3.2.5.1.3.1 si autre(s), le(s)quels(s) :

DEPARTEMENT :

ENQUÊTE NATIONALE RELATIVE A LA MISE EN ŒUVRE DU DROIT AU LOGEMENT ET DES DISPOSITIFS DE LUTTE CONTRE LES EXCLUSIONS

3. Prévention des expulsions locatives (art. 114 à 122 de la loi du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions) (SUI

3.3. Protocoles entre bailleurs et locataires

- 3.3.1 . Nombre total de protocoles en vigueur au 01/01/2007, conclus en application des dispositions de la circulaire du 13 mai 2004 relative à la mise en oeuvre d'un dispositif d'urgence visant à la prévention des expulsions :
- 3.3.2 . Nombre total de protocoles en vigueur au 01/01/2007, conclus en application des dispositions des articles L. 353-15-2 et L. 442-6-5 du code de la construction et de l'habitation (art. 98 de la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale) :
- 3.3.3 . Nombre total de protocoles dénoncés (protocoles pris en application de la circulaire du 31 mai 2004 et protocoles conclus en application des dispositions des articles L. 353-15-2 et L. 442-6-5 du CCH) au cours de l'année 2006 :

3.3. Commission spécialisée de coordination des actions de prévention des expulsions locatives

- 3.4.1 Une commission spécialisée de coordination des actions de prévention des expulsions locatives était-elle dans votre département au 01/01/2007 :

. en place ? *[1 et 1 seul choix]*

. en projet ?

. pas d'actualité ?

Nom de la personne ayant répondu à cette partie de l'enquête :

Service, unité :

Mail :

Date de réponse à l'enquête :

[automatique, date d'enregistrement de la réponse à cet onglet]

DEPARTEMENT :

ENQUÊTE NATIONALE RELATIVE A LA MISE EN ŒUVRE DU DROIT AU LOGEMENT ET DES DISPOSITIFS DE LUTTE CONTRE LES EXCLUSIONS

4. Aires pour gens du voyage

4.1. Mises en services au cours de l'année 2006 (flux)

- 4.1.1 Nombre d'aires d'accueil aux normes :
- 4.1.2 Nombre de places aux normes en aires d'accueil :
- 4.1.3 Nombre d'aires de grand passage :
- 4.1.4 Nombre de places en aires de grand passage :
- 4.1.5 Nombre d'aires de petit passage :
- 4.1.6 Nombre de places en aires de petit passage :
- 4.1.7 Nombre de terrains familiaux aux normes :
- 4.1.8 Nombre de places en terrains familiaux aux normes :

4.2. En service au 01/01/2007, incluant les mises en service de l'année 2006 du tableau ci-dessus (stock)

- 4.2.1 Nombre d'aires d'accueil aux normes :
- 4.2.2 Nombre de places aux normes en aires d'accueil :
- 4.2.3 Nombre d'aires de grand passage :
- 4.2.4 Nombre de places en aires de grand passage :
- 4.2.5 Nombre d'aires de petit passage :
- 4.2.6 Nombre de places en aires de petit passage :
- 4.2.7 Nombre de terrains familiaux aux normes :
- 4.2.8 Nombre de places en terrains familiaux aux normes :

DEPARTEMENT :

ENQUÊTE NATIONALE RELATIVE A LA MISE EN ŒUVRE DU DROIT AU LOGEMENT ET DES DISPOSITIFS DE LUTTE CONTRE LES EXCLUSIONS

4. Aires pour gens du voyage (SUITE)

4.3. Mise en œuvre du Schéma départemental d'accueil des gens du voyage : situation au 01/01/2007

4.3.1 Date de publication du schéma départemental d'accueil des gens du voyage :

4.3.2 Date butoir de réalisation des obligations contenues dans ce schéma (en intégrant les éventuelles prorogations légalement obtenues) (jj/mm/aaaa) :

4.3.3 Objectifs (obligations) fixés par ce schéma (en intégrant les éventuelles modifications apportées à l'objectif initial) :

4.3.3.1 Nombre d'aires d'accueil aux normes à créer : ...

4.3.3.2 Nombre de places aux normes en aires d'accueil à créer :

4.3.3.3 Nombre d'aires de grand passage à créer :

4.3.3.4 Nombre de places en aires de grand passage à créer :

4.3.3.5 Nombre d'aires de petit passage à créer : ...

4.3.3.6 Nombre de places en aires de petit passage à créer :

4.3.3.7 Nombre de terrains familiaux aux normes à créer : ...

4.3.3.8 Nombre de places en terrains familiaux aux normes à créer :

4.3.4 Nombre de communes et / ou EPCI concernées

4.3.4.1 Nombre de communes et/ou d'EPCI ayant des obligations aux termes du schéma :

4.3.4.2 Nombre de communes et/ou d'EPCI ayant réalisés toutes leurs obligations d'aires inscrites au schéma départemental d'accueil des gens du voyage au 01/01/2007 :

4.3.4.3 Nombre de communes et/ou d'EPCI ayant réalisés une partie de leurs obligations d'aires inscrites au schéma départemental d'accueil des gens du voyage et n'étant pas hors délai au 01/01/2007 :

4.3.4.4 Nombre de communes et/ou d'EPCI ayant réalisés une partie de leurs obligations d'aires inscrites au schéma départemental d'accueil des gens du voyage et étant hors délai au 01/01/2007 :

4.3.4.5 Nombre de communes et/ou d'EPCI n'ayant réalisés aucune de leurs obligations d'aires inscrites au schéma départemental d'accueil des gens du voyage et n'étant pas hors délai au 01/01/2007 :

4.3.4.6 Nombre de communes et/ou d'EPCI n'ayant réalisés aucune de leurs obligations d'aires inscrites au schéma départemental d'accueil des gens du voyage et se trouvant hors délai au 01/01/2007 :

N.B. :

Les communes faisant partie d'un EPCI ayant la compétence "gens du voyage" ne sont pas comptabilisées.

Un EPCI ayant la compétence "gens du voyage" est compté 1.

Nom de la personne ayant répondu à cette partie de l'enquête :

Service, unité :

Mail :

Date de réponse à l'enquête :

[automatique, date d'enregistrement de la réponse à cet onglet]

5. Les résidences sociales : situation au 01/01/2007

Recommandations :

a) Pour éviter les risques d'erreur d'interprétation sur la répartition du contenu des rubriques il est nécessaire de bien faire la distinction entre :

les résidences sociales issues des transformations de foyers de travailleurs migrants en résidences sociales, les résidences sociales issues de la transformation des foyers de jeunes travailleurs et les créations ex - nihilo pures de résidences sociales (indépendantes d'un programme de transformation/ réhabilitation).

En outre, pour la catégorie des « foyers soleil », il est nécessaire de bien prendre en compte l'ensemble des logements soit, ceux de l'unité centrale et les logements indépendants.

b) quantification du nombre de logements et du nombre de personnes accueillies

Le nombre de logements des résidences sociales est en général bien défini, sauf pour les anciens foyers conventionnés sans travaux comportant des chambres avec plusieurs lits.

Un logement accueille un ménage (sauf en cas de collocation ou pour certains anciens foyers conventionnés sans travaux comportant encore des chambres avec plusieurs lits pouvant accueillir des personnes isolées non parentes).

