**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
Août 2007***

Sommaire

Rapport initial01 à 42

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 ÉTUDES SUR LES PERSONNES SANS ABRI, MAIS UN DÉFICIT D'ORGANISATION ET DE DIFFUSION DES CONNAISSANCES	4
1.1 UNE DÉFINITION DES TERMES DIFFICILE À CONSTRUIRE.....	4
1.2 DES INFORMATIONS SUR LES CARACTÉRISTIQUES DES PERSONNES QUI DEMANDENT À ÊTRE RÉGULIÈREMENT SUIVIES ET CONFRONTÉES 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, RENFORCÉES PAR UN LIEN PEU STRUCTURANT ENTRE L'HÉBERGEMENT ET LE LOGEMENT	18
2.1 UN PILOTAGE DES DISPOSITIFS ALLANT DE L'HÉBERGEMENT 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.....	23
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 ÉVOLUTION 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>	27
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	28
3.1 AU NIVEAU NATIONAL, UNE OBSERVATION PARTAGÉE ENTRE PLUSIEURS ACTEURS SANS QUE SOIENT DÉFINIES DES ORIENTATIONS CLAIRES.....	28
3.2 AU NIVEAU RÉGIONAL DES INITIATIVES INTÉRESSANTES, MAIS PAS DE SYSTÉMISATION DE L'OBSERVATION	33
3.3 AU NIVEAU DÉPARTEMENTAL, DES MODALITÉS DE PROGRAMMATION À CLARIFIER	34
3.4 AU NIVEAU LOCAL, DES OPPORTUNITÉS À SAISIR ET DES PARTENARIATS À NOUER.....	36
3.5 DES CONTACTS À CONSOLIDER CONCERNANT LES MODALITÉS DE CONNAISSANCES DES POPULATIONS SANS DOMICILE AU NIVEAU EUROPÉEN 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).

Parti 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).

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.

- 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 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.

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

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 :

- 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.

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.

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.

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

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.

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.

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

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.

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.

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 1 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 (DGUHC), 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 DGUHC 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 : DGUHC, 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

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

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.

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.

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 ;... »

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

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

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.

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.

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.

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.

Ce changement dans les modalités d'accueil et de suivi mérite également d'être objectivé et accompagné.

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.

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.

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 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 Agnès 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.
- 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.
- 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.
- 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.

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 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.

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

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.

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