



**RAPPORT STATISTIQUE FRANÇAIS POUR
L'OBSERVATOIRE DE LA FEDERATION
EUROPEENE DES ASSOCIATIONS TRAVAILLANT
AVEC LES SANS-ABRI**

2006

Par Marie Loison

Sommaire

Les approches statistiques de collecte de données.....	3
1995 : la première enquête statistique auprès des personnes sans domicile.....	3
Les statistiques « officielles » sur les sans-domicile.....	4
Les problèmes de réalisation des enquêtes statistiques.....	5
Les données disponibles	7
L'enquête INSEE 2001	8
D'autres données statistiques.....	10
• Le numéro d'urgence 115.....	10
• Le rapport annuel de la Fondation Abbé Pierre pour le logement des défavorisés.....	11
• Un autre exemple de typologie associative : le Secours Catholique.....	12
Le traitement des bases de données	13
Les méthodes utilisées par les pouvoirs publics	13
Les méthodes initiées par le secteur associatif.....	14
Les méthodes propres aux services d'urgence sociale (par exemple ligne d'appel d'urgence) ..	16
La typologie ETHOS en France.....	17
Catégorie sans abri (« Roofless »)	17
Catégorie sans logement (« Houseless »)	18
Catégorie logement précaire (« Insecure ») et logement inadéquat (« Inadequate »)	23
Bibliographie	24

Les approches statistiques de collecte de données

1995 : la première enquête statistique auprès des personnes sans domicile

« L'existence de personnes sans domicile est aujourd'hui une des formes les plus visibles de la pauvreté dans les sociétés occidentales. »¹ La question de la mesure de l'ampleur du phénomène SDF s'est posée avec une acuité particulière en France à partir des années 1980. Des chiffres très différents étaient alors avancés par les autorités locales, les associations et les chercheurs. Face à l'aggravation du phénomène au début des années 1990, la question s'est déplacée de « combien sont-ils ? » à « qui sont-ils ? ». Les différents instituts de production de statistiques et en particulier l'INED (Institut National d'Etudes Démographiques), ont alors engagé une réflexion afin de mieux rendre compte du problème de l'exclusion liée au logement, les instruments classiques de l'observation statistique se révélant peu adaptés.

Maryse Marpsat et Jean-Marie Firdion² rappellent ainsi l'intérêt croissant, depuis la fin de la seconde guerre mondiale, des pouvoirs publics et des statisticiens pour ces personnes exclues du logement et leur volonté de combler les vides statistiques relatifs à ces personnes. La loi Besson de 1990 affirmant le droit du citoyen à disposer d'un logement et la visibilité accrue, dans l'espace public, des personnes sans-domicile conduit ainsi le CNIS (Conseil National de l'Information Statistique) en 1993 à créer un groupe de travail sur les « sans-abri », recommandant que « la population des sans-abri et sans logis fasse l'objet, sous l'égide du CNIS, d'une investigation méthodologique pour préparer les voies d'une meilleure connaissance de ces populations »³.

L'enquête statistique conduite par l'INED à Paris en 1995 auprès des personnes sans domicile a permis de dresser un portrait de ce groupe de population : qui sont les personnes sans domicile ? Comment vivent-elles ? Quelle a été leur vie avant d'être « à la rue » ? Au début des années 1990, aucune enquête spécifique n'avait alors été effectuée et il était établi que les recensements étaient peu adaptés pour observer une telle population. En revanche, les enquêtes « Logement » de l'Insee, effectuées tous les quatre ans, permettaient de comprendre une partie du processus conduisant certaines personnes à se retrouver sans logement : alors que le nombre de personnes en difficulté augmentait du fait de la « crise », le nombre de logements susceptibles de les accueillir diminuait. En effet, l'amélioration générale de l'habitat, la rénovation des quartiers dégradés, la diminution du nombre de logements régis par la « loi de 1948 » ont entraîné une réduction du parc de logement que l'on appelle « social de fait », c'est-à-dire de logements souvent vétustes, voire insalubres, mais moins onéreux, et plus faciles d'accès, que les HLM et autres logements constituant le parc social « de droit ». Par ailleurs, à défaut de travaux statistiques sur les sans-domicile, une vaste

¹ Maryse Marpsat, Jean-Marie Firdion (dir.). *La rue et le foyer. Une recherche sur les sans-domicile et les mal-logés dans les années 90*, Travaux et Documents de l'INED, 2000, numéro 144, p1

² Maryse Marpsat, Jean-Marie Firdion, 2000, *op.cit.*

³ Cnis, 1996, *Pour une meilleure connaissance des sans-abri et de l'exclusion du logement*, rapport final du groupe de travail sur les sans-abri, rapport n°29, mars, p. 153-154

littérature d'inspiration ethnographique avait été consacrée à leur vie quotidienne, aux rapports avec les services d'aide ou aux stratégies de survie mises en œuvre. Enfin, les enquêtes statistiques effectuées aux États-Unis depuis le début des années 1980 constituaient une somme d'expériences permettant de définir au mieux des protocoles d'observation adaptés.

