

Méthodes pour un dénombrement des sans-abri

Frédéric Lefebvre-Naré (ISÉE)

DÉNUMBRER les personnes qui passent la nuit dans des endroits impropres à l'habitation – les sans-abri –, c'est coûteux, complexe, mais faisable avec une précision du « simple au double ». Au centre de grandes villes, on peut compter des personnes bien visibles dans l'espace public ; en tissu moins dense ou rural, les mairies et d'autres services connaissent les personnes sans abri.

Une enquête quinquennale spécifique, composante du recensement INSEE, a trouvé 14600 sans-abri pour 2006. Selon nos recoupements, ce recensement sous-estime plutôt un effectif qui serait entre 14000 et 28000.

Seul le recensement permet de mobiliser, sur toutes les communes, les moyens humains d'un dénombrement sérieux. Mais son formulaire actuel est mal adapté aux sans-abri ; et l'INSEE juge la qualité de recueil insuffisante pour que des chiffres régionaux ou locaux soient produits.

Des statistiques partielles pourraient être produites sur Paris en s'appuyant sur les maraudes de la police, de la ville et de la RATP ; et sur d'autres territoires, en s'appuyant sur les services de domiciliation.

Les données de services d'aide – Observatoire du 115, hébergements... – ne sont pas des dénombrements des sans-abri, mais fournissent des signaux d'alerte indispensables.

Combien de sans-abri ? Une interrogation récurrente

La question du nombre de sans-abri est ancienne

Combien de personnes sont concernées ? C'est la première question du décideur politique qui doit affecter des budgets, communiquer vers le grand public, défendre ses priorités.

S'agissant des sans-abri, ce dénombrement est particulièrement déficient et difficile. Les chiffres évoqués pour un même territoire, dans les débats publics ou entre acteurs, vont souvent de 1 à 10, voire de 1 à 100.

« Combien sont les SDF ? Que ce soit à l'échelle locale ou nationale, l'interrogation est permanente. Les chiffrages nationaux antérieurs (à) 1987 sont très rares et très variables (de 5 000 à 300 000 personnes)... Depuis le début des années 80..., les estimations... se sont multipliées » (Damon, 2000).

En octobre 1993, le Conseil national de l'information statistique (CNIS) créait un groupe de travail sur les « sans-abri ». Parmi ses conclusions (Marpsat, 2003, p. 4-5) :

- ... Les besoins d'information au niveau local. C'est à l'échelle locale que l'adéquation entre la demande et l'offre de logement peut être appréciée.

Propositions :

- Réaliser une enquête nationale auprès des personnes fréquentant les lieux d'hébergement et d'accueil principalement destinés aux personnes sans domicile.
- Mieux prendre en compte les populations sans logement autonome stable dans le recensement de la population et les enquêtes nationales traditionnelles.

Qu'en est-il dix-sept ans après ?

L'INSEE a mené en 2001 une enquête lourde auprès des bénéficiaires d'hébergement et de repas chauds (SD 2001), qui doit être renouvelée en 2012. Son protocole permet d'étudier trajectoires et profils des personnes concernées ; il est mal adapté pour les dénombrer.

Des enquêtes Logement, Santé, etc., retracent les parcours de logement, ce qui aide à estimer la « prévalence » du fait d'avoir été sans-abri à un moment donné de la vie, mais ne fournit pas de dénombrement « aujourd'hui ».

Des observatoires de la demande de logement, ou de la précarité dans le logement, ont été créés sur des territoires. Mais des statistiques sur les *demandes* formulées par des personnes ne sont pas des statistiques sur leur *situation* de logement.

Le recensement de la population (RP) consacre des journées d'enquête aux sans-abri, mais les chiffres obtenus sont jugés peu fiables par l'INSEE.

Aucun nombre fiable n'est publié à l'échelle de la région ou de l'agglomération – l'échelle des actions associatives, ou des budgets (cf. enveloppes régionales réparties ensuite par les DRASS).

Ainsi, la France ne peut actuellement suivre sa politique que par des indicateurs de moyens et de réalisations – places créées, etc.

Le rapport 2009, publié par l'INSEE, du groupe de travail sur les situations marginales par rapport au logement – SML – (Marpsat, 2009 p. 101) recommande de «*poursuivre l'amélioration des méthodes pour obtenir des informations quantitatives sur les sans-abri [... pour] mieux connaître le nombre et les caractéristiques des sans-abri [...] au niveau national et au niveau local*».

La question du nombre de sans-abri est difficile

Les «sans-abri» sont définis comme les personnes qui passent la nuit dans un lieu impropre à l'habitation (rue, squats, abris de fortune, etc.). Il y a parmi eux :

- des personnes vivant de façon durable dans des lieux indignes de la qualification de «logement» (bidonville, aménagement autour d'un véhicule hors d'état de rouler, etc.), seules, en couple ou en famille ;
- des adultes isolés dont beaucoup sont alcoolo-dépendants, malades ou souffrants au plan psychique ;
- des jeunes errant en groupes, travailleurs saisonniers ou occasionnels ;
- des familles roms squattant des terrains ou des bâtiments désaffectés ;
- des immigrés récents, en demande d'asile ou déboutés du droit d'asile, etc.

Il est nécessaire de considérer, au-delà du logement, la situation sociale, psychologique, juridique des personnes. Cependant, s'agissant de *dénombrer*, il est légitime de centrer l'étude sur le lieu de vie, le «sans-abrisme» – le fait que des personnes se retrouvent, plus ou moins souvent, sans abri.

On ne peut espérer sur le sans-abrisme de quantifications aussi fiables que celles que la statistique publique fournit habituellement. Pouvoir publier des quantifications avec une marge d'erreur d'un facteur 2 serait déjà un grand progrès.

Parce qu'une même personne est dans des situations différentes selon le jour, le temps qu'il fait, la saison... et peut être hébergée sur des périodes plus ou moins longues – restant «SDF», sans domicile fixe, mais avec abri. Le dénombrement réalisé dans les rues à Bruxelles en novembre 2008 a trouvé 262 personnes.

Or 160 personnes sans papiers... occupaient [avec l'accord du propriétaire] un bâtiment de l'ULB (2 jours plus tôt le groupe était 2 à 3 fois supérieur en nombre et avait été évacué par la police d'un autre lieu) (La Strada, 2008, p. 6).

Ainsi, la variation, sur ce seul groupe, par rapport à l'avant-veille, était équivalente à l'effectif total recensé !

Parce que la situation d'une même personne varie dans le temps. On n'aura pas le même nombre si on définit le sans-abrisme par :

- dormir «de façon habituelle» dans un lieu impropre à l'habitation (définition du RP) ;
- ou dormir «une nuit donnée» dans un tel lieu (SD 2001).

Être sans-abri signifie souvent être caché. Dans les centres les plus denses ou les couloirs du métro, certains sans-abri se placent de façon très visible (qu'il soit ou non aisé, à un enquêteur, de les interroger là) ; mais la majorité des sans-abri cherchent pour leur sécurité un lieu dissimulé. Il est alors difficile de les trouver pour les dénombrer.

Vient ensuite la difficulté, souvent évoquée, d'identifier les personnes pour éviter les doubles comptes. Beaucoup de méthodes de dénombrement sont fondées sur *plusieurs* occasions de voir les personnes. Il faut donc, pour la fiabilité statistique, identifier la grande majorité de celles-ci (voir annexes).

Le recensement au Danemark (scénario 4) passait par cette identification, avec environ 80% de taux de réponse. L'enquête réalisée à Lyon en 2008, par la MRIE et le réseau *Personne dehors!*, comprenait également une identification, avec 92% de réponses.

En France comme ailleurs, certains intervenants pourraient y être réticents. Or la participation active et engagée des associations est nécessaire au succès dans la plupart des scénarios de comptage, alors que compter les sans-abri n'est ni leur mission ni leur compétence. Il faut donc que le dénombrement rejoigne leurs propres préoccupations, les aide à rendre leur action plus efficace. Même alors, il sera nécessaire d'autoriser les réponses anonymes et d'anonymiser les données après l'enquête¹.