Des ménages de tailles différentes peuvent être accueillis selon le type des logements (T1, T2, T3, T4). En fonction du nombre de logements et de leurs types, il est demandé une estimation du nombre de personnes pouvant être accueillies dans les résidences sociales.

Pour le cas des anciens foyers conventionnés sans travaux comportant des chambres avec plusieurs lits, le nombre de personnes pouvant être accueillies est égal au nombre de lits. Le nombre de logements est moins bien déterminé.

Aussi, pour ces anciens foyers conventionnés sans travaux comportant des chambres avec plusieurs lits, l'exercice est inverse : à partir du nombre de lits, on calcule le nombre de logements ; la règle de conversion est qu'une chambre comportant 1, 2 ou 3 lits (maximum) est comptée comme un logement. [Pour une chambre comportant de 3 lits à 6 lits, compter 2 logements.]

5.1. Le stock existant - en service au 01/01/2007

5.1.1. résidences sociales issues de la transformation de foyers de travailleurs migrants (FTM), conventionnées au 01/01/2007 :

5.1.1.1 . nombre de ces résidences sociales :

5.1.1.2 . nombre de logements correspondant :

5.1.1.3 . nombre de personnes pouvant être accueillies :

5.1.2. résidences sociales issues de la transformation de foyers de jeunes travailleurs (FJT), conventionnées au 01/01/2007 :

5.1.2.1 . nombre de ces résidences sociales :

5.1.2.2 . nombre de logements correspondant :

5.1.2.3 . nombre de personnes pouvant être accueillies :

5.1.3. résidences sociales créées ex nihilo, conventionnées au 01/01/2007 :

5.1.3.1 . nombre de ces résidences sociales :

5.1.3.2 . nombre de logements correspondant :

5.1.3.3 . nombre de personnes pouvant être accueillies :

5.1.4. résidences sociales "maisons-relais - pensions de familles" conventionnées au 01/01/2007 :

5.1.4.1.1 . nombre de résidences sociales "maisons-relais - pensions de familles" créées ex nihilo :

5.1.4.1.2 . nombre de logements correspondant :

5.1.4.2.1 . nombre de résidences sociales "maisons-relais - pensions de familles" issues d'une transformation :

5.1.4.2.2 . nombre de logements correspondant :

Nombre total de résidences sociales, au 01/01/2007 :

[calcul automatique]

Nombre total de logements conventionnés correspondant, au 01/01/2007 :

[calcul automatique]

N. B. : les résidences sociales "maisons-relais - pensions de familles" sont des pensions de familles ou maisons relais dont l'investissement a bénéficié de crédits du Ministère du Logement (PLUS, PLAI, PLS ...)

DEPARTEMENT :

ENQUÊTE NATIONALE RELATIVE A LA MISE EN ŒUVRE DU DROIT AU LOGEMENT ET DES DISPOSITIFS DE LUTTE CONTRE LES EXCLUSIONS

5. Les résidences sociales : situation au 01/01/2007 (SUITE)

5.2. Résidences sociales dont la mise en service est prévue en 2007 (financement obtenu en 2006 ou antérieurement et mise en service prévue en 2007)

5.2.1. résidences sociales issues de la transformation de foyers de travailleurs migrants (FTM), financées en 2006 ou antérieurement et dont la mise en service est prévue en 2007 :

5.2.1.1 . nombre de ces résidences sociales :

5.2.1.2 . nombre de logements correspondant :

5.2.1.3 dans les résidences issues de foyers conventionnés avec travaux :

5.2.1.4 dans les résidences issues de foyers conventionnés sans travaux :

5.2.1.5 total logements :

5.2.1.6 . nombre de personnes pouvant être accueillies :

5.2.1.7 dans les résidences issues de foyers conventionnés avec travaux :

5.2.1.8 dans les résidences issues de foyers conventionnés sans travaux :

total nombre de
5.2.1.9 personnes pouvant être accueillies : ...

5.2.2. résidences sociales issues de la transformation de foyers de jeunes travailleurs (FJT), financées en 2006 ou antérieurement et dont la mise en service est prévue en 2007 :

5.2.2.1 . nombre de ces résidences sociales :

5.2.2.2 . nombre de logements correspondant :

5.2.2.3 dans les résidences issues de foyers conventionnés avec travaux :

5.2.2.4 dans les résidences issues de foyers conventionnés sans travaux :

5.2.2.5 total logements :

5.2.2.6 . nombre de personnes pouvant être accueillies :

5.2.2.7 dans les résidences issues de foyers conventionnés avec travaux :

5.2.2.8 dans les résidences issues de foyers conventionnés sans travaux :

dans les résidences
5.2.2.9 issues de foyers conventionnés sans travaux : ...

5.2.3. résidences sociales créées ex-nihilo, financées en 2006 ou antérieurement et dont la mise en service est prévue en 2007 :

5.2.3.1 . nombre de ces résidences sociales :

5.2.3.2 . nombre de logements correspondant :

5.2.3.3 . nombre de personnes pouvant être accueillies :

5.2.4. résidences sociales "maisons-relais - pensions de familles", financées en 2006 ou antérieurement et dont la mise en service est prévue en 2007 :

5.2.4.1 . nombre de résidences sociales "maisons-relais - pensions de familles" créées ex nihilo :

5.2.4.2 . nombre de logements correspondant :

5.2.4.3 . nombre de résidences sociales "maisons-relais - pensions de familles" issues d'une transformation :

5.2.4.4 . nombre de logements correspondant :

Nombre total de résidences sociales, financées en 2006 ou antérieurement et dont la mise en service est prévue en 2007 :

[calcul automatique]

Nombre total de logements correspondant :

[calcul automatique]

5.3. Résidences sociales en projet dont le financement est prévu pour 2007 ou 2008

5.3.1. résidences sociales qui seront issues de la transformation de foyers de travailleurs migrants (FTM) en projet dont le financement est prévu pour 2007 ou 2008 :

5.3.1.1 . nombre de ces résidences sociales :

5.3.1.2 . nombre de logements correspondant :

5.3.1.3 dans les résidences issues de foyers conventionnés avec travaux :

5.3.1.4 dans les résidences issues de foyers conventionnés sans travaux :

5.3.1.5 total logements :

5.3.1.6 . nombre de personnes pouvant être accueillies :

5.3.1.7 dans les résidences issues de foyers conventionnés avec travaux :

5.3.1.8 dans les résidences issues de foyers conventionnés sans travaux :

total nombre de
5.3.1.9 personnes pouvant être accueillies : ...

5.3.2. résidences sociales qui seront issues de la transformation de foyers de jeunes travailleurs (FJT) en projet dont le financement est prévu pour 2007 ou 2008 :

5.3.2.1 . nombre de ces résidences sociales :

5.3.2.2 . nombre de logements correspondant :

5.3.2.3 dans les résidences issues de foyers conventionnés avec travaux :

5.3.2.4 dans les résidences issues de foyers conventionnés sans travaux :

5.3.2.5 total logements :

5.3.2.6 . nombre de personnes pouvant être accueillies :

5.3.2.7 dans les résidences issues de foyers conventionnés avec travaux :

5.3.2.8 dans les résidences issues de foyers conventionnés sans travaux :

dans les résidences
5.3.2.9 issues de foyers conventionnés sans travaux : ...