La réalisation de cette enquête a donc été le point de départ d'une interrogation sur les problèmes méthodologiques et éthiques auxquels sont confrontés les chercheurs qui étudient ces personnes qui connaissent des conditions de vie particulièrement difficiles. Les exigences de l'observation scientifique et le respect des principes qui fondent la légitimité démocratique et humaniste d'une enquête comme celle-ci imposent en effet des contraintes strictes, qu'il s'agisse du plan de sondage, de la conception des questionnaires, de la sélection et de la formation des enquêteurs, des modalités de travail sur le terrain, de la conception des nomenclatures...

L'enquête permet de comprendre qui sont les personnes sans domicile, quelle a été la trajectoire les ayant conduites « à la rue », comment elles vivent, quel est leur état de santé. Elle montre aussi comment les personnes sans domicile doivent mobiliser les « capitaux » dont elles disposent - santé physique et mentale, réseau familial et social, formation scolaire et professionnelle, acquis culturels... - pour se placer au mieux dans le système des modes d'hébergement. Le réseau d'institutions et d'associations proposant hébergement et nourriture, associés parfois à une aide à la réinsertion, est en effet complexe, fortement hiérarchisé, de l'hébergement d'urgence dans des dortoirs à l'hébergement de longue durée dans de petits appartements. Face à des ressources de plus en plus rares, qu'il s'agisse du logement ou du travail, la compétition entre pauvres ne peut que s'aiguiser, au détriment des moins dotés.⁴

Les statistiques « officielles » sur les sans-domicile

Contrairement à d'autres pays de l'Union européenne, les statistiques nationales françaises ne sont pas établies à partir de registres de population. Pour des raisons historiques, rendre obligatoire une inscription sur des registres nécessiterait une intervention politique : la France garde en mémoire les réglementations et les lois antisémites du régime de Vichy et les registres qui répertoriaient l'ensemble des juifs résidant sur le territoire français.

Il y a donc deux façons de collecter des statistiques sur les SDF en France :

- Des enquêtes statistiques sur des échantillons représentatifs dans des villes assez importantes (plus de 20000 habitants) où l'on peut trouver des services d'aide aux personnes sans-domicile (hébergement, distribution de repas). Ces enquêtes présentent l'inconvénient de ne pas prendre en compte la précarité du logement dans les petites

⁴ Résumé du livre de Maryse Marpsat et Jean-Marie Firdion, (Maryse Marpsat, Jean-Marie Firdion (dir.). *La rue et le foyer. Une recherche sur les sans-domicile et les mal-logés dans les années 90*, Travaux et Documents de l'INED, 2000, numéro 144)

http://www.ined.fr/fr/ressources_documentation/publications/cahiers/bdd/publication/72/

villes et en zone rurale. Toutefois, l'enquête réalisée en 2001 par l'INSEE a estimé les effectifs d'utilisateurs des services et les sans-domicile sur l'ensemble du territoire métropolitain et sur les personnes francophones ou non..

- Le recensement des SDF par l'INSEE. Depuis janvier 2004, le recensement de la population résidant en France est annuel. Il fournit des statistiques sur le nombre de logements, le nombre d'habitants et sur leurs caractéristiques (âge, profession exercée, conditions de logement, modes de transport, déplacements quotidiens, etc.). En ce qui concerne les sans domicile, il convient de préciser que cette enquête n'est pas exhaustive. En effet, le recensement recense les sans-domicile dans les centres d'hébergement comme il recense toutes les autres « communautés ». Les centres d'urgence constituent une catégorie à part, mais pour l'instant, les résultats ces centres de longue durée sont regroupés avec les autres hébergements en communauté de longue durée comme les maisons de retraite. En ce qui concerne les personnes dormant dans la rue, la collaboration avec les associations (dont la FNARS) et l'implication forte des communes et des enquêteurs ont permis de réduire les risques de doubles comptes et d'omission, mais le recensement n'est sans doute pas le meilleur instrument pour mieux connaître cette partie de la population, d'autant plus que le questionnaire est très bref. Par ailleurs, les sans abri (ceux qui dorment dehors) des communes de moins de 10 000 habitants sont enquêtés la même année que les autres habitants de la commune, donc une fois tous les 5 ans (5 groupes de communes sont enquêtés chaque année) ; pour les communes de 10 000 habitants ou plus, environ 8% des logements de la commune sont enquêtés chaque année et on enquête les sans-abri tous les 5 ans sur l'ensemble du territoire communal. Le recensement des SDF est fait par principe : les SDF sont comme les autres citoyens français et il faut les recenser aussi (tous ceux que l'on réussit à rencontrer remplissent comme les autres citoyens un bulletin du recensement).

L'absence de volonté politique au niveau national ne permet pas à l'heure actuelle une collecte de données statistiques globales. Seules des données locales sont disponibles ainsi que les chiffres avancés par les associations caritatives fournissant des services d'aides aux personnes sans-domicile.