Nous proposons quatre méthodes permettant de se dispenser d'identifiant, en évitant de recouper plusieurs modes de contact ou dates d'enquête ; par exemple, le comptage dans l'espace public «un soir donné» (scénario 3) ou deux jours donnés dans le cas du recensement de la population (scénario 1) ; l'enquête *via* les seuls services de domiciliation et maraudes sociales (scénario 5). Même ces méthodes demandent la mobilisation des acteurs sociaux concernés, ce qui suppose qu'ils y retrouvent leurs propres préoccupations.

Seules les situations de grand froid permettent des comptages, ponctuels et partiels – à Paris ville surtout – par les seuls moyens propres de la puissance publique (scénario 2).

Les fichiers de gestion : une base de sondage possible

La plupart des chiffres qui circulent dans le débat public ou technique sont des indicateurs d'activité de services d'aide : personnes hébergées, nombre d'appels au 115, de repas servis, etc.

Mais de plus en plus nombreux sont les services qui raisonnent aussi en nombre de *personnes différentes* utilisatrices, collectant des données individuelles².

Cependant, à court et moyen termes, ces données ne permettront pas de dénombrer les sans-abri. Parce que le public des services comprend non seulement des sans-abri, mais aussi d'autres personnes sans domicile ou très pauvres – et

1. Remplacer les identifiants par des « numéros de questionnaire », une fois associées les informations correspondant à une même personne.

2. La partie 4 du rapport intégral est consacrée à l'étude de ces fichiers de gestion.

cette distinction est rarement faite dans les fichiers de gestion ; et parce que les nomenclatures, les descriptifs, sont très hétérogènes d'un service à l'autre.

Le rapport du groupe SML 2009 le rappelle : de ces données « liées à l'action de l'association... on ne sait pas toujours si leurs évolutions doivent être rattachées à une évolution dans la situation des personnes, aux modifications de l'activité associative, ou aux aléas de son financement » (Marpsat, 2009, p. 9).

Les méthodes d'enquêtes que nous présentons dans ce rapport recueillent donc toutes de l'information primaire sur les personnes, quitte à utiliser les fichiers de structures comme points de départ (base de sondage) pour trouver les personnes.

Le recensement de la population de l'INSEE

Qui réalise le recensement³ ?

L'enquête spécifique « habitations mobiles et sans-abri » (HMSA) du recensement de la population est réalisée par les communes, ou arrondissements à Paris, Lyon, Marseille. Elles disposent, pour cette enquête, d'un protocole établi par l'INSEE et peuvent s'appuyer sur son conseil méthodologique.

Pour les communes de moins de 10 000 habitants, l'enquête HMSA a lieu en même temps que le recensement des logements ordinaires (tous les cinq ans).

Pour les communes de plus de 10 000 habitants, dont les logements sont enquêtés par sondage chaque année, l'enquête HMSA a lieu tous les cinq ans (2006, 2011, 2016).

Nous appelons ci-dessous « enquête SA » la partie « sans-abri » de l'enquête HMSA.

Il s'agit d'une enquête « deux jours donnés » auprès des personnes elles-mêmes ; les agents recenseurs se déplacent sur le lieu où vit chaque personne pour l'y interroger.

- Les communes sont invitées à s'appuyer sur les services d'aide pour identifier les lieux où enquêter.
- Les communes peuvent faire appel à des personnes travaillant dans des services d'aide, soit comme agents recenseurs pour l'enquête SA, soit pour accompagner les agents recenseurs.

Le rapport du groupe SML (Marpsat, 2009) recommande « une réflexion sur l'évolution du partenariat entre l'INSEE, l'État, les communes et les associations ». On se situe ici dans la répartition actuelle des responsabilités.

Nous suggérons que soit proposé, aux quelques dizaines de communes où les sans-abri sont les plus nombreux, un recueil d'information complémentaire harmonisé par les communes qui le souhaiteraient.

3. Pour plus de précision, voir notre rapport complet sur le site de l'ONPES : <http://www.onpes.gouv.fr/IMG/pdf/R10003b-DenombSansAbri-Rapport-19fev10-2.pdf>, et bien entendu la documentation de l'INSEE.

À côté de la remontée des documents de recensement vers l'INSEE, une instance centrale correspondant directement avec les services municipaux consoliderait des bordereaux récapitulatifs et anonymes sur les sans-abri dénombrés.

Qui est dénombré ?

Le dénombrement vise la totalité des personnes qui ne résident pas dans un logement. Les personnes hébergées par des tiers, ou résidant de façon stable en hôtel, ou vivant dans des conditions indignes mais dans des logements répertoriés, doivent être recensées au titre des logements ordinaires et ne sont pas concernées par l'enquête SA.

Mais l'information sur le logement figure dans la «feuille logement», non dans le «bulletin individuel», seul utilisé dans l'enquête SA. On ne peut donc pas vérifier après enquête. Des consignes précises sont d'autant plus nécessaires.

Les «communautés», dont font partie les centres d'hébergement, sont recensées par l'INSEE dans une commune sur cinq chaque année⁴.

Les «squats» sont normalement recensés comme logements ordinaires s'il s'agit de logements ordinaires (occupés sans titre). Les squats de bâtiments non destinés au logement sont à recenser dans l'enquête SA.

En ce qui concerne l'hébergement d'urgence, les hôtels et les squats, il peut y avoir une limite floue entre enquête SA et autres procédures du recensement⁵.

Nous suggérons :

- que les associations, services d'aide, services de police et d'urbanisme, informent les services communaux du recensement sur tous ces lieux (hébergement d'urgence, hôtels et squats) et sur la présence de personnes qui y résident de façon précaire, afin d'assurer qu'elles ne soient pas oubliées du recensement ;
- que les communes veillent à intégrer dans le recensement «ordinaire» tous ces lieux, s'ils ne relèvent pas de l'enquête SA ;
- de placer dans le recensement «ordinaire» tout l'hébergement en hôtel, qui est très généralement de moyen terme, non de court terme. D'intégrer cependant dans l'enquête SA les places d'hôtel qui auraient été mobilisées au titre d'un plan «grand froid» aux dates d'enquête. En effet, les personnes ainsi mises à l'abri d'urgence ne seraient probablement pas trouvées lors des opérations classiques de recensement des logements répertoriés au répertoire d'immeubles localisés (RIL).

Quelle information est à collecter ?

L'information à collecter est définie par les formulaires de recensement. Il s'agit d'un simple «bulletin individuel» : la «feuille logement» destinée à décrire les loge-

4. Communes de 10 000 habitants et plus. Dans les petites communes, cela se fait en même temps que le reste du recensement.

5. Voir les «Recommandations de la FEANTSA pour le recensement (2011) des personnes sans domicile», novembre 2008, et United Nations Economic Commission for Europe, «Report of the group of experts on population and housing censuses : Note by the Secretariat», 10 novembre 2009, «Item 3: Enumeration of Homeless People».

ments ordinaires n'est pas applicable aux sans-abri. La situation «d'abri» des personnes (centre d'urgence, abri de fortune, etc.) n'est donc pas enregistrée.

Pour 2016, nous recommandons l'ajout de questions «de recensement» spécifiques aux sans-abri. Une solution technique imaginable pour 2016 serait d'intégrer dans le «bulletin individuel sans-abri»⁶ la question «type de logement» qui existe déjà dans la feuille logement (Q1), complétée par des modalités supplémentaires pour les modes d'abri des «sans-abri».

Ce bulletin individuel spécifique intégrerait également une signalétique minimale des personnes sans abri :

- adresse postale (domiciliation),
- téléphone (comme pour les ménages ordinaires),
- lieu de vie/abri (avec une nomenclature plus précise que la seule modalité «abri de fortune»),
- ancienneté du dernier hébergement en centre,
- voire demande ou non d'un hébergement la nuit précédente.