5.3.3. résidences sociales qui seront créées ex-nihilo en projet dont le financement est prévu pour 2007 ou 2008 :

5.3.3.1 . nombre de ces résidences sociales :

5.3.3.2 . nombre de logements correspondant :

5.3.3.3 . nombre de personnes pouvant être accueillies :

5.3.4. résidences sociales "maisons-relais - pensions de familles" en projet dont le financement est prévu pour 2007 ou 2008 :

5.3.4.1 . nombre de résidences sociales "maisons-relais - pensions de familles" qui seront créées ex nihilo :

5.3.4.2 . nombre de logements correspondant :

5.3.4.3 . nombre de résidences sociales "maisons-relais - pensions de familles" issues d'une transformation :

5.3.4.4 . nombre de logements correspondant :

Nombre total de résidences sociales en projet dont le financement est prévu pour 2007 ou 2008 :

[calcul automatique]

Nombre total de logements correspondant :

[calcul automatique]

Nom de la personne ayant répondu à cette partie de l'enquête :

Service, unité :

Mail :

Date de réponse à l'enquête : . [automatique, date d'enregistrement de la réponse à cet onglet]

DEPARTEMENT :

ENQUÊTE NATIONALE RELATIVE A LA MISE EN ŒUVRE DU DROIT AU LOGEMENT ET DES DISPOSITIFS DE LUTTE CONTRE LES EXCLUSIONS

6. Attributions (art. L. 441 à L. 441-2-6 du CCH)

6.1. Accord collectif départemental (art. L. 441-1-2 du CCH)

6.1.1 Existe-t-il au 01/01/2007 un accord collectif départemental en vigueur ? (oui / non)

6.1.1.1 Si oui :

6.1.1.1.1 . date de signature de cet accord (jj/mm/aaaa) :

6.1.1.1.2 . objectif quantifié annuel (nombre de ménages visés) de cet accord :

6.1.1.2 Si non : [entrer un nombre non nul]

6.1.1.2.1 . date de signature du dernier accord collectif départemental (jj/mm/aaaa) :

6.1.1.2.2 . objectif quantifié annuel (nombre de ménages visés) de cet accord :

[entrer un nombre non nul]

6.1.2 Nombre d'attributions prononcées au cours de l'année 2006 (en nombre de ménages) au titre de l'accord collectif [entrer un nombre]

6.1.3 Résultat atteint en 2006 dans le cadre de l'accord collectif, exprimé en pourcentage par rapport à l'objectif 2006 :

6.1.4 Y-a-t-il, au 01/01/2007, un nouvel accord collectif en projet ?

6.1.5 Si, oui, date de signature prévue (mm/aaaa) :

6.2. Accords collectifs intercommunaux conclus par des EPCI (art. L. 441-1-1 du CCH)

6.2.1 Des accords intercommunaux conclus par des EPCI sont-ils en vigueur aux 01/01/2007 ? (oui / non)

Si oui :

6.2.1.1 . combien d'accords collectifs intercommunaux en vigueur au 01/01/2007 ? [entrer un nombre non nul]

6.2.1.2 . objectif total annuel de l'ensemble des accords collectifs intercommunaux en vigueur :

6.2.1.3 . nombre d'attributions prononcées au cours de l'année 2006 au titre des accords collectifs intercommunaux :

6.3. Délai anormalement long (art. L. 441-1-4 du CCH)

6.3.1 Le délai d'attente anormalement long fixé dans votre département est-il unique (1 seul délai sur l'ensemble du territoire pour tous les ménages demandeurs) ? (oui / non)

6.3.1.1 Si oui, durée (en nombre de mois) de ce délai d'attente anormalement long :

6.3.1.2 Si non, combien de délais d'attente anormalement long sont-ils fixés ? [entrer un nombre supérieur à 1]

6.3.1.2.1 durée du délai 1 (en nombre de mois) : 6.3.1.2.2 durée du délai 2 (en nombre de mois) :

6.3.1.2.3 durée du délai 3 (en nombre de mois) : 6.3.1.2.4 durée du délai 4 (en nombre de mois) :

6.3.2 Commentaire explicatif sur ces différents délais (définitions) :

6.3.3 Date de l'arrêté préfectoral en vigueur fixant le(s) délai(s) anormalement long(s) :

6.3.4 Si pas d'arrêté préfectoral, date du dernier accord collectif départemental le(s) fixant :

6.4. Commission de médiation (art. L. 441-2-3 du CCH)

6.4.1 La commission de médiation (art. L. 441-2-3 du CCH) existe-t-elle au 01/01/2007? (oui / non)

6.4.1.1 Si oui : 6.4.1.1.1 date de création de la commission de médiation (jj/mm/aaaa) :

6.4.1.1.2 Combien de fois s'est-elle réunie au cours de l'année 2006 :

[entrer un nombre]

6.4.1.1.3 Combien de saisines de cette commission au cours de l'année 2006 :

[entrer un nombre]

6.4.2 Si la commission de médiation n'a pas été créée, date de création envisagée (mm/aaaa) :

DEPARTEMENT :

ENQUÊTE NATIONALE RELATIVE A LA MISE EN ŒUVRE DU DROIT AU LOGEMENT ET DES DISPOSITIFS DE LUTTE CONTRE LES EXCLUSIONS

6 Attributions (SUITE)

6.5. Exercice du droit de réservation préfectoral en faveur des ménages défavorisés (art. L. 441-1 du CCH)

6.5.1. Modalités

6.5.1.1 Le contingent préfectoral a-t-il fait l'objet d'une délégation totale ou partielle à un ou des maires ou présidents d'EPCI ? oui / non

[Si pas de délégation :]

6.5.1.2. Exercice du droit de réservation préfectoral en faveur des ménages défavorisés sans délégation

6.5.1.2.1 Le droit de réservation préfectoral en faveur des ménages défavorisés est-il exercé :
..... systématiquement ?
[1 et 1 seul choix] parfois ?
..... jamais ?

6.5.1.2.1.1 *[Si le droit de réservation est exercé systématiquement ou parfois]* Est-il exercé directement par les services de l'État ? oui / non

6.5.1.2.1.1.1 Si oui, quel service de l'Etat propose les candidats ?
[1 seule réponse possible] - préfecture - DDE - DDASS
- pôle interministériel de compétence
- autre 6.5.1.2.1.1.1 si autre, qui :

6.5.1.2.1.1.2 Si non, qui propose les candidats locataires : une ou plusieurs instances du PDALPD ?
autre ? 6.5.1.2.1.1.2.1 si autre, quel autre ?

6.5.1.2.1.2 *[Si le droit de réservation est exercé systématiquement ou parfois]* Le droit de réservation s'exerce-t-il ?
..... *[1 et 1 seul choix]*
. sur un stock de logements clairement identifiés dans le patrimoine HLM et sur un pourcentage des logements nouvellement mis en service
. sur un stock de logements clairement identifiés dans le patrimoine HLM mais ne s'exerce pas lors de la première attribution sur les logements nouvellement mis en service
. en flux, sur un pourcentage du nombre de logements remis en location après vacance et sur un pourcentage des logements nouvellement mis en service
. uniquement lors de la première attribution, sur un pourcentage du nombre de logements nouvellement mis en service (et pas sur les attributions suivantes)
. autre modalité 6.5.1.2.1.2.1 Si autre modalité, laquelle :

[Si le contingent préfectoral est délégué en tout ou partie à un ou des maires ou présidents d'EPCI :]

6.5.1.3. Exercice du droit de réservation préfectoral en faveur des ménages défavorisés - délégation(s) totale(s) ou partielle(s) du contingent préfectoral

6.5.1.3.1 Combien de maires ou présidents d'EPCI ont-ils obtenu la délégation de la totalité de la gestion du contingent préfectoral sur le territoire de leur collectivité : ...