Les problèmes de réalisation des enquêtes statistiques

Réaliser des enquêtes statistiques auprès des populations sans-domicile présente de nombreuses difficultés méthodologiques et pratiques. On ne peut en effet ignorer la question du coût de ce type d'enquête et les problèmes d'utilisation politique et médiatique des données : « la production de nombres a un effet sur le monde social. L'intention d'en produire aussi. (...) Cela se traduit par des pressions et des contraintes pour produire le *bon* nombre, celui qui justifiera l'action sociale ou

l'absence de décision. Ces exigences conflictuelles de différents groupes d'intérêt ne peuvent que perturber la démarche scientifique. »⁵

Mais, et c'est plus précisément ce qui nous intéresse ici, le problème principal en France concerne la définition de la population à enquêter et les problèmes de collecte de données.

Malgré l'apparente homogénéité de l'appellation catégorisante « SDF », qui est d'ailleurs passé dans le langage ordinaire pour désigner ces personnes qui sont « apparemment » dépourvues de logement (il est par exemple possible d'entendre parler de SDF pour qualifier certains mendiants ou personnes dont l'apparence physique semble témoigner d'une certaine précarité – saleté, odeur, vêtements abîmés, etc. – sans pour autant que ces personnes ne soient privées d'un toit, au sens physique du terme), les nombreuses recherches menées en France ont mis à jour la très grande diversité de la réalité sociale des sans-domicile. Dès lors qu'il s'agit de compter, d'identifier et de caractériser cette population, les problèmes méthodologiques sont nombreux⁶. L'INED et l'INSEE ont choisi de s'accorder sur cette définition : une personne est dite sans-domicile un jour donné si la nuit précédente elle a été dans l'une ou l'autre des deux situations suivantes: soit elle a eu recours à un service d'hébergement, soit elle a dormi dans un lieu non prévu pour l'habitation (rue, abri de fortune). La catégorie des sans-domicile est donc plus large que celle des sans-abri: elle inclut les personnes hébergées pour une longue durée comme les femmes résidant en centre maternel. A l'inverse, cette définition peut paraître restrictive; elle exclut notamment les personnes sans logement et contrainte de ce fait de dormir à l'hôtel (à leur frais) ou de se faire héberger chez des particuliers ou d'occuper un logement sans titre. Enfin cette définition n'intègre pas non plus les personnes logées dans des conditions particulières (constructions provisoires, habitations de fortune, habitations mobiles).

D'autre part, la collecte des données pose de nombreux problèmes aux instituts de statistiques chargés de mettre en œuvre les enquêtes. Certaines de ces difficultés tiennent aux effets des politiques nationales, par exemple en ce qui concerne les migrants illégaux, qui, si ils sont interrogés, risquent d'être identifiés quand ils ont recours à des services d'aide.

Certaines enquêtes se déroulent dans des établissements qui offrent plusieurs types de services aux populations sans-domicile qui vont par exemple bénéficier d'un hébergement et d'une restauration dans deux lieux différents. Cette multiplicité des services n'est pas toujours prise en compte et il y a donc une surreprésentation de cette population qui bénéficie de plusieurs offres de services et

⁵ Firdion Jean-Marie, Marpsat Maryse, Bozon Michel, "Est-il légitime de mener des enquêtes statistiques auprès des sans-domicile? Une question éthique et scientifique", in Maryse Marpsat, Jean-Marie Firdion (dir.). *La rue et le foyer. Une recherche sur les sans-domicile et les mal-logés dans les années 90*, Travaux et Documents de l'INED, 2000, numéro 144, p. 127-150, p138

⁶ Julien Damon, 2000, « En quête du chiffre: trois décennies d'estimations du nombre de SDF dans la presse », *Recherches et prévisions* n°60 ; Firdion Jean-Marie, « Les sans domicile: de qui est-il question? Problème de la définition », In Chauvin Pierre, Parizot Isabelle, 2005, *Santé et recours aux soins des populations vulnérables*, Inserm, Paris, pp 95-104.

une sous représentation des autres personnes. Les statistiques obtenues sont donc fausses si l'on n'a pas pondéré et tenu compte de cette multiplicité⁷.

Par ailleurs, les statisticiens se heurtent à la difficulté de réaliser des enquêtes longitudinales : l'INSEE a pour intention de reproduire l'enquête SD 2001 (Sans Domicile 2001) pour pouvoir établir des comparaisons. Mais l'évolution du paysage des services proposés aux sans domicile et l'évolution des caractéristiques des personnes elles-mêmes posent un certain nombre de problèmes méthodologiques. Dans l'enquête de 1995, l'INED n'avait pas pris en compte les femmes battues car on considérait alors qu'elles souhaitaient se mettre en sécurité en allant dans des structures de droit commun et en évitant d'être hébergées dans leur famille, mais qu'elles étaient en mesure de trouver à se loger par ailleurs. Aujourd'hui, de plus en plus de femmes sont dans la rue à cause des violences familiales qu'elles subissent, ce qui remet en cause cette hypothèse les écartant du champ de l'enquête. On retrouve le même problème avec les centres maternels qui n'étaient pas non plus pris en compte dans l'enquête de 1995 mais l'ont été dans l'enquête INSEE de 2001. Cette dernière enquête a intégré ces deux catégories de population en marge du logement pour tenir compte des évolutions observées. Suite aux évolutions sociales et économiques, des pans entiers de la population peuvent ainsi tomber dans le champ d'étude ou en être au contraire exclu, rendant difficile les analyses longitudinales et l'étude des caractéristiques de ces catégories de population sur le long terme.