Pour 2011, nous recommandons de proposer, sous forme d'un simple bordereau récapitulatif, un recueil d'information similaire aux communes qui le souhaiteraient, parmi la cinquantaine qui compte sur leur sol le plus grand nombre de sans-abri.

Conditions de réalisation

Les associations, centres communaux d'action sociale, services de sécurité voie publique, entreprises de transports en commun, peuvent contribuer très significativement à la préparation, puis à la bonne réalisation du recensement – par un concours très simple, conformément au protocole déjà établi par l'INSEE. Les associations reconnaissent la légitimité que toute personne soit recensée de façon fiable et en voient l'intérêt.

La sensibilisation des services du recensement des communes est elle-même importante, car la charge de travail simultanée (sans-abri, habitations mobiles, communautés dans certaines communes) pourrait être, dans certaines communes, aux dépens des plus dispersés et les plus difficiles à trouver – les sans-abri.

Enfin, DDASS et conseils généraux pourraient être invités à communiquer à l'INSEE la liste des hôtels où sont hébergées des personnes et familles sans abri :

- dans le cadre de l'aide sociale habituelle,
- en complément ponctuel, lors de plans «grand froid».

L'INSEE pourrait coder géographiquement ces listes de façon à les transmettre aux services communaux, sous forme compatible avec l'organisation du recensement.

Nous recommandons donc que le contact soit rapidement établi par l'INSEE avec les réseaux associatifs nationaux afin de présenter le recensement.

6. Qui deviendrait spécifique comme il l'est déjà pour d'autres publics, les détenus par exemple. Il serait allégé des questions auxquelles les sans-abri répondent le moins.

Les communes seraient ensuite invitées à organiser une réunion avec les différents acteurs pertinents de leur territoire (associations spécialisées, CCAS, services de sécurité voie publique, entreprises de transports en commun). Les réseaux nationaux et régionaux pourraient communiquer aux communes un répertoire de structures pertinentes – maraudes, accueils de jour, permanences d'accès aux soins de santé (PASS), 115 et hébergements d'urgence, etc.

Les communes acceptant l'idée d'un recueil complémentaire seraient directement en relation avec une instance de coordination et de consolidation de l'information.

La publication des résultats

Selon nous, il faut traiter ensemble les deux questions de la qualité du recueil et des perspectives de publication. Car l'intérêt du recensement pour dénombrer les sans-abri dépend évidemment de la publication des résultats!

Or le dispositif du recensement a actuellement pour but :

- que chaque personne résidant en France soit comptée dans sa commune,
- mais non de compter spécifiquement les personnes sans abri.

L'INSEE n'a pas jugé les chiffres actuels (2006) assez fiables pour publier mieux qu'un chiffre global : 14 600, dont 13 700 en métropole.

Des chiffres par genre et tranche d'âge ont été publiés à l'échelle de chaque commune, agrégeant sans-abri et résidents d'habitations mobiles – lesquels sont globalement six fois plus nombreux⁷. Ils n'informent donc pas sur le nombre de sans-abri.

Certains de ces chiffres publiés par commune conduisent effectivement à douter de la fiabilité des résultats. Pour Paris, l'enquête dénombre 793 garçons de 0 à 14 ans, contre 120 filles. En revanche, le ratio entre genres est proche de 1 à Lyon et Marseille, ce qui semble plus vraisemblable.

Le statut des données, aussi logique qu'il soit au regard de contraintes administratives, est parfaitement absurde au plan scientifique : comment comprendre que soit publié le nombre de « HMSA » à l'échelle de la commune de Châtillon-la-Palud (Ain) – soit 1, avec son sexe et sa tranche d'âge quinquennale – et que le nombre global de sans-abri recensés sur tout Rhône-Alpes reste inaccessible ?

Une échelle géographique régionale, ou par grande agglomération, se rapprocherait de l'échelle utile à la décision publique.

Nous suggérons que l'INSEE traite les données 2006 à cette échelle, à titre exploratoire, donc interne à l'administration, sans perspective de publication.

On pourrait ainsi distinguer l'effectif trouvé dans l'enquête SA :

- par région, en distinguant communes de plus de 10 000⁸ de celles de moins de 10 000 habitants ;

7. Tableau POP2 des populations totales par sexe, âge et catégorie de population. Les marinières, nettement moins nombreux, sont également intégrés.

8. Celles concernées par l'enquête HMSA quinquennale.

- sur chaque région, en distinguant : hommes et femmes ; trois tranches d'âge : 0-14 ans, 15-44, 45 + (ou : mineurs et majeurs) ; Français ou étrangers ;
- par unité urbaine de plus de 100 000 habitants ;
- par département francilien.

Un point intermédiaire entre deux recensements

Nous proposons d'envisager la réalisation en 2013 ou 2014 – entre deux recensements – d'une enquête sans-abri «SA» spécifique, sur le même protocole que celui proposé ici pour 2016, de façon à disposer d'une série de données comparables à une périodicité de deux-trois ans.

Cette enquête serait organisée dans les communes volontaires, parmi les 50 à 150 communes où se trouvent 75 à 90 % des sans-abri. Le financement de l'opération serait national, au moins pour les coûts marginaux : rémunération et frais des enquêteurs, coordination méthodologique et statistique.

Le protocole à appliquer, celui du RP, peut en toute rigueur connaître des aménagements pratiques – par exemple, une équipe d'enquêteurs moitié moins nombreuse, mais travaillant sur quatre jours donnés et non deux.

L'INSEE devrait naturellement être associé à l'opération, et fournir les données obtenues sur les mêmes communes lors des enquêtes SA des recensements proprement dits : 2011, 2016..., de façon à permettre les comparaisons entre enquêtes.

Consolider des comptages à réaliser par les intervenants du plan Grand froid, à une même date à Paris

Qui réalise le dénombrement ?

À Paris, en période de grand froid, quand, après une semaine au-dessous de zéro, les abris de fortune sans moyens de chauffage deviennent eux-mêmes trop froids, la gestion des besoins permet un dénombrement des sans-abri :

- les personnes sans abri sont très nombreuses à faire appel aux hébergements de fortune, comme les gymnases ouverts à mesure des besoins. Le nombre de places ouvertes donne, aux jours les plus chargés, une indication fiable du nombre d'utilisateurs ;
- ces jours de grand froid, les habitants sont nombreux à signaler aux services d'aide (pompiers, 115, etc.) les personnes qui, restées dans la rue, sont en danger. Les maraudes sont renforcées et repèrent les personnes qui refusent la mise à l'abri ;
- il reste quelques noyaux d'habitat de fortune (bois de Vincennes, campements roms, etc.) suivis spécifiquement.

Certes, les services d'aide, «débordés» dans une telle situation, ne prennent pas systématiquement note de ces nombres de personnes. Une instance différente devrait être chargée de faire «interviewer» un jour donné les acteurs pour récupérer en continu leurs informations, de centraliser et d'harmoniser ces données.

Qui est dénombré ?

Le dénombrement vise les personnes sans abri au sens le plus strict, puisqu'elles ne sont mises à l'abri que *via* des dispositifs d'urgence spécifiques.

Il ne s'applique bien qu'à Paris (et quelques autres centres urbains?) car, ailleurs, la majorité de ces personnes en situation de grande urgence peut être prise en charge par des dispositifs habituels (centres d'hébergement d'urgence, hôtels, etc.).

Il faut ajouter, aux chiffres obtenus, les personnes hébergées de façon temporaire dans ces dispositifs habituels pour estimer le nombre total de personnes « sans domicile fixe et sans hébergement durable ».

Cette totalisation sous-estimerait le nombre moyen de sans-abri à Paris, en raison de la saison. En effet, certains sans-abri migrent en hiver vers le sud.

Quelle information est à collecter ?

Nous recommandons de collecter un « genre-âge » minimal, avec la nomenclature suivante à quatre modalités exclusives : homme (adulte), femme (adulte), mineur, non identifié.