6.5.1.3.2 Combien de maires ou présidents d'EPCI ont-ils obtenu la délégation d'une partie de la gestion du contingent préfectoral sur le territoire de leur collectivité : ... *[une réponse positive à cette question, rend inutile la tère des deux questions suivantes]*

6.5.1.3.2.1 Le contingent préfectoral de l'ensemble du département a-t-il été délégué intégralement aux maires ou présidents d'EPCI ? oui / non

6.5.1.3.2.1.1 *[Si non]* Le préfet exerce-t-il son droit de réservation préfectoral (soit directement, soit par l'intermédiaire d'une ou plusieurs instances du PDALPD) en faveur des ménages défavorisés avec le contingent qui lui reste :
[1 et 1 seul choix] systématiquement ?
..... parfois ?
..... jamais ?

6.5.2 Bilan quantitatif sur le nombre de ménages relogés

6.5.2.1 Combien de ménages défavorisés ont-ils été logés au titre du contingent préfectoral au cours de l'année 2006 ?

6.5.2.2 notamment, par l'intermédiaire des délégataires maires ou présidents d'EPCI ?

6.5.2.3 Sur le nombre total de ménages relogés au titre du contingent préfectoral au cours de 2006, combien de ménages ont-ils été décomptés également sur l'objectif annuel de l'accord collectif ?

6.5.2.4 Du fait de leur handicap, des personnes handicapées font-elles l'objet de propositions d'attribution au travers du contingent préfectoral ? oui / non

6.5.2.4 Combien y a-t-il eu de ménages comportant des personnes handicapées, parmi les ménages défavorisés logés au cours de l'année 2006 au titre du contingent préfectoral ?

6.5.2.5 Combien y a-t-il eu de ménages sortant de centres d'hébergement (CHRS ou CADA), parmi les ménages défavorisés logés au cours de l'année 2006 au titre du contingent préfectoral ?

Nom de la personne ayant répondu à cette partie de l'enquête :

Service, unité :

Mail :

Date de réponse à l'enquête : *[automatique, date d'enregistrement de la réponse à cet onglet]*

DEPARTEMENT :

ENQUÊTE NATIONALE RELATIVE A LA MISE EN ŒUVRE DU DROIT AU LOGEMENT ET DES DISPOSITIFS DE LUTTE CONTRE LES EXCLUSIONS

7. Associations et organismes intervenant dans la mise en oeuvre du droit au logement

Les associations et organismes dont l'un des objets est l'insertion ou le logement des personnes défavorisées. (activités exercées en application de dispositions réglementaires ou dans le cadre d'un agrément préfectoral).

N. B. : les organismes concernés, hors statut associatif, sont les UES et les GIP. Les CAF, CMSA, organismes HLM et SEM, collectivités territoriales et CCAS ne sont pas à prendre en compte (sauf si c'est explicitement demandé).

Si un organisme dispose de plusieurs agréments ou exerce plusieurs activités différentes les compter dans chaque rubrique correspondante ci-dessous. (Situation au 01/01/2007).

7.1. Nombre d'associations et organismes disposant d'un agrément préfectoral :

- 7.1.1 - pour la maîtrise d'ouvrage d'opérations réalisées en PLA d'insertion ou d'intégration (décret du 16 février 1990 – art. R. 331-14 du CCH) :
- 7.1.2 - pour la gestion de résidences sociales ou de maisons-relais (R.353-165-1 du CCH) :
- 7.1.3 - pour la gestion de foyers de jeunes travailleurs, de foyers de travailleurs migrants :
- 7.1.4 - pour la conclusion d'un bail à réhabilitation (art. 11 de la loi du 31 mai 1990 modifiée– art. L. 252-1 du CCH) :
- 7.1.5 - pour la gestion d'un hôtel, meublé ou non, acquis par un OPAC, une SA HLM ou une SA coopérative de production HLM (art. 41 de la loi du 29 juillet 1998 – art. L. 422-2 du CCH) :
- 7.1.6 - pour la fonction d'attributaire de réquisition (art. 52 de la loi du 29 juillet 1998 – art. L. 642-3 du CCH) :
- 7.1.7 - pour l'administration provisoire d'un établissement d'hébergement qui a fait l'objet d'une confiscation du fonds de commerce (art. 124 de la loi du 29 juillet 1998 – art. L. 651-10 du CCH) :

7.2. Nombre d'associations et organismes oeuvrant dans des activités non soumises à agrément :

- 7.2.1 - conventions ANAH en cours pour la production de logements conventionnés très sociaux dans le parc privé (ex PST et LIP) :
- 7.2.2 - associations conventionnées pour l'ALT :
- 7.2.3 - CCAS conventionnés pour l'ALT :
- 7.2.4 - associations bénéficiant de l'aide à la gestion locative sociale des résidences sociales (AGLS) :
- 7.2.5 - CCAS bénéficiant de l'aide à la gestion locative sociale des résidences sociales (AGLS) :
- 7.2.6 - associations bénéficiant de l'aide aux suppléments de dépenses de gestion accordée par le FSL (ex AML) :
- 7.2.7 - associations prestataires d'ASLL (financées par le FSL) :

7.3. Nombre d'associations et organismes qui, à un titre ou un autre, dans votre département, sont agréées et/ou exercent l'une des activités mentionnées ci-dessus (c. à d. le total sans les doubles comptes) :

test :
saisir un nombre à gauche

Nom de la personne ayant répondu à cette partie de l'enquête :
Service, unité :

Mail :

Date de réponse à l'enquête :

[automatique, date d'enregistrement de la réponse à cet onglet]

DEPARTEMENT :

ENQUÊTE NATIONALE RELATIVE A LA MISE EN ŒUVRE DU DROIT AU LOGEMENT ET DES DISPOSITIFS DE LUTTE CONTRE LES EXCLUSIONS

Remarques :

- Ne pas compter les places de CHRS et de CADA mises aux normes de sécurité
- Places d'hébergement financées à l'investissement sur la base des textes régissant l'hébergement d'urgence

8. Hébergement

8.1 . Nombre de nouvelles places d'hébergement financées durant l'année 2006 (flux) :

8.2 . Nombre total de places d'hébergement ayant été financées ouvertes au 01/01/2007 (stock) :

dont :

8.2.1 Nombre total de places d'hébergement conventionnées à l'ALT au 01/01/2007 (stock) :

Nom de la personne ayant répondu à cette partie de l'enquête :

Service, unité :

Mail :

Date de réponse à l'enquête :

[automatique, date d'enregistrement de la réponse à cet onglet]

DEPARTEMENT :

ENQUÊTE NATIONALE RELATIVE A LA MISE EN ŒUVRE DU DROIT AU LOGEMENT ET DES DISPOSITIFS DE LUTTE CONTRE LES EXCLUSIONS

9. Maîtrise d'œuvre urbaine et sociale (MOUS) - hors MOUS habitat indigne

Les MOUS enquêtées sont celles qui étaient en cours pendant tout ou partie de l'année 2006 (elles peuvent être achevées à la date du 01/01/2007 ou en cours en 2007)

Les MOUS antérieures (terminées avant 2006) ne sont pas enquêtées.

Combien de MOUS étaient en cours pendant tout ou partie de l'année 2006 : ... [entrer un nombre]

Pour chacune de ces MOUS : [prévoir la possibilité d'énumérer 10 MOUS]

9.1 . Intitulé :

9.2 . Champ géographique :

- département - commune - immeuble
- EPCI - quartier - autre si autre, lequel :

9.3 . Objet : [plusieurs réponses possibles]

9.3.1 - relogement de ménages repérés dans le cadre du PDALPD
9.3.2 - production de logements très sociaux
9.3.3 - mobilisation de l'offre existante
9.3.4 - FJT 9.3.5 - copropriété dégradée
9.3.6 - autre 9.3.6.1 si autre, quel objet :

9.4 . Objectif 2006 en nombre de ménages à reloger ou de logements à produire : [entrer un nombre]

9.5 . Date de démarrage de la MOUS :

9.6 . Durée prévue (ans) :

9.7 . Maître(s) d'ouvrage : [plusieurs réponses possibles]

9.7.1 . Etat 9.7.2 . conseil général
9.7.3 . commune(s) ou EPCI 9.7.4 . CAF
9.7.5 . organismes HLM & SEM
9.7.6 . autre(s) 9.7.6.1 si autres, le(s)quel(s) :

9.8 . Prestataire :

9.9 . Coût total (€) :

9.10 . Financeurs : [plusieurs réponses possibles, sauf si la réponse "Etat seul" a été choisie]

9.10.1 . Etat seul
9.10.2 . Etat 9.10.2.1 . Conseil général
9.10.2.2 . CAF 9.10.2.3 . commune(s) ou EPCI
9.10.2.4 . organismes HLM & SEM 9.10.2.5 . CIL ou CCI
9.10.2.6 . association (s) 9.10.2.7 . autre(s) 9.10.2.7.1 si autre(s), préciser le(s)quel(s) :

9.11 Montant de l'acompte versé par l'État au titre de l'année 2006 :

9.11 Nom de la personne ayant répondu à cette partie de l'enquête :

Service, unité :

Mail :

Date de réponse à l'enquête : [automatique, date d'enregistrement de la réponse à cet onglet]

**réponse de la directrice de la recherche, des études, de l'évaluation
et des statistiques**



Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Ministère du travail, des relations sociales et de la solidarité
Ministère de la santé, de la jeunesse et des sports
Ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique

Inspection Générale des Affaires Sociales
12 JUL. 2007 Paris, le 11 juillet 2007 DREES-DIR /BS/CG
N° 517

**Direction de la recherche, des études,
de l'évaluation et des statistiques**

La directrice

Note à l'attention de
Monsieur André NUTTE
Chef de l'inspection générale des affaires sociales

Objet : Rapport sur la coordination de l'observation statistique des personnes sans-abri

Ce rapport témoigne d'un large tour d'horizon sur l'observation des personnes dites sans domicile, au-delà de l'observation des personnes sans abri qui était l'objet de la mission d'origine.

Une première remarque porte donc sur cet écart entre l'objet initial de la mission et son résultat final. La DREES considère que cet écart pose problème en soi car il génère certaines ambiguïtés dans les conclusions tirées. De plus, en termes de méthode, la Drees considère que l'adoption d'un angle aussi large aurait pu justifier un pilotage conjoint par l'IGAS et l'inspection générale de l'Insee.

Une seconde remarque générale est que les préconisations de ce rapport sont très vastes, parfois peu précises et non priorisées, de sorte que leur mise en œuvre nécessiterait des moyens considérables. Aucune balance, même approximative, entre les résultats espérés des préconisations et les moyens de mise en œuvre n'est présentée.

Paradoxalement, le rapport ne propose aucune recommandation concernant un éventuel renouvellement de l'enquête Sans-domicile réalisée par l'INSEE (avec la participation de la DREES et de l'ONPES) en 2001. Le rapport se contente de noter que l'INSEE envisage de la reproduire avec une périodicité décennale (p.9). De fait, rien n'est certain. Le rapport aurait pu examiner le coût (extrêmement élevé) de cette enquête d'une part et ses apports à la connaissance d'autre part pour préconiser un rythme de renouvellement. Il est dommage qu'il n'en soit rien. Le programme d'enquêtes de l'INSEE étant très chargé à moyen terme et la méthodologie très particulière d'une enquête sur les Sans-domicile mobilisant très fortement le réseau d'enquêtes de l'INSEE, il est à craindre que cette absence de recommandation ne soit interprétée comme le témoignage d'une faible utilité.

Recommandation 1

La DREES est réservée sur la formulation de cette recommandation.

En effet, la définition des personnes sans domicile utilisée dans le cadre de l'enquête de l'INSEE (personnes dormant en service d'hébergement ou dans un lieu non prévu pour l'habitation la veille de l'enquête) est une définition de nature statistique, qui n'est pas forcément opérationnelle dans le cadre du suivi de politiques publiques, ce dernier s'appuyant notamment sur des catégories administratives.

Par ailleurs, s'il est souhaitable que les nomenclatures soient stables le plus longtemps possible, on ne peut exclure qu'il faudra les aménager dans le cadre d'une harmonisation européenne.

La DREES propose donc une formulation plus souple :

« La mission recommande que la définition des populations sans domicile élaborée par le système statistique public serve de référence dans tous les systèmes d'observation ».

Recommandation 2

L'intitulé de cette recommandation ne pose pas de problème particulier, mais il apparaît plus contestable d'en confier la responsabilité à l'ONPES : celui-ci n'a pas actuellement les moyens de réaliser de façon structurée ce type d'observation et surtout il n'en a pas la mission. De façon générale, la DREES est a priori réservée quant au fait de confier ce type de mission à des structures ad hoc. Cette observation doit plutôt être organisée au sein du système statistique public, en lien avec les administrations concernées et le secteur associatif.

Par contre la formalisation des lieux de rencontre entre administrations, associations et chercheurs peut être menée sous l'égide de l'ONPES comme il est indiqué en recommandation 5.

Recommandations 3 et 4

La Drees est d'accord avec le constat formulé sur l'insuffisance de la recherche sur les sujets relatifs aux personnes sans domicile et n'a pas d'opposition quant aux recommandations 3 et 4, si ce n'est que la question des moyens devrait être traitée. Il convient de noter à cet égard que, outre la question de la définition des grands axes d'études et de recherche dans laquelle l'ONPES et le CNLE peuvent jouer un rôle, un travail préalable ou concomitant doit être mené avec les organismes nationaux chargés de la recherche afin de voir comment impulser une plus forte structuration des équipes de recherches autour de ces thèmes, relativement peu développés à ce jour. Le rôle de la MIRE ou du PUCA pourrait être mis en avant sur ce point.

Recommandation 6

Là aussi, la préconisation que l'ONPES « affiche comme priorité l'articulation des connaissances entre les producteurs d'information et les acteurs de terrain » pose question quant aux missions actuelles de l'ONPES. Celui-ci n'a pas été conçu pour exercer des fonctions opérationnelles de ce type.

L'ensemble des recommandations 2 à 6 conduit à s'interroger sur le positionnement de l'ONPES en général. L'observatoire est actuellement conçu comme une instance « généraliste » sur l'ensemble des questions de pauvreté et d'exclusion sociale. La déclinaison de ces recommandations 2 à 6 conduirait à une focalisation sur l'exclusion du logement. Au lieu d'analyser la pauvreté de façon multivariée en prenant en compte l'ensemble des dimensions d'accès aux droits fondamentaux, l'ONPES aurait ainsi de fait un positionnement centré sur la question des sans domicile.

S'agissant de la connaissance des dispositifs (pages 18 et suivantes)

Le rapport passe sous silence les réflexions actuellement en cours dans le cadre d'un groupe de travail entre l'INSEE, la DREES et la DGAS, dont l'objet porte sur une comparaison de diverses sources actuellement disponibles et qui doit déboucher sur la proposition de mise en place d'un répertoire des structures d'accueil ou de services aux personnes en difficulté, conformément d'ailleurs à la priorité fixée par le sous-groupe Indicateurs du Comité de protection sociale (réunion du 8 février 2007).

Recommandation 10

Le dispositif COHPHRA est mis en place à l'initiative du service statistique de la DRASS de Rhône-Alpes et maintenu avec un financement issu en partie des crédits délégués par la DREES aux DRASS. La DREES suit ce projet novateur par l'intermédiaire de sa mission "Animation régionale et locale". Le dispositif a été présenté lors d'une réunion des statisticiens des DRASS. Il sera évalué lorsque le statisticien de la DRASS Rhône-Alpes jugera qu'il est suffisamment opérationnel pour être évalué avec pertinence.

L'évaluation portera bien entendu sur des aspects techniques, de maintenance et de portabilité, mais aussi sur des aspects organisationnels, en particulier sur l'utilité ou la facilité d'usage par les structures d'hébergement. Il est à noter que le dispositif ne couvre que trois des huit départements de la région et que l'implantation dans un département supplémentaire semble être un projet lourd.

Il est regrettable que la mission n'ait pas eu le temps ni les moyens d'affiner son investigation auprès des structures, à la fois auprès de celles qui utilisent le dispositif et de celles qui ne l'utilisent pas. Une telle investigation, que l'évaluation devra mener, permettra de dire si la deuxième partie de la recommandation (en vue d'une généralisation rapide sur l'ensemble du territoire) est réaliste ou pas.

Dépenses d'études de l'ONPES (partie 3, pages 28 et suivantes)

S'agissant de la partie consacrée aux crédits de l'ONPES, il est fait état des crédits effectivement mobilisés par l'ONPES pour financer ses études. A cet égard, la DREES souhaite apporter deux compléments. Les travaux statistiques et les études réalisées par la DREES concernant la pauvreté et l'exclusion sont beaucoup plus vastes que les financements d'études qui ressortent de l'ONPES (voir ci-dessous). D'autre part, l'ONPES bénéficie de certains services généraux de la DREES (gestion des marchés, informatique, édition des publications), ce qui peut également nuancer le constat, à la fois en termes de crédits et de moyens humains propres de l'ONPES.

S'agissant des opérations financées par le Drees, il convient ainsi de préciser les montants effectivement investis en matière de systèmes d'information sur la pauvreté et de l'exclusion. Ces financements d'opérations statistiques et d'études sont variables d'une année sur l'autre, car les priorités peuvent varier entre les domaines de la santé et les différents domaines de la prestation sociale.

Ainsi, les financements d'opération spécifiques concernant la pauvreté ou l'exclusion ces dernières années sont les suivantes :

2006 : 2 926 645€

Principales opérations : enquêtes auprès des nouveaux migrants (812 K€) ; enquête sur les demandeurs de l'AAH (636 K€) ; enquête sur trajectoires et origines sur les immigrés et leurs descendants (500K€) ; suréchantillonnage de l'enquête SPS sur des bénéficiaires de la CMU (265 K€).

2005 : 2 953 913€

Principales opérations : enquête auprès des nouveaux migrants (1 400 K€) ; enquête sur les bénéficiaires de minima sociaux (935 K€).

2004 : 10 595€

2003 : 85 646€

2002: 1 124 107€

Principales opérations : enquêtes sur l'insertion sociale et professionnelle des allocataires de minima sociaux (803 K€) ; enquête auprès des bénéficiaires de la CMU (321 K€).

Par ailleurs, de nombreuses opérations régulières concernent en tout ou en grande partie, la pauvreté ou l'exclusion : enquête quadriennale sur les établissements pour personnes en difficultés sociales ; enquête annuelle sur l'aide sociale départementale ; base de données sur les minima sociaux ; échantillon national des allocataires de minima sociaux ; enquête sur les bénéficiaires du Fonds d'aide aux jeunes ; suivi des bénéficiaires du minimum vieillesse.

Concernant une plus grande autonomie de gestion de l'ONPES, la DREES n'a pas à se prononcer, mais cette proposition dépasse peut-être le cadre de ce rapport. Néanmoins, nous avons vu que les moyens en budget de fonctionnement consacrés à l'observation de la pauvreté et l'exclusion excédait largement le budget d'étude de l'ONPES.

Concernant les moyens humains, la DREES consacre directement six cadres A aux statistiques et études sur la pauvreté et l'exclusion, principalement au sein du bureau Lutte contre l'exclusion, ainsi que des moyens supplémentaires au sein d'autres bureaux dédiés à la connaissance des conditions de santé et de l'assurance maladie (CMU), du handicap (AAH) et au suivi des établissements pour personnes en difficulté sociale (enquête ES).

La proposition d'une augmentation des moyens et de l'autonomie de l'ONPES pose ainsi la question plus générale de l'affectation des moyens.

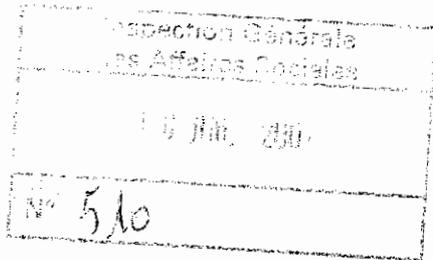
Il faudrait ainsi s'interroger dans le rapport de la mission sur le point de savoir si les moyens supplémentaires nécessaires à la connaissance doivent renforcer l'ONPES en tant que tel ou si ces moyens devraient venir renforcer les moyens de la DREES ou d'autres directions afin de développer les systèmes d'information, l'ONPES conservant bien entendu une fonction de concertation et d'impulsion.

Dans tous les cas, il conviendrait d'évaluer les moyens humains nécessaires à la simple mise en œuvre des recommandations du rapport qu'on peut estimer en première approximation à un chiffre compris entre 15 et 20 cadres pendant plusieurs années.

**La directrice de la recherche,
des études, de l'évaluation et des statistiques**


Anne-Marie BROCAS

**réponse de la présidente de l'Observatoire national de la pauvreté
et de l'exclusion sociale**



Paris le 02 07 2007

Agnès de Fleurieu

Présidente de l'Observatoire
national de la pauvreté et de
l'exclusion sociale

à

Monsieur André Nutte
Chef de l'Inspection générale des affaires sociales
25/27 rue d'Astorg
75008 Paris

Monsieur le Chef de l'Inspection Générale,

Vous avez bien voulu me transmettre le rapport de l'IGAS sur « la coordination de l'observation statistique des personnes sans abri ». Je vous en remercie vivement.

Les observations et recommandations de l'IGAS appellent de la part de l'ONPES les remarques suivantes :

1 - Concernant les recommandations N° 1 et 3 : l'ONPES appuie la recommandation N°1 qui préconise que la définition des populations sans domicile entérinée par le service statistique public serve de référence. Elle appuie également la recommandation visant à ce que l'ONPES, en liaison avec les organismes nationaux chargés de développer la recherche sociale, lance un appel d'offre pluri-annuel permettant de développer de nouvelles recherches sur le modèle des études de trajectoire ou des suivis de cohortes.

L'ONPES indique qu'il a mis à son programme de travail pour les années 2007 et 2008 une étude de trajectoires des Sans domicile. Cette étude qualitative par entretiens semi-directifs, dont à ce stade la problématique et la méthodologie ne sont pas totalement stabilisées, devrait prendre la forme d'une interrogation répétée (à un an d'intervalle) d'une soixantaine de personnes en situation de grande précarité. Deux échantillons distincts devraient être enquêtés : l'un observerait les trajectoires des personnes prises en charges dans le cadre du PARSA, l'autre servirait de panel de référence. L'objectif de cette étude est de s'interroger sur les liens entre trajectoires, représentations et attentes de ces deux publics. Les résultats de cette première étude pourront servir de base à un appel d'offres plus ambitieux, répondant ainsi à la recommandation N°3.

2 - L'ONPES note avec intérêt la recommandation N° 4 proposant la mise en place, en lien avec le CNLE, d'un programme pluriannuel concerté de recherche concernant les problématiques peu explorées, en particulier celles relatives la santé des personnes en grande pauvreté. Un rapprochement avec l'Agence nationale de la recherche, de ce point de vue pourrait être exploré.

3 - Concernant les recommandations N° 5 et 6 relatives, d'une part, au développement et à la formalisation des lieux de rencontre entre administrations, associations, instituts de recherche et organismes chargés de la statistique publique, et, d'autre part, l'articulation des connaissances entre les producteurs d'information et les acteurs du terrain, l'ONPES partage le souci de renforcer la coordination en matière d'observation de la pauvreté car une meilleure synergie entre les instances d'observation de l'exclusion et des inégalités, voire leur rapprochement est un sujet d'actualité. L'observatoire indique en outre qu'il a mandaté un groupe de travail en son sein afin de faire des propositions en matière d'association des personnes en situation de pauvreté à la construction de la connaissance. Le travail de ce groupe devrait se matérialiser dans son prochain rapport par des propositions de méthode pour engager rapidement par la suite une expérimentation concrète.

4 - Dans son rapport l'IGAS note une sous utilisation tendancielle des crédits « théoriques » alloués à l'ONPES. La recommandation N° 16 propose de confier à l'ONPES une plus grande autonomie de gestion et propose une étude plus précise des moyens humains nécessaires à l'animation des études dans le champ relevant de son domaine de compétences. L'ONPES ne peut qu'approuver ce point. Concernant la sous utilisation des moyens « théoriques » constatée par la mission, il importe cependant de remarquer que, sans remettre en cause la tendance observée, de nombreuses exploitations d'enquêtes existantes, demandées aux organismes producteurs d'informations (INSEE, DREES, DARES, CNAF) ne donnent pas lieu à une convention financière, mais sont utilisées car elles sont indispensables à la rédaction des rapports de l'ONPES.

Une telle tendance à la réduction des dépenses d'études de l'Observatoire, doit être mise en lien avec la remarque formulée par la mission selon laquelle les moyens en personnel alloués à l'Observatoire sont sous-dimensionnés. Un programme de lancement, de suivi, et d'évaluation d'études financées par l'ONPES nécessite en effet un personnel suffisant dont ne dispose pas à l'heure actuelle l'Observatoire. La nécessaire clarté sur les budgets disponibles, leur stabilité et leur disponibilité tout au long de l'année budgétaire serait également nécessaire à un meilleur fonctionnement de l'Observatoire et à l'amélioration de sa gestion.

Le rapprochement physique évoqué par la mission entre l'ONPES et le CNLE, n'apparaît pas en lui-même comme de nature à renforcer la cohésion évoquée par la recommandation N° 5 du rapport.. Le conseil de l'ONPES fonctionnant comme un conseil scientifique, ses missions s'écartent de fait de celles d'autres conseils présents au sein de la Maison de la cohésion sociale principalement axés sur la consultation. C'est d'ailleurs ce qu'indique la mission lorsqu'elle préconise de « distinguer d'une part les instances chargées... d'émettre des avis ou des propositions.. des structures dédiées à l'Observation » (p. 33).

Comme l'indique la mission, une meilleure coordination de ces deux instances est par contre souhaitable. L'ONPES indique cependant que ce travail a commencé en 2007 avec la mise en

place régulière, lors des réunions du CNLE, d'un point d'information sur les travaux engagés et les résultats des études arrivées à terme.

D'un point de vue plus précis quelques autres remarques peuvent également être formulées :

1- Le terme de « personnes à la rue » n'est peut être pas un synonyme exact de « sans-domicile ». De nombreuses personnes sans domicile, notamment parmi les femmes avec jeunes enfants, n'ont jamais connu la rue. Peut être conviendrait-il mieux d'employer le terme de « personnes à la rue » comme synonyme de « sans-abri », ou plus largement, pour désigner également ceux qui dorment dans un centre dont ils doivent sortir et de fait occupent « la rue » (ou du moins l'espace public, y compris à l'intérieur) pendant la journée.

2- Concernant la note de bas de page N° 28 on peut indiquer que certains travaux utilisant la méthode de capture-recapture, baptisée pour la circonstance contact-recontact, ont été entrepris au Royaume-Uni, à diverses reprises, au début des années 1990. Les hypothèses de la capture recapture qui permettraient de l'utiliser dans sa version simple ne sont pas vérifiées dans le cas des sans-domicile. Les auteurs britanniques ont tenté une formulation plus complexe, mais dans tous les cas, les résultats n'ont pas été jugés satisfaisants, en raison en particulier de la très faible précision de l'estimation (pour plus de détails voir Marpsat, Firdion, 2000, La rue et le foyer, p. 92 et 98).

3- Concernant le déficit d'études sur les jeunes en errance l'ONPES fait remarquer que l'INED a réalisé une enquête en 1998 (Paris et première couronne), précédée par une analyse de la bibliographie existante.

4- Concernant la recommandation N°24 sur les études européennes, l'ONPES note que dans un passé récent divers travaux financés par la Commission européenne ont été réalisés. On pense en particulier à ceux du réseau IMPACT ou du réseau CUHP. Un travail est également en cours sur les personnes sans domicile de Paris, Los Angeles, Sao Paulo et Tokyo (volets quantitatifs et qualitatifs), où un accent est mis sur la comparaison des politiques sociales.

Veillez agréer, Monsieur le Directeur, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Agnès de Fleurieu
Agnès de FLEURIEU

Copie : Madame A. M. Brocas, Directrice de la recherche des études de l'évaluation et des statistiques (DREES)

Observations en retour de la mission

Réponses de la mission aux observations des directions centrales concernées et de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale

La mission a pris connaissance des commentaires et des observations émanant de l'ONPES, de la DGAS, de la DGUHC et de la DREES.

Concernant les remarques générales de l'ONPES, celles-ci n'appellent pas de commentaire particulier, en dehors du point 4 concernant les crédits de l'ONPES et le niveau d'autonomie dont cet observatoire pourrait disposer. La mission appuie à cet égard la demande d'une « nécessaire clarté sur les budgets disponibles, leur stabilité et leur disponibilité tout au long de l'année budgétaire ».

La mission est également en accord avec la remarque particulière qui différencie le terme de « personne à la rue » de celui de « sans domicile ». C'est pourquoi le terme principal utilisé dans le rapport est celui de sans domicile (p7).

Pour ce qui concerne la méthode capture-recapture (p28), elle n'est citée que dans le but d'inciter les pouvoirs publics à trouver des méthodes d'approximation qui puissent combler le manque d'information entre deux enquêtes lourdes.

Concernant les deux dernières remarques relatives aux jeunes en errance (p12) et les études européennes (p38), la mission considère qu'il serait utile de considérer ces thématiques comme des priorités, tout en tenant compte effectivement des travaux déjà réalisés.

Pour ce qui concerne les commentaires de la DGAS, la mission souhaite apporter les éléments suivants :

Il serait effectivement utile que la recommandation 4 s'applique également à la DREES et à la DGAS, sachant que ces deux organismes exercent un rôle important au sein de l'ONPES et du CNLE ;

Le début d'application concernant la recommandation 10 devrait très vite dépasser une simple information faite lors d'une journée nationale et faire l'objet d'une évaluation rigoureuse (voir également à ce sujet la réponse à la DREES, cf. infra) ;

Les commentaires relatifs aux recommandations 17 à 23 touchent effectivement aux modalités d'organisation et de fonctionnement d'instances qui ne se limitent pas au champ de l'observation. Cependant, il serait difficile d'élaborer des recommandations qui ne touchent pas au mode de partage et d'utilisation des informations recueillies, et ce aux niveaux national, régional et local. A cet égard la mission a surtout relevé une absence ou une insuffisance de pilotage national, ce défaut ayant souvent comme conséquence des requêtes dictées par le niveau central dans des contextes d'urgence. Il paraît donc tout à fait possible d'élaborer un cadre d'organisation qui puisse être décliné régionalement ou localement. La mission considère également que l'absence d'organisation régionale de l'Etat sur ce sujet est une carence au moment où la logique budgétaire entérinée par la LOLF privilégie ce niveau.

Pour ce qui concerne les commentaires de la DGUHC, la mission constate que le rapprochement demandé entre les DRE et les DRASS devrait avoir une portée bien supérieure à la seule recommandation 7, et permettre une amélioration de la connaissance des dispositifs. La mission retient également la proposition faite de faire évoluer le SAHI vers une coprésidence, à l'instar du mode de présidence des PDALPD. Toutefois, une telle modification demanderait probablement une modification législative.

La mission prend également connaissance avec intérêt de l'enquête que la DGUHC s'apprête à mener sur la mise en œuvre du droit au logement et des dispositifs de lutte contre les exclusions. Au vu des informations demandées, elle recommande toutefois fortement, si ce n'est déjà fait, qu'au niveau national la DGAS et la DREES soient fortement associées à l'élaboration de cette enquête et qu'au niveau local les directions départementales des affaires sanitaires et sociales soient mobilisées au même titre que les directions départementales de l'équipement dans la collecte des informations.

Pour ce qui concerne les commentaires de la DREES, la mission apporte les éléments suivants :

Le champ de la mission, que conteste la DREES dans sa première remarque générale, a fait l'objet d'un arbitrage du directeur de cabinet de la ministre, la ministre n'ayant pas souhaité par ailleurs faire appel à l'inspection générale de l'Insee.

Le constat de la seconde remarque générale, à savoir que la mise en œuvre des recommandations « nécessiterait des moyens considérables », ne repose pas sur une analyse documentée, de nombreuses recommandations du rapport visant à rendre le système d'observation plus cohérent et plus efficace.

Contrairement à l'affirmation de la DREES, la mission souhaite que l'enquête de l'Insee de 2001 soit reproduite avec une périodicité au moins décennale. La mission insiste sur le caractère « indispensable » (p10) de ce type d'enquêtes. Elle souligne cependant la nécessité « de disposer d'informations complémentaires à ces enquêtes » (p10).

Pour ce qui concerne les observations de la DREES portant sur des recommandations spécifiques :

Sur la recommandation 1, la mission rappelle que cette proposition tient compte du travail d'harmonisation effectué au niveau européen. Elle maintient sa formulation.

Sur la recommandation 2, la mission se félicite de l'intérêt de la DREES pour les méthodes de veille et d'observation sur ces publics. Elle rappelle que l'ONPES a déjà manifesté son intérêt pour ce type d'études en 2002 (p10). Aussi, la mission encourage la DREES à se rapprocher de l'ONPES pour étudier toutes les possibilités permettant de construire ces clignotants dont souhaitent disposer les pouvoirs publics, les associations et les structures gestionnaires.

Sur les recommandations 3 et 4, la mission retient la proposition d'associer la MIRE ou le PUCA.

Sur la recommandation 6, la mission ne partage pas le point de vue exprimé par la DREES. Elle renvoie à l'article 153 de la loi cadre du 29 juillet 1998, citée à la p28 du rapport, qui confie bien un rôle opérationnel à l'ONPES.

Sur les recommandations 2 à 6, la mission rappelle que, à l'opposé de ce que déclare la DREES, la mission s'est exprimée clairement sur la nécessité de garder une vision globale des phénomènes de pauvreté et d'inégalités, dans lesquels s'inscrivent les trajectoires des personnes sans domicile (voir notamment p32 et la conclusion).

Sur la connaissance des dispositifs, contrairement à l'affirmation de la DREES, le rapport cite le groupe de travail en question (note de bas de page 52, p22). Toutefois, au moment de la

remise du rapport préliminaire, aucune proposition opérationnelle n'était encore sortie de ces réflexions.

Sur la recommandation 10, la mission réaffirme que cette évaluation est nécessaire et urgente, le dispositif COHPHRA fonctionnant maintenant depuis le 1^{er} janvier 2006. Quant à l'investigation auprès des structures, la mission n'a pas vocation à se substituer à l'évaluation qu'elle recommande par ailleurs.

Pour ce qui concerne les dépenses d'études de l'ONPES, les précisions apportées par la DREES tant en ce qui a trait aux crédits qu'aux moyens humains complémentaires fournis par cette direction montrent qu'il est nécessaire de disposer d'une clarification des budgets et des moyens, comme le demande d'ailleurs la présidente de l'ONPES (cf. supra).

La mission s'interroge enfin sur les modalités d'évaluation des conséquences de la mise en œuvre des recommandations du rapport. La DREES estime en effet les moyens nécessaires « entre 15 et 20 cadres pendant plusieurs années ». Ce chiffre ne figure pas dans le rapport et ne peut être entériné par la mission. Au contraire, certaines recommandations pourraient avoir pour conséquence une gestion plus rationnelle et plus articulée des moyens humains affectés à l'observation statistique des personnes sans abri, dans le cadre plus général de l'observation de la pauvreté et des inégalités (voir, en particulier, la recommandation 17).