Enfin, notons que l'un des problèmes majeurs de la France consiste en l'existence d'une multiplicité de chiffres concernant les populations sans-domicile. Afin de mieux connaître leur clientèle et d'aider les personnes qu'elles accueillent, les associations font appel à des instituts de sondage pour réaliser des enquêtes. La multiplication des statistiques associatives françaises a tendance à rendre floue la problématique SDF. Il serait donc souhaitable de mettre en œuvre un système de collecte de données permettant l'agrégation des informations recueillies par chaque association et donc d'imposer certaines règles dans les cahiers des charges destinés aux instituts de sondages.

Les données disponibles

A la suite des travaux de l'INED et de la constitution du groupe « sans-abri » du Conseil National de l'Information Statistique (CNIS) dans les années 1990, les statisticiens ont commencé à s'intéresser aux situations marginales de logement qui sont mal prises en compte par les grandes enquêtes ou le recensement. « Outre la mise au point par l'INED d'une méthode d'enquête sur un échantillon représentatif de personnes sans domicile, méthode reprise et complétée par l'INSEE lors de son enquête nationale de 2001, on peut citer entre autres :

⁷ Ce qui est fait dans les enquêtes de l'INED et de l'INSEE (et celle de l'Elan Retrouvé, qui porte sur la santé mentale et l'accès aux soins des sans-domicile parisiens en 1996).

- des investigations auprès des sans-domicile, menées par le CREAI de Strasbourg
- une classification de l'ensemble des situations de logement (y compris celles des sans-domicile) selon quatre dimensions : l'aspect physique du logement, le statut d'occupation, le confort et la précarité (au sens temporel). Les situations « sans-domicile » sont définies à partir du croisement des deux premières dimensions ;
- des enquêtes pilotes sur l'accès au logement des populations à bas revenus et sur les ménages menacés d'expulsion
- une étude sur l'offre de logement accessible aux plus démunis. »⁸

Les préconisations du groupe « sans-abri » du CNIS ont par ailleurs permis la réalisation de l'enquête nationale auprès des sans-domicile en 2001, ou d'introduire des batteries de questions sur l'hébergement dans les enquêtes Logement, dès 1996, ou dans l'enquête Santé 2002-2003.

Les recensements de la population de 1990, 1999, le recensement rénové de 2004, les enquêtes nationales logement (1996, 2002, 2006), l'enquête ES (Etablissements et services pour adultes et familles en difficulté sociale) ou l'enquête emploi, fournissent ainsi quelques données qui permettent de compléter les informations dont nous disposons en France sur les situations marginales de logement.

L'enquête INSEE 2001

Réussir à chiffrer la population des SDF est un exercice difficile et controversé. Migrants, hostiles à tout contrôle et surtout « sans domicile fixe », par définition, ils ne peuvent être recensés de façon précise avec les outils statistiques habituellement utilisés par les instituts de sondage. L'absence de visibilité de cette population entraîne une grande variabilité des données et estimations les concernant⁹. C'est pourquoi, l'enquête que l'INSEE a réalisée entre le 15 janvier et le 15 février 2001 auprès des personnes utilisatrices des services d'hébergement et de distribution de repas chauds dans les agglomérations de plus de 20 000 habitants est un outil important pour combler les lacunes de la statistique et de la sociologie en la matière. L'enquête avait pour objectif premier de mieux connaître au niveau national les personnes privées de logement. 4 084 personnes francophones utilisatrices de ces services ont été interrogées sur des thèmes aussi variés que la santé, l'emploi, les ressources financières ou encore les relations familiales. Les sans-domicile¹⁰ représentaient la majorité des personnes enquêtées (86% de l'ensemble des personnes interrogées soit 3 525 sans domicile).

⁸ Marpsat Maryse (dir.), Les formes marginales de logement. Etude bibliographique et méthodologique de la prise en compte du logement non ordinaire, *Documents de travail*, INED, 2006

⁹ Damon Julien, 2000, op.cit.

¹⁰ Au sens du CNIS vu plus haut.