Conditions de réalisation

Temps par homme à prévoir pour l'instance de coordination sur Paris :

- quelques jours (<20) de préparation du dispositif ;
- quelques jours de travail (<20) quand il se déclenche.

S'y ajoute un temps passé par les services eux-mêmes.

Nous estimons les coûts (non masqués) liés à une telle opération à moins de 50 000 euros, sans doute entre 20 000 et 40 000 euros si la coordination est externalisée.

On peut imaginer que la coordination soit externalisée pour une première opération, de manière à ce que ce travail ne soit pas perturbé par la situation d'urgence elle-même ; et que le prestataire externe ait pour tâche de formaliser la méthode (les outils, les procédures) pour faciliter une gestion interne par la DASS une année ultérieure.

Compter dans l'espace public un soir donné

Ce scénario s'appuie sur l'exemple récent de Bruxelles (La Strada, 2008). Plusieurs autres expériences – New York, Budapest... – sont exposées dans Marpsat (2009b).

Qui réalise le dénombrement ?

Le dénombrement est réalisé, un soir donné (entre 23 heures et minuit à Bruxelles), par un grand nombre d'agents « compteurs » réunis pour la circonstance : travailleurs sociaux, agents d'organisations où des sans-abri se trouvent fréquemment (gares et stations, etc.), militants associatifs bénévoles. Ces personnes doivent avoir une connaissance préalable du public sans abri.

Ils procèdent par :

- quadrillage de la ville selon des consignes précises ;
- repérage de personnes sans abri ;
- comptage similaire dans les établissements d'accueil quel que soit leur statut ;
- remontée des bordereaux de comptage vers l'organe de coordination.

Effectif nécessaire: de l'ordre de un «compteur» pour deux sans-abri dans l'espace public.

Un organe de coordination doté d'un pilotage partenarial entre les pouvoirs publics et les associations :

- crée pour l'enquête un répertoire des services d'aide ;
- cartographie les lieux où les personnes passent la nuit, par une enquête préalable auprès des maraudes, des services d'aide et de leurs usagers ;
- contacte les organismes gestionnaires de lieux utilisés par les sans-abri (paroisses, parcs et jardins, etc.) pour organiser l'enquête sur place ;
- mobilise les «compteurs», constitue des équipes mixtes, attribue des zones ; rédige un engagement moral signé par les «compteurs» décrivant le comportement à avoir avec les personnes recensées ;
- organise un système de contrôle composé d'observateurs placés dans la rue pour vérifier s'ils sont ou non comptés ;
- contacte les services d'aide et diffuse :
 - un bordereau d'enquête pour les personnes accueillies ce soir-là,
 - un bordereau pour une enquête de recoupement à réaliser le lendemain dans les accueils de jour, éventuellement par sondage sur certains d'entre eux ;
- collecte les bordereaux remplis ;
- analyse les données recueillies.

Qui est dénombré ?

Le dénombrement vise les personnes qui se trouvent, en fin de soirée hivernale, dans un lieu impropre à l'habitation ainsi que les personnes qui se trouvent au même moment en hébergement d'urgence (sans domicile fixe ni hébergement durable).

Quelle information est à collecter ?

La capacité d'enquête de «compteurs» bénévoles ne peut être que superficielle. Nous recommandons donc de limiter l'opération à un pur comptage, distinguant :

- homme (adulte),
- femme (adulte),
- mineur,
- non identifié.

Encore faut-il questionner la personne pour vérifier si possible sa situation de sans-abri, avec trois ou quatre catégories : domicile stable ou hébergement dans un centre ou sans abri. Une catégorie intermédiaire peut repérer les personnes qui ont

été dans la semaine écoulée à la rue certains jours, à l'abri d'autres jours: sans hébergement stable. Il s'agit également d'enregistrer le lieu où la personne a été vue.

Les opérations de contrôle réalisées dans de telles enquêtes – présence d'observateurs, recoupement avec une enquête le lendemain dans les accueils de jour (Marpsat 2009b) – montrent que beaucoup de sans-abri restent non repérés par un comptage de ce type et permettent de corriger en partie ce biais.

La marge d'erreur reste cependant *au moins du simple au double*, voire nettement plus. Elle se combine avec de fortes fluctuations possibles selon la météorologie, les opérations de police, etc., comme cela a été constaté à Bruxelles.

Cette méthode a cependant des avantages :

- compter aussi les personnes qui ne recourent pas aux services d'aide ;
- éviter assez efficacement les doublons.

Conditions de réalisation

« *Tout est dans la préparation* » (témoignage de Laurent Van Hoorebeke, de La Strada, Bruxelles).

Le temps à mobiliser par chaque « agent compteur » est inférieur à une journée, formation incluse.

Pour l'organe de coordination, ce sont les contacts préparatoires avec les services d'aide aux sans-abri qui sont dimensionnants : on peut imaginer, à partir du cas de Bruxelles, un temps de l'ordre de dix jours/homme par service d'aide dans le champ⁹. Le coût semble avoir été bien moindre à Toronto¹⁰.

- Cela pour une première opération : ce budget-temps serait sans doute à diviser par trois pour réitérer l'opération *sur une même agglomération*.
- Dans le cas de Paris *intra muros* ou d'autres grands centres français, on peut imaginer associer la programmation de cette opération future avec la préparation du recensement de janvier 2011 (mêmes zonages, mêmes acteurs contactés, etc.) pour réduire significativement le budget de préparation.

9. Le ratio est très simplificateur (il y a d'autres facteurs de coût) et ne signifie pas qu'on consacre ces 10 jours uniquement aux contacts avec le service d'aide!

10. Selon Ian De Jong, ville de Toronto : « Trois stratégies à envisager pour améliorer le dénombrement des sans-abri [...] » (novembre 2008). Coût budgété : 90 000 \$CAN (+60 k€). En 2009, avec 1 400 personnes, 150 000 \$CAN (+100 k€). Selon <http://www.eyeweekly.com/municipalaffairsdesk/article/58337>, billet qui fournit aussi le retour d'expérience d'un bénévole. Il estime qu'au moins 3 600 heures de bénévolat ont été mobilisées.

	Information recueillie	Effectif total participant	Effectif encadrement	Nombre de sans-abri dans la rue (hors centres)
Sidney (2/3 de la ville), août 2009 semestriel ¹¹	Comptage seul	165	20	399
Toronto (centre-ville + 2/3 des quartiers périphériques), 2006	10 questions axées sur les besoins (taux de réponse: 51 %)	1 200	400 dont observateurs	818
Bruxelles (centre ou « Pentagone », et plusieurs lieux extérieurs), 2008	Comptage seul	145	?	262

C'est à Paris qu'une enquête «rue» aurait le plus d'utilité par rapport aux enquêtes «*via* les services». Mais, par rapport à la méthode décrite ici, il existe, pour Paris, une alternative à coût réduit, ne demandant pas de recourir à tout le réseau associatif. Elle consiste à confier cette mission, moyennant renforts et coordination, aux services qui veillent déjà sur les sans-abri dans l'espace public :

- la Direction de la prévention et de la protection de la ville de Paris pour les parcs et jardins (bois notamment),
- le service de lutte contre la grande exclusion de la RATP pour le métro,
- la BAPSA (police nationale) pour le reste de l'espace public.

Tous ces services ont déjà l'expérience de compter les sans-abri, dans tout ou partie de l'espace dont ils ont la charge.

Enquêter *via* tous les services d'aide

Nous prenons comme référence l'**expérience danoise**, sachant que cette méthode est utilisée dans tous les pays scandinaves (Edgar, 2009).

Qui réalise le dénombrement ?

Le dénombrement est réalisé par les «services d'aide» aux personnes sans abri.

Ceux-ci sont très nombreux et de statuts différents : il faut probablement 5 000 à 20 000 structures à l'échelle nationale pour «trouver tout le monde», y compris des personnes isolées qui n'ont de contact qu'avec une structure sociale – le centre communal d'action social (CCAS) de leur commune ou le service qui leur verse le RMI/RSA...

Dans le Rhône, 84 structures ont accepté de participer à l'enquête de la Mission régionale d'information sur l'exclusion, 73 ont fourni des données,

11. <http://www.cityofsydney.nsw.gov.au/Community/HomelessnessServices/StreetCount.asp>

dont 12 ont remis au moins 14 questionnaires (≥ 1 par jour d'enquête). Environ 300 sans-abri ont été trouvés ainsi.

Aux USA, le recensement de 2000 a été basé sur les services d'aide les plus spécialisés (hébergement et repas chauds) complétés, pour 10% de l'effectif trouvé, par certains sites « de rue ». 15 000 services et sites ont été enquêtés.

Pour dénombrer environ 5 000 SDF au Danemark début 2009, 1 400 services ont été contactés.

La difficulté essentielle pour le service d'aide est de dénombrer tout le monde, de saisir une information écrite à chaque contact avec une personne à dénombrer, pendant la période d'enquête (ensuite, mentionner quelques informations signalétiques n'a qu'un coût marginal). Pour obtenir l'exhaustivité, il faut que soient mobilisées, au sein du service, *toutes* les personnes accueillant les sans-abri.

L'organe de coordination de l'enquête assure une organisation complexe :

- il crée un répertoire des services d'aide ;
- contacte ceux-ci et diffuse le bordereau d'enquête ;
- tient une ligne d'aide téléphonique ;
- collecte les bordereaux remplis ;
- saisit, dédoublonne, analyse.

Un large intérêt commun pour l'enquête est nécessaire pour que ses conditions de réalisation soient satisfaisantes. Par exemple, le dédoublonnage des questionnaires demande l'identification des répondants selon un protocole commun. Il importe que le pourcentage de non-renseignés, ou de services d'aide refusant ce principe, reste faible¹².

L'organe de coordination doit donc être non seulement un centre logistique, mais aussi le lieu politique où se construit un consensus sur le contenu de l'enquête. Il y faut, pour le moins, un pilotage partenarial, pouvoirs publics et associations.

Le coût de l'enquête, financier et en temps, justifie une préparation très soignée. La participation, à ce pilotage, d'usagers des services, personnes sans abri, peut contribuer significativement à la qualité de l'enquête et à l'acceptation de la démarche. Dans l'expérience de la MRIE, cela a permis d'éviter tout jargon dans les questions posées.

Qui est dénombré ?

Le dénombrement vise les personnes qui font appel, physiquement ou par téléphone, aux services d'aide, une semaine donnée¹³.

Les personnes visées par le dénombrement sont celles :

- qui ont passé la nuit précédente dans un lieu impropre à l'habitation ;
- habituellement sans domicile fixe ni hébergement durable.

12. 92% de questionnaires nominatifs dans l'enquête MRIE 2008, 80% environ dans le dénombrement danois de 2009.

13. Cas du Danemark. Certaines structures françaises ont enquêté sur deux semaines consécutives. C'est le cas de l'enquête MRIE.

Mais chaque service d'aide a un public différent : des personnes « avec abri » seront aussi enquêtées. L'essentiel est que :

- aucun sans-abri ne soit omis ;
- la situation d'abri soit renseignée – de façon à pouvoir définir un groupe « sans abri » à l'étape de l'exploitation.

Nous proposons que les réponses aux questions puissent être fournies soit par la personne concernée, soit par le service d'aide. Celui-ci est responsable de la qualité de son travail de recueil et doit solliciter la personne pour compléter son information. Tout refus explicite de la personne de fournir une information (d'identité ou autre) doit bien entendu être accepté. L'impossibilité pratique de recueillir une information doit être acceptée. La « non-réponse » doit être possible sur chacune des questions.

Cette proposition pourra faire débat. Actuellement, certains recueils se limitent à la connaissance détenue par les services d'aide. D'autres, comme l'enquête MRIE, sont définis comme une enquête auprès des personnes sans abri, et seulement celles-ci.

En pratique cependant, beaucoup de démarches combinent les deux modalités de façon à maximiser l'information recueillie.

Dans le dénombrement danois, la possibilité de remplir les questionnaires est ouverte aux services comme aux personnes sans domicile. Une grande majorité des questionnaires est remplie par les services. L'autorité en charge des données personnelles (équivalente à la CNIL) a autorisé, pour cette enquête, les services à indiquer l'identité de la personne sans domicile, même si c'était le service qui remplissait en totalité le questionnaire.

Le PASS du CCAS Angers, accueil de jour pour un public à la rue ou en squat, dénombre chaque trimestre les personnes qui le fréquentent. Le questionnaire est posé par un membre de l'équipe, dédié à cette tâche pendant la période d'enquête (2 semaines). Il tient compte de l'information qu'il connaît déjà sur la personne pour remplir le questionnaire.

Quelle information est à collecter ?

Date et lieu du contact.

Identifiant permettant le dédoublement (*cf. infra* détail de ce point).

Informations sur la personne aidée¹⁴ :

14. Liste à titre d'exemple. Sur toutes les variables, le rapport intégral de la mission propose des nomenclatures des réponses. Ces propositions s'appuient sur les revues paneuropéennes et préconisations d'Edgar (2007), MPHASIS (2008) et Edgar (2009), sur le recensement danois et sur les travaux réalisés en partenariat pour l'Observatoire national du 115. Pour les variables marquées d'un *, nous proposons de reprendre la nomenclature construite pour cet Observatoire.

Nous proposons quatre catégories, des données indispensables... à celles qui relèvent seulement du suivi social, qu'on ne demanderait pas aux personnes pour ne pas risquer de rejet de l'enquête.

a) Informations que le service d'aide doit s'efforcer de recueillir lors du contact, s'il ne les détient pas encore :

- Sexe.
- Âge.
- Situation familiale*.
- Pour mieux compter les enfants, le questionnaire peut être construit, comme dans l'enquête MRIE, en unité «ménage» : une grille décrit «genre et date de naissance des personnes du ménage», puis les autres questions concernent le répondant seul.
- Situation de logement ou d'abri la nuit précédente¹⁵.
- Domiciliation courrier*.

b) Informations complémentaires sur la situation de «sans-abri». À remplir si le service d'aide les connaît déjà, ou que les conditions du contact le permettent sans perturber le service rendu :

- Si la personne n'était pas, la nuit précédente, à la rue ni en squat : a été ou non dans le passé «sans-abri» (nuit dans un lieu impropre à l'habitation), et la dernière fois, il y a combien de temps approximativement.
- Situation avant de se trouver sans abri*.
- Passe ou non toute la période d'enquête sur l'agglomération. Cela doit contribuer au dédoublement entre zones.

c) Informations complémentaires en lien avec le service social rendu à la personne ; ces informations ne seraient remplies que si le service d'aide les connaît déjà, et ne seraient donc jamais à demander à la personne.

15. Une nomenclature de lieux impropres à l'habitation, issue des travaux du CNIS (1993-1996), est rappelée dans le rapport du groupe SML (2009). Compte tenu des précisions apportées dans la méthodologie de l'enquête SD2001, p. 45 de ce rapport (Marpsat, 2009), pour distinguer par exemple parking fermé et parking extérieur... en ajoutant également la fourgonnette en catégorie 2, et une catégorie 5 pour le squat d'immeuble désaffecté, on arrive à la nomenclature suivante :

- 1) Cave, parking (fermé), grenier, cabane,
- 2) Voiture, fourgonnette, wagon, bateau (ni péniche ni caravane),
- 3) Ruine, chantier, grotte, tente,
- 4) Usine, bureau, entrepôt, bâtiment agricole ou local technique désaffecté,
- 5) Immeuble d'habitation désaffecté, squatté.

Pour chacune de ces cinq catégories : avec ou sans la possibilité de laisser des affaires.

- 6) Usine, bureau, entrepôt, bâtiment agricole ou local technique, qui sont utilisés dans la journée,
- 7) Parties communes d'un immeuble (couloir, cage d'escalier, palier),
- 8) Métro, gare, couloirs d'un centre commercial,
- 9) Rue, pont, parking extérieur, jardin public, terrain vague, voie ferrée.

Les situations «avec abri» sont également à prévoir et à coder : foyer d'urgence, CADA, hôtel, chez un ami ou un tiers, hébergement stable, CHRS, logement autonome.

- Situation affectant l'hébergement: femme victime de violence, personne avec un animal, personne avec des problèmes de mobilité, personne nécessitant des soins médicaux*.
- Type de ressources*.
- État de santé; maladie physique (somatique), maladie psychiatrique diagnostiquée, souffrance psychique¹⁶, dépendance à l'alcool, dépendance à une drogue, aucune de ces situations.
- Pays de naissance (et éventuellement nationalité): indication du pays ou regroupement en trois catégories France/autre Union européenne/hors UE.
- Demandeur d'asile (procédure en cours) ou non.

d) Informations relevant du service d'aide.

- Date du contact précédent avec le même service (l'intervalle donne une idée de la probabilité de contact, essentielle pour extrapoler le dénombrement).
- Date (précise ou approximative) du premier contact du service avec la personne.

La question de l'identification de la personne aidée est nécessaire pour dédoubler d'un service d'aide à l'autre.

L'enquête MRIE à Lyon, en septembre 2008, a trouvé 5% de questionnaires en doublons, mais n'était pas exhaustive au sein de chaque service: il est probable que des personnes ayant déjà répondu une fois n'aient pas répondu, lors d'un deuxième contact, à un deuxième questionnaire.

Le dénombrement danois de 2009 a obtenu environ 20% de questionnaires en doublons.

On peut imaginer que le taux de doublons soit plus élevé sur les seuls sans-abri, ainsi que sur les grandes villes. Dans une enquête de ce type à Paris-ville, le taux pourrait être particulièrement élevé.

Nous proposons deux méthodes possibles, informatique et papier:

- Dédoublonnage informatisé: les identités sont saisies par l'organe de coordination dans un fichier informatique distinct; ce fichier n'est transmis à aucun autre organisme et est physiquement détruit après l'opération.
- Dédoublonnage papier: sur les bordereaux d'enquête, l'identité est à inscrire sur un volet détachable. Le dédoublonnage se fait par consultation manuelle au sein d'une même agglomération. Pour faciliter la comparaison, les bordereaux sont par ordre alphabétique des initiales des noms. Après dédoublonnage, les volets «identité» sont détachés et détruits.

Dans les deux cas, une autorisation de la CNIL est à prévoir pour constituer le fichier. Dans les deux cas, aucun organe d'État n'a accès aux identités.

16. L'état psychique est considéré par tous les acteurs comme une question importante... et difficile à enregistrer dans un formulaire. Les nomenclatures varient beaucoup d'une enquête à l'autre.

Dans les deux cas également, le dédoublement est un travail manuel¹⁷. Plusieurs méthodes de rapprochement peuvent être utilisées : sur le nom de famille (principe du bordereau alphabétique) ; sur un code comprenant les premières lettres du nom et du prénom et l'année de naissance (principe retenu par l'Observatoire national du 115) ; sur plusieurs codes successivement (comme l'a fait l'Observatoire du Samusocial Paris sur les fichiers du 115 Paris).

Certaines personnes refuseront de fournir leur identité, certains organismes refuseront de la demander. Cela doit être accepté. Tant que ces refus sont minoritaires, la fiabilité peut rester acceptable, et le biais peut être estimé par des méthodes statistiques.

Conditions de réalisation

Les services d'aide doivent :

- dédier une personne prioritairement à cette tâche pendant l'enquête. Pour les structures principalement dédiées aux sans-abri, cela représentera un temps plein (de l'ordre de 0,025 à 0,06 jour par personne comptée, soit 1 000 à 4 000 jours au plan national) ;
- s'organiser plus de deux mois à l'avance ;
- être consultés en amont de l'enquête et en recevoir personnellement les résultats.

La coordination demande travail préalable de conception, de concertation avec les réseaux associatifs, de pilotage à petite échelle (par exemple sur deux petites agglomérations et quelques services d'une très grande ville), mais aussi un lien avec chacun des services d'aide, soit depuis un pool téléphonique central, ce qui est sans doute plus efficace à court terme, soit déconcentré sur les DDASS, ce qui assurerait une plus grande utilisation du dénombrement pour la veille sociale départementale, mais demande de former et d'encadrer un réseau de correspondants DDASS.

Le coût de l'opération peut être estimé, selon nous, entre 50 et 300 euros par personne «à la rue»¹⁸, soit sans doute, à l'échelle nationale, entre 1 et 6 millions d'euros.

L'enquête MRIE à Lyon a pu demander 100 jours de travail de coordination (ordre de grandeur), et trouvé environ 300 personnes «à la rue»¹⁹. Soit environ 0,3 jour de travail par personne «à la rue» dénombrée.

17. Lars Benjaminsen, coordinateur du programme au Danemark, nous écrit : «*A key element is the control for double counts, and though some automated procedures can be used, this procedure basically is conducted by individual assessment of cases—that is—manually. [...] My assessment is that it still works relatively well even in the Copenhagen region, but I would think that in a large city like the Paris region, it could be a considerable challenge to conduct a proper control for double counts.*»

18. Nous utilisons ce ratio car ce public est le plus difficile à compter. Le dénombrement compte aussi beaucoup d'autres personnes, le coût «par personne dénombrée» est donc bien inférieur.

19. Dénombrement non exhaustif. Au total, 602 questionnaires dédoublement ont été obtenus, représentant 1 038 personnes.

Pour le Danemark, le coordinateur du programme, Lars Benjaminsen, nous fait part d'un coût de 135 000 euros, non compris le temps passé par les services d'aide. Le dénombrement trouve 5 000 SDF en 2009, dont sans doute environ 500 sans-abri à la rue («*rough sleepers*») – le chiffre de 2007 était de 552. Le «coût par personne à la rue» serait donc de l'ordre de 270 euros.

Malgré le coût élevé, plusieurs acteurs estiment nécessaire de renouveler un tel dénombrement au moins deux fois par an, hiver et été.

En pratique, on peut prévoir trois étapes :

- une opération pilote qui préciserait la faisabilité, les coûts, et le questionnaire ;
- un «kit de méthode» à la disposition des structures et territoires qui souhaiteraient réaliser un dénombrement pour leurs besoins propres²⁰ ;
- plus tard, une opération coordonnée dans toutes les grandes villes ou un grand nombre d'entre elles²¹.

Enquêter via les services de domiciliation et maraudes sociales

Ce scénario est une version réduite du précédent, en particulier pour l'organisation et le pilotage. L'idée est ici de s'appuyer sur les seuls services chargés d'un suivi social des personnes sans abri, tant pour faciliter le recueil de l'information que pour se dispenser d'identifier les répondants. Mais, alors, la couverture n'est plus exhaustive, et des données de recoupement sont nécessaires.

Qui réalise le dénombrement ?

Le dénombrement est réalisé par une «**équipe d'enquête**» qui s'appuie sur :

- les services de domiciliation destinés aux personnes sans domicile stable (municipaux, associatifs ou autres) ;
- les maraudes «sociales».

L'équipe d'enquête commence par recenser ces services auprès des DDASS. Tout service de domiciliation connu de la DDASS est à prendre en compte, quel que soit l'état d'application, dans le département, du décret du 20 juillet 2007 sur la procédure d'agrément.

Un enquêteur se déplace auprès de chaque service et y rencontre chacun des travailleurs sociaux ou bénévoles «référents» des personnes domiciliées²².

L'enquêteur passe en revue la liste des personnes qui reçoivent leur courrier postal dans le service (que ce soit ou non au titre de l'élection de domicile, telle que prévue par le décret de 2007) et renseigne pour chacune une brève signalétique.

20. Sur le modèle de la méthode CERTU «d'enquêtes ménages» sur les déplacements dans les agglomérations.

21. Paris-ville pouvant n'être pas couverte, ou seulement par sondage, en complément d'une enquête rue, voir scénarios S2/S3.

22. Enquête par téléphone si le nombre de personnes sans domicile stable domiciliées est très faible.

Les travailleurs sociaux ou bénévoles présents seront invités à lui faire part des informations dont ils disposent. L'information requise leur aura été indiquée à l'avance. Quand, pour certaines des personnes domiciliées, le service ne dispose pas d'une information complète, il aura un délai (par exemple un mois) pour la compléter, que ce soit par téléphone s'il le souhaite et dispose du numéro de la personne ; ou lors de son passage ultérieur en ses locaux. Un taux d'informations non renseignées doit être admis.

Le questionnaire constitué par l'enquêteur est anonyme, mais un numéro permet au service de faire le pont entre ses données et les questionnaires constitués par l'enquêteur (pour affecter les compléments d'information aux questionnaires commencés).

En complément, la même démarche est faite avec les maraudes sociales pour les personnes connues de celles-ci comme non domiciliées.

Qui est dénombré ?

On part de toutes les personnes qui ont été domiciliées²³, n'y ont pas expressément renoncé, n'en ont pas été expressément radiées.

Pour les utilisateurs du service qui ont un domicile stable, le recueil s'arrête là. Ce sont les personnes sans domicile stable qui sont à caractériser dans l'enquête.

Le dénombrement vise aussi, à travers les maraudes, les personnes vivant « à la rue », dans des agglomérations et espaces couverts par ces maraudes, et sans domiciliation.

Des données de recoupement sont à collecter par ailleurs pour estimer pourcentage et profil des personnes « manquées »²⁴ :

- enquête sur les appels aux sites sentinelles 115 un jour donné,
- enquête en centres d'hébergement d'urgence un jour donné...

Quelle information est à collecter ?

Cf. le scénario « danois », *via* les services d'aide²⁵.

23. Cela suppose de pouvoir juridiquement être domicilié : le cas des personnes en situation irrégulière (déboutées du droit d'asile...) semble géré différemment selon les lieux.

24. Les personnes sans domiciliation sont minoritaires de l'avis général des intervenants auprès des sans-abri, mais cela resterait à préciser selon les publics (cf. « Roms, jeunes en errance... »). Selon une enquête réalisée l'hiver 2008-2009 auprès de 29 usagers SDF d'accueils ruraux dans le Maine-et-Loire, 17 avaient une domiciliation, 7 non, 1 était en train d'en changer, 4 non-réponses. Presque toutes ces personnes avaient leurs droits sociaux (RMI, AAH...). (Sources : 115 et Secours Catholique).

25. Avec les adaptations suivantes :

- pas d'identification nominative.
- dernière situation connue de logement ou d'abri (plutôt que la situation « la nuit précédente »). Si hébergement stable - > *Fin de questionnaire*,
- vit de façon stable sur l'agglomération, ou voyageur/errant/nomade,
- *services de domiciliation seulement* : date la plus récente de relève du courrier,
- *services de domiciliation seulement* : date de première inscription pour ce service de domiciliation.

Conditions de réalisation

Les services de domiciliation et maraudes participants doivent :

- Prévoir que chaque travailleur social consacre un temps suffisant (ordre de grandeur : 0,02 jour de travail par personne sans domicile comptée, soit 600 à 2000 jours au plan national).
- Recontacter les personnes aidées pour compléter l'information, ce qui peut se faire principalement « en temps masqué »... selon l'intérêt des structures pour l'enquête.
- Être consultés en amont de l'enquête et en recevoir personnellement les résultats.

La coordination comprend la conception de l'enquête, la concertation avec les réseaux associatifs, le recensement des services de domiciliation et maraudes sociales avec les DDASS, le pilotage de l'opération.

L'enquête auprès des services sociaux représente, avec le recrutement et la formation des enquêteurs, les déplacements et les rappels, de l'ordre du quadruple du temps d'entretien avec les travailleurs sociaux, soit de l'ordre de 0,08 jour de travail par personne sans domicile comptée.

Le coût de ce travail d'enquête pourrait représenter entre 30 et 60 euros par personne sans domicile stable comptée, soit sans doute, à l'échelle nationale, entre 600 000 euros et 3 millions d'euros. L'efficacité de la méthode dépend de la proportion de « sans-abri » parmi ces personnes. Si la proportion est faible, la méthode n'est pas efficace.

Très large, cette fourchette de coûts serait à préciser :

- par un sondage préliminaire, *via* les DDASS, sur le nombre de personnes domiciliées au titre du décret de 2007 ;
- par un recueil pilote auprès de quelques services ou sur quelques agglomérations. En particulier, la situation de Paris (ville) semble spécifique, avec un grand nombre de personnes mal connues des services, domiciliées pour des demandes « DALO ».

Conclusion : principales recommandations

Une information de qualité demande non seulement des moyens importants venant des autorités publiques, mais aussi un intérêt actif de la part des acteurs sociaux concernés – ce qui suppose un accord sur les méthodes. Nos recommandations sont donc essentiellement une contribution à la réflexion des autorités et des acteurs sociaux.

Sur le recensement INSEE 2011 (enquête « sans-abri »)

R1. Préparer plus de six mois à l'avance, commune par commune, la réalisation du RP (HMSA 2011), en lien avec tous les services au contact avec les sans-

abri, de façon à dimensionner l'équipe d'agents recenseurs, les former et les orienter.

- R2. Prévoir la publication de données de l'enquête 2011 à l'échelle des régions INSEE, des dix-quinze principales agglomérations et des départements franciliens.
- R3. Ouvrir dès début 2010 la discussion entre INSEE et réseaux associatifs, au niveau national, pour travailler simultanément sur ces deux objectifs (R1-R2).
- R4. Prévoir de mener, tous les deux-trois ans, des enquêtes de dénombrement spécifiques aux sans-abri sur les territoires où se trouvent environ 75 % d'entre eux.
- R5. Renforcer, dans les communes qui le souhaitent, le dispositif d'enquête «sans-abri» du RP en 2011 pour disposer à l'échelle communale d'une signalétique des sans-abri. Piloter ainsi le dénombrement qui serait renouvelé deux-trois ans plus tard.

Par ailleurs, dès début 2010

- R6. Mettre en perspective les conclusions du présent rapport avec la stratégie 2009-2012, de façon à préciser les besoins d'information des acteurs publics pour piloter cette stratégie.
- R7. Partager les conclusions de la présente mission et la réflexion de l'État avec les réseaux associatifs, collectivités locales et administrations les plus concernées. Associer ce sujet à la préparation du RP de janvier 2011 (cf. R3).

Courant 2010

- R8. Mettre en place à Paris, dès l'hiver 2009-2010, un dispositif de totalisation des sans-abri identifiés, dispositif à actionner lors d'une vague de grand froid.
- R9. Sur les communes et arrondissements où se concentrent des sans-abri, associer plus étroitement acteurs associatifs, municipaux et État à l'enquête «sans-abri» du RP ; recueillir si possible une information complémentaire au bulletin de recensement, et consolider cette information.
- R10. Piloter (sur dix-vingt structures, 300-500 personnes sans abri) une enquête sur le scénario 5 «domiciliations» pour en estimer le coût et la qualité d'information. Pour en estimer la couverture, organiser sur les mêmes territoires une mesure de recoupement, par le 115 et en CHU (période hivernale), indiquant la proportion de sans-abri domiciliés.
- R11. Relier les conclusions de la présente étude aux dispositions déjà prises pour l'enquête SD 2012. Étudier si des dispositions complémentaires à SD 2012 couvriraient certains besoins d'information identifiés ici ; notamment en estimant le «taux de couverture» de la population sans abri par telle méthode ou tel dispositif.

En 2011, à partir des enseignements des démarches précédentes, dont le RP 2011

R12. Définir, budgéter, implémenter une mesure pérenne d'impact de la «Stratégie 2009-2012 de prise en charge des personnes sans abri ou mal logées». Par exemple un point tous les deux-trois ans, au protocole commun avec le RP, en veillant à associer plusieurs sources et indicateurs.

R13. Publier des guides techniques pour ce type d'enquêtes, à la disposition des autorités locales ou acteurs associatifs souhaitant constituer cette information sur leur territoire.

Rappelons en conclusion que le *nombre* et la réalité sociale qu'il compte sont étroitement liés. Le seul prisme d'outils très quantitatifs, de grilles prédéfinies, risque de *laisser pour compte* les personnes les plus marginales ou les pauvretés les plus nouvelles. Un «nombre de sans-abri» prend son sens en face de ce que vivent, souffrent, ressentent, espèrent ces personnes sans abri.

C'est dans cette tente qui appartient à Christophe, 37 ans, qu'Anthony Cren, 30 ans à peine, a été retrouvé dimanche en fin de matinée. «Eh oui, monsieur, on meurt encore de froid aujourd'hui en France.» (La Charente libre, 5 janvier 2010.)

Sources du rapport

Plus de 80 personnes ont bien voulu recevoir notre mission et faire part de leur expérience; que ce soit sur les cinq sites étudiés, au plan national, ou sur les dénombrements à l'étranger. Qu'elles en soient vivement remerciées²⁶.

Nous remercions en particulier les administrations et organismes qui nous ont permis de consulter leurs bases de données sur leurs postes informatiques, et nous ont fourni des outils de travail internes, formulaires de comptages ou d'enquêtes, etc., contribution essentielle à des préconisations réalistes.

Parmi la très riche littérature publiée²⁷, les documents suivants permettent un tour d'horizon du sujet:

APPARU B., 2009, «Pour un service public de l'hébergement et de l'accès au logement», Dossier de presse du secrétaire d'État chargé du logement et de l'urbanisme, 10 novembre.

CHAMBAUD L., 2007, «La coordination de l'observation statistique des personnes sans abri», Inspection générale des affaires sociales, août.

DAMON J., 2000, «En quête du chiffre: trois décennies d'estimations du nombre de SDF dans la presse», CNAF, *Recherches et Prévisions*, n° 60.

26. La liste des entretiens figure dans le rapport complet.

27. La bibliographie de l'étude figure dans le rapport complet.

- DAMON J., 2009, « Les politiques de prise en charge des sans-abri dans l'Union européenne », Rapport au ministre du Logement, avril.
- EDGAR B., HARRISON M., WATSON P. and BUSCH-GEERTSMA V., 2007, « Measurement of Homelessness at European Union Level », January 2007.
- EDGAR B., 2009, « European Observatory On Homelessness: European Review Of Statistics On Homelessness », FEANTSA, traduction française prévue début 2010.
- FNARS, 2007, « Sortir de la rue : les sans-abri », Conférence de consensus les 29 et 30 novembre, livre et DVD-Rom.
- LA STRADA, 2008, « Une première tentative de dénombrement des personnes sans-abri dans la région de Bruxelles-Capitale », Résultats et conclusions du dénombrement de rue de personnes sans abri, 19 novembre.
- MARPSAT M., 2003, « Aspects méthodologiques des enquêtes sur les personnes sans domicile », in *Les personnes sans domicile : qui sont-elles ?*, MIPES, Rencontre Études et Recherches, le 16 mai.
- MARPSAT M., 2009a, « Les situations marginales par rapport au logement : méthodes et sources statistiques publiques », rapport du groupe SML, sous la direction de Marpsat M., *Document de travail*, n° F0903, INSEE.
- MARPSAT M., 2009b, « Dénombrer les personnes sans domicile aux États-Unis », *Courrier des statistiques*, n° 126.
- MPHISIS, 2008, « Comment améliorer les bases d'informations sur le sans-abrisme aux niveaux régional, national et européen », Document d'information pour guider les séminaires nationaux, mai.
- PINTE E., 2008, Rapport sur l'hébergement d'urgence et l'accès au logement des personnes sans abri ou mal logées.

Annexes

Les deux grandes familles d'approches pour dénombrer les sans-abri

	Raison d'être	Limites	Contraintes
Comptage par un quadrillage de l'espace public	Beaucoup de sans-abri ne recourent que très peu à des services d'aide, par exemple des migrants de passage dans des grands centres urbains.	Marges d'erreur de l'ordre du simple au double, voire pire, car beaucoup de sans-abri sont cachés ou peu identifiables. Limité au public le plus visible et repéré. Signalétique très pauvre.	Efficient seulement dans les centres urbains. Demande une large mobilisation à un moment donné. Prendre en compte différents lieux selon les publics (cf. campements de Roms).
Enquête passant par les services d'aide aux sans-abri	La grande majorité des sans-abri recourent à des services de domiciliation, bagagerie, hébergement d'urgence, etc.	Le public « non touché » est aussi le plus préoccupant. Forte dépendance de la motivation des services : une participation de mauvais gré signifierait une faible fiabilité.	Dédoublonnage indispensable, donc problème d'identification. Certains services accueillent de tels effectifs (à Paris notamment) que leurs moyens propres ne suffiront pas pour une enquête fiable.

Les cinq scénarios proposés pour dénombrer les sans-abri

	Information essentielle attendue	Fréquence possible	Délai après décision	Coût par personne «à la rue» ^{28 29}	Observations
1- Recensement INSEE (RP 2011)	Nombre de personnes habituellement sans abri par régions.	5 ans	Enquête janv. 2011	-	Améliorer l'organisation et la coopération des acteurs pour une meilleure fiabilité et permettre la publication de chiffres par régions.
1b- Dénombrement sur protocole recensement	Nombre selon situation « d'abri », dans les 50-150 communes où se trouvent 75-90 % des sans-abri.	5 ans	2013-2014 (entre 2 RP)	60-120 euros	Ciblé et organisé en s'appuyant sur le RP2011, fournit un 2 ^e point (évolution).
1c- RP INSEE 2016	Idem point intermédiaire 2013-2014. Introduction au RP de questions « de recensement » de base actuellement manquantes.	5 ans	Janvier 2016	-	Dénombrer selon situation « d'abri », la domiciliation, le recours à l'hébergement.
2- Totalisation un jour de grand froid à Paris	Nombre de sans-abri sans solution d'hébergement décent à Paris en hiver.	1 an	1-3 mois	4-8 euros	Personnes mises à l'abri ou signalées + campements et tentes.
3- Comptage dans l'espace public urbain méthode « Bruxelles »	Nombre de personnes physiquement visibles à la rue en centres urbains (surtout utile à Paris-ville).	2-3 ans	3-6 mois ?	50-100 euros	Possible aussi de façon tournante dans les quartiers, en s'appuyant sur les maraudes BAPSA/DPP, etc.
4- Enquête tous services méthode « danoise »	Dénombrement et signalétique des personnes touchées par les services.	3-5 ans	1 an	50-300 euros	Demande d'interroger chaque personne accueillie par chaque service et d'identifier pour dédoubler.
5- Enquête « domiciliations et Samusocial »	Dénombrement et signalétique des sans-abri ainsi suivis socialement.	1-2 ans	6-12 mois	30-60 euros	Plus simple que 4, on s'appuie sur les travailleurs sociaux et les doublons sont plus rares. Mais ne couvre qu'une partie des sans-abri.

28. Certains sans-abri ne sont pas « à la rue » lors de l'enquête, mais les identifier est moins coûteux. D'où le choix de ce ratio.

29. Toute estimation de coût demanderait à être fondée sur une enquête pilote. En particulier, le coût du scénario 5 dépend fortement de la proportion, à préciser, de sans-abri parmi les personnes sans domicile ni hébergement stable domiciliées.