Les organismes retenus dans le champ de l'étude sont les services d'hébergement (qui comprennent les Centres d'Hébergement et de Réadaptation Sociale (CHRS) assurant un hébergement (financement par l'Aide Sociale à l'Hébergement, relevant de l'Etat) ; les centres maternels (financement par l'Aide Sociale à l'Enfance, relevant des Conseils généraux) ; les hôtels sociaux ; les centres associatifs ou communaux non conventionnés à l'aide sociale ; les places réservées à l'urgence dans des structures telles que les foyers de jeunes travailleurs ou les foyers de travailleurs migrants, les résidences sociales ; les chambres d'hôtel louées par des associations ou des organismes publics ; les communautés de travail) et l'aide alimentaire, qui se présente sous deux formes: la distribution de colis alimentaires d'une part et de repas chauds d'autre part. Les repas chauds désignent les repas consommables sur place soit dans des locaux spécialement conçus pour la restauration soit dans la rue, la nourriture étant transportée en camionnette. L'étude ne retient que les distributions de repas chauds car les colis alimentaires, qui représentent la grande majorité de l'aide alimentaire distribuée, sont principalement utilisés par des personnes disposant d'un logement ordinaire.

« Au cours d'une semaine du mois de janvier 2001, en France métropolitaine, 86 500 adultes ont fréquenté au moins une fois, soit un service d'hébergement soit une distribution de repas chauds. Parmi ces usagers des services d'aide, 63 500 étaient privés d'un domicile propre. 16 000 enfants de moins de 18 ans les accompagnaient. Pour estimer le nombre de sans-domicile usagers des services d'aide, il faut également ajouter quelque 6 500 personnes logées dans les centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA), les centres provisoires d'hébergement (CPH) et les centres de transit. »¹¹ Au-delà de ces chiffres globaux, qui concernent l'ensemble de la France métropolitaine (y compris dans les petites villes et en zone rurale) et l'ensemble des personnes, francophones ou pas, « l'étude s'intéresse aux conditions de vie des adultes francophones sans domicile usagers des services d'aide des agglomérations de plus de 20 000 habitants. Parmi ceux-ci, la veille du jour où ils ont été interviewés, 22% avaient dormi dans des lieux non prévus pour l'habitation (rue, gare, centre commercial, voiture, cage d'escalier) ou dans des centres qu'ils avaient dû quitter le matin, 36% avaient été accueillis en chambres individuelles ou collectives dans des établissements accessibles en journée, 5% hébergés en chambres d'hôtel et 37% dans des logements dépendant d'associations ou d'organismes publics. Les conditions d'existence de ces sans-domicile sont très diverses mais ils partagent des difficultés similaires et aucun ne dispose d'un lieu de vie personnel de manière durable. »¹²

¹¹ Brousse Cécile, De la Rochère Bernadette, Masse Emmanuel, janv. 2002, « Hébergement et distribution des repas chauds. Le cas des sans-domicile », *INSEE Première* N° 823

¹² Brousse Cécile, De la Rochère Bernadette, Masse Emmanuel, janv. 2002, op.cit.

D'autres données statistiques

- Le numéro d'urgence 115

Depuis 1997, la FNARS est chargée d'animer le réseau des gestionnaires du numéro d'urgence 115. Depuis 2001, un observatoire national du 115 permet d'obtenir des informations concernant les données statistiques brutes de France télécom relatives aux flux d'appels vers le 115 et les données qualitatives recueillies par le biais des fiches d'observation remplies par les gestionnaires 115. L'Observatoire du 115 vise à étudier les profils des publics, la nature de leurs demandes et les réponses qui leur sont apportées. « Ces données doivent pouvoir servir d'outil de pilotage à l'attention des politiques publiques, de matière et d'illustration pour les instances de recherche et d'information à destination d'un public plus large. »¹³ L'Observatoire permet également de suivre l'activité des gestionnaires (le nombre d'appels, les taux de décrochés, les causes de non-réponse...) afin de déterminer les ajustements nécessaires en terme de moyens humains et de moyens techniques.

Sur l'année 2004, France télécom a acheminé environ 5,9 millions d'appels vers le 115 hors Paris¹⁴ et 4,8 millions d'appels vers le 115 de Paris, soient 45% de l'ensemble des appels passés vers le 115. Néanmoins, les taux d'appels décrochés sont de 53% pour l'ensemble des 115 hors Paris et de 67% pour le 115 de Paris. Le manque de moyens des gestionnaires pour faire face aux flux d'appels explique en grande partie le fait que le niveau d'accessibilité soit insuffisant. En 2004, la FNARS estime à 775 000 le nombre d'appels « véritables »¹⁵ passés vers le 115 hors Paris, soient 65 000 par mois ou encore 2 100 par jour ; le nombre d'appels passé vers le 115 de Paris s'élève quant à lui à 830 000 appels, soit 69 000 par mois ou 2 300 par jour. L'appel type est toujours celui d'un usager, un homme seul âgé de 26 à 44 ans, cherchant une solution d'hébergement ou un logement.¹⁶

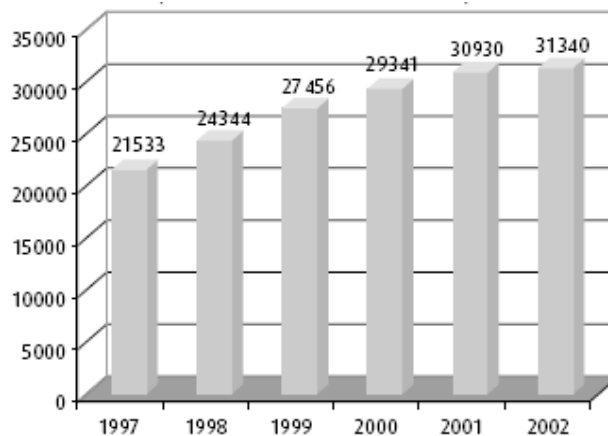
¹³ Projets pour l'Observatoire national du 115, FNARS, 25 juillet 2005

¹⁴ Précisons que les statistiques du 115 provincial concernent des appels (c'est à dire que si une personne appelle 5 fois elle est comptée 5 fois) et non des personnes, alors que les statistiques du Samu social de Paris concernent des personnes, puisque les appels sont « dédoublés » à l'aide d'un identifiant.

¹⁵ Les appels véritables sont des appels décrochés par un écoutant et qui font l'objet d'une demande. Ils peuvent émaner d'usagers ou bien de tiers (intervenants sociaux, services publics ou particuliers).

¹⁶ « Résultats de l'Observatoire national du numéro d'urgence 115. Synthèse des observations 2004 », *Les infos du 115*, n°30, janvier 2006, FNARS.

Figure 1 Nombre de personnes différentes ayant fait appel au 115 à Paris (Source: Observatoire du Samusocial de Paris)



Source : « L'hébergement d'urgence : un devoir d'assistance à personne en danger » 10^e rapport du Haut comité pour le logement des personnes défavorisées, décembre 2004

Les limites de ces statistiques sont en cours d'examen par l'Observatoire national du numéro d'urgence 115 (mission FNARS). Un projet de renforcement de cet observatoire est en cours et vise notamment au rapprochement avec l'Observatoire du Samu Social de Paris.

- Le rapport annuel de la Fondation Abbé Pierre pour le logement des défavorisés

La Fondation Abbé Pierre, dans son rapport 2006 sur l'état du mal-logement (basé sur des données officielles et sur des recensements internes), affirme que la France compte un peu plus de 3 millions de personnes mal-logées, dont 86 500 sans domicile fixe, 41 000 dans des habitats de fortune, 150 000 hébergés chez des tiers et vivant dans des conditions très difficiles, 533 000 locataires ou sous-locataires d'un meublé, 60 000 en centres d'hébergement.

Figure 2 Les chiffres du mal-logement selon la Fondation Abbé Pierre

PERSONNES NON OU TRÈS MAL LOGÉES	PERSONNES
Sans-domicile-fixe ¹	86 500
Personnes privées de domicile personnel	≈ 934 000
- dont résidence principale en chambre d'hôtel ²	50 000
- dont habitat de fortune : cabane, construction provisoire... ³	41 000
- dont personnes vivant à l'année en camping ou en mobile home... ⁴	100 000
- dont personnes hébergées chez des tiers faute d'autres solutions et qui vivent dans des conditions de logement très difficiles ⁴	150 000
- dont locataires ou sous locataires d'un meublé ⁵	355 000 ménages
- dont personnes en structures d'hébergement et d'insertion : CHR, CADA, CPH (hors hébergement d'urgence) ⁶	≈ 533 000
- dont personnes en structures d'hébergement et d'insertion : CHR, CADA, CPH (hors hébergement d'urgence) ⁶	60 000
Personnes vivant dans des conditions de logement très difficiles	2 187 000
- dont personnes vivant dans des logements dépourvus de « confort de base » (absence de salle d'eau, de WC, de système de chauffage) ⁷	1 150 000
- dont personnes vivant en situation de surpeuplement « accentué » ⁷ (surpeuplement accentué = nombre de pièces standard - 2 pièces)	1 037 000
NOMBRE TOTAL DE PERSONNES CONNAISSANT UNE PROBLÉMATIQUE FORTE DE MAL-LOGEMENT	3 207 500
PERSONNES EN SITUATION DE RÉELLE FRAGILITÉ À COURT OU MOYEN TERME	
Logements en copropriétés dégradées nécessitant une intervention publique ⁸	250 000 logements ≈ 625 000
Personnes en situation de précarité pour impayés de loyer de plus de 2 mois (dont 100 000 ménages ayant fait l'objet d'une résiliation de bail en 2004) ⁸	288 000 ménages ≈ 715 000
Personnes vivant en situation de surpeuplement « au sens large » hors surpeuplement « accentué » ⁷ (surpeuplement au sens large = nombre de pièces standard - 1 pièce)	3 507 000
Personnes hébergées chez des tiers (amis ou famille) hors hébergés qui vivent dans des conditions de logement très difficiles ⁴	823 000
NOMBRE TOTAL DE PERSONNES EN SITUATION DE RÉELLE FRAGILITÉ À COURT OU MOYEN TERME	5 670 000
Sources	
(1) INSEE enquête SDF, 2001. (2) INSEE, Recensement Général de la Population, 1999. (3) CNRS (France Poulain, chercheuse) et pôle national de lutte contre l'habitat indigne (2005). (4) Fondation Abbé Pierre d'après l'Enquête Nationale Logement (ENL) de l'INSEE, 2001. (5) INSEE, ENL, 2001. (6) DGUHC, 2003. (7) DGUHC d'après l'ENL de l'INSEE, 2001. (8) Rapport du Sénat n°22, 2003 (estimation).	

Source : L'état du mal logement en France, Rapport annuel 2006, Fondation Abbé Pierre pour le logement des défavorisés

- Un autre exemple de typologie associative : le Secours Catholique

En 2004, le **Secours Catholique** a accueilli environ 650 000 situations de pauvreté, c'est-à-dire des personnes ou des familles envoyées par les services sociaux ou qui se présentent d'elles-mêmes ou encore qui sont adressées par d'autres organismes ou associations, parce qu'elles sont en grande difficulté. Ces situations représentent environ 1 500 000 personnes dont 690 000 enfants et 810 000 adultes.

Le logement des personnes et familles rencontrées

Logements stables	72.5% des situations rencontrées par le Secours Catholique en 2004 ¹⁷	Location HLM des (36,8% accueillis ¹⁸)	« familles françaises stables aux ressources régulières »
		Location privée des (27,1% accueillis)	« tous ceux qui peuvent payer et offrir des garanties »
		Hébergement collectif (4,9% des accueillis)	Jeunes, étudiants étrangers, personnes seules à faibles ressources
		Propriétaires, accédants (3,7% des accueillis)	Accidents de la vie et surendettement
Logements précaires	27.5% des situations rencontrées par le Secours Catholique en 2004	Hôtel, Pension, Garni (2,7% des accueillis)	Familles étrangères en attente de statut
		Caravane, Péniche (1,7% des accueillis)	Travailleurs saisonniers avec familles nombreuses
		Famille, Amis des (10,9% des accueillis)	Personnes seules à faibles ressources, jeunes ou étrangères
		Centre d'hébergement (6,9% des accueillis)	Hommes seuls, étrangers sans statuts ou jeunes en errance
		Abri de fortune, rue (5,3% des accueillis)	Même public que les centres d'hébergement avec une précarité encore plus marquée

Source : Secours Catholique, Caritas France, Statistiques d'accueil 2004, « Logement : révélateur d'exclusion »

Le traitement des bases de données¹⁹

Les méthodes utilisées par les pouvoirs publics

Les pouvoirs publics peuvent imposer certaines remontées d'information, en les liant à certains types de financement. Par exemple, le dispositif ALT (Allocation pour l'hébergement temporaire), qui permet de loger des personnes en situation de précarité, exige des remontées (nominatives) trimestrielles ; l'aide sociale dans le cadre du dispositif CHRS nécessite de remplir une fiche de situation, à transmettre à la Ddass, pour chaque nouvelle personne prise en charge.

Ces fiches permettent de recenser des informations de base du type : sexe, âge, composition familiale, niveau de ressources, durée de prise en charge, type de problématique...

¹⁷ En l'absence d'éléments méthodologiques suffisants, on suppose que ces chiffres se rapportent donc à l'ensemble des situations de pauvreté rencontrées par le Secours Catholique à savoir 650 000 situations.

¹⁸ En l'absence d'éléments méthodologiques suffisants, on suppose que ces chiffres se rapportent donc à l'ensemble des personnes accueillies à savoir 1 500 000 personnes.

¹⁹ Inspiré du rapport de la FNARS pour la FEANTSA, « L'urgence sociale dans les métropoles européennes, Questionnaire pour les adhérents de la FEANTSA », février 2005

Une fois ces données en main, vient la difficulté du traitement et de l'analyse, qui demandent du temps et des moyens dont les financeurs ne disposent pas toujours.

Ainsi, la région Poitou-Charentes a généralisé l'utilisation d'un logiciel créé sur mesure (« Ophelia »), de façon à standardiser et organiser les relevés d'informations. Une version spécifique en a été tirée pour les structures de type CHRS ; une autre pour celles qui utilisent des mesures ALT. Un 115 de la région l'a, lui-même, repris à son compte. Toutes ces structures envoient chaque semaine à la Ddass les statistiques recueillies, fournissant une vision assez large de l'accueil des personnes en situation d'urgence sur le territoire. Malheureusement, ces données ne sont exploitées ni au niveau départemental, ni au niveau régional.

En période hivernale, l'Etat, via ses DDASS, demande des remontées très détaillées concernant les disponibilités d'hébergement et les taux d'occupation, afin d'adapter aussitôt le parc d'hébergement. Chaque structure est donc tenue de transmettre quotidiennement, voire 2 fois par jour (matin et soir) l'état de ses places.

De manière générale, l'observation statistique devient un enjeu majeur pour les pouvoirs publics, car elle permet à la fois de mesurer les besoins et de contrôler l'utilisation des fonds publics. Dans cet objectif, la France est en train de transformer la présentation de son budget pour passer à une sorte de budget national analytique par programme. L'urgence sociale sera ainsi intégrée à un "programme dit de « politiques en faveur de l'inclusion sociale ». Cette nouvelle organisation budgétaire sera assortie d'indicateurs de suivi (LOLF : Loi Organique relative aux Loies de Finances). La question se pose maintenant d'élaborer des indicateurs pertinents et d'organiser leur remontée depuis le terrain.

Les méthodes initiées par le secteur associatif

Les associations utilisent également leurs propres fichiers pour analyser les types de publics et les types de demandes. Elles tentent parfois d'évaluer l'efficacité à moyen ou long terme de leur intervention, en retrouvant la trace et en observant la situation de personnes sorties de leurs services. Ces actions sont généralement menées à petite échelle et ne permettent pas d'élaborer une stratégie organisée sur un territoire.

Des expériences fructueuses associent à la fois les acteurs associatifs et les pouvoirs publics autour de plates-formes d'observation et de coordination.

Deux exemples :

- dans le département de l'Aquitaine, le CAIO (Centre d'Accueil d'Information et d'Orientation), grosse association qui gère notamment le 115, une plate-forme d'accueil des demandeurs d'asile et une plate-forme d'urgence a mis en place un **Observatoire départemental du logement d'urgence et temporaire**, financé dans le cadre du PDALPD (Plan Départemental d'Action pour le Logement des Personnes Défavorisées).

Cet observatoire est piloté par un comité réunissant la DDASS, la DDE (Direction départementale de l'équipement, en charge de la construction de logements sociaux) et le Conseil Général. Les 40 associations du département bénéficiant de mesures CHRS ou ALT pour de l'hébergement temporaire s'engagent à retourner à l'Observatoire une fiche-type à chaque sortie d'une personne de leurs services. Ces fiches contiennent des renseignements détaillés sur la situation de la personne à l'entrée (origine géographique, situation familiale et professionnelle, parcours résidentiel...), son séjour et sa situation à la sortie (causes de sortie, solutions trouvées, situation financière...). L'Observatoire utilise également les données recueillies via les appels au 115 et celles qui sont obtenues en direct par la plate-forme urgence. Il est ainsi en mesure de sortir à tout moment les statistiques sur l'ensemble du département ou bien spécifiquement pour une structure. Le travail d'un sociologue permet d'élaborer chaque année un rapport et une analyse détaillés sur l'hébergement dans le département.

- dans le département du Bas-Rhin, la CADO (**Coordination, accueil, diagnostique, orientation**) représente la veille sociale. Elle est issue du schéma départemental AHI. Elle regroupe notamment la FNARS, la DDASS, les structures CHRS et le Conseil général autour de missions de coordination (une réunion mensuelle pour traiter des difficultés rencontrées) et d'observation. Dans le cadre de cette mission, la CADO analyse l'évolution de la demande et les caractéristiques de la demande d'hébergement. Un recueil de données sur les réponses qui y sont apportées par les établissements permet de mesurer chaque année les écarts entre l'offre et la demande d'hébergement, notamment en fonction du type de publics (hommes-femmes/seuls ou avec enfants) afin de chercher à adapter le dispositif. Toute demande d'hébergement est retranscrite sur une fiche-type et transmise à l'observatoire, que la réponse apportée soit positive ou négative. Les données du 115 sont également traitées dans ce cadre. Les données recueillies portent sur l'état civil, le type d'orientation qui a conduit à la demande, le type d'hébergement précédent, le motif de la demande, la décision prise par l'établissement, le motif du refus le cas échéant.

De grands réseaux associatifs mènent également leurs propres études en interne. Elles peuvent donner une vision assez représentative d'un secteur. Ainsi la FNARS a lancé au début de 2005 auprès de 900 CHRS adhérents une grande enquête (enquête FNORS) sur les enfants accueillis. La 1^{ère} étape prend la forme d'un questionnaire écrit, et la seconde d'entretiens qualitatifs auprès d'un échantillon représentatif. Les 1^{ers} résultats permettent d'estimer à 15 000 le nombre d'enfants accueillis en centre d'hébergement. L'association Emmaüs analyse depuis 3 ans l'évolution du public qu'elle accueille dans ses vingt centres d'hébergement de première urgence implantés à

Paris et en région parisienne. Ce baromètre est calculé à partir des relevés quotidiens établis lors des arrivés et des départs des personnes accueillies²⁰.

Les méthodes propres aux services d'urgence sociale (par exemple ligne d'appel d'urgence)

Le numéro d'urgence 115 remplit, entre autres, une mission d'observation sociale. La FNARS coordonne et anime le dispositif par délégation de l'Etat. Dans ce cadre, elle a mis en place, avec les pouvoirs publics et d'autres acteurs impliqués, un **Observatoire national**. Cet outil comprend deux parties :

- l'une constituée de données relevées par France télécom, principal opérateur téléphonique. Ces données permettent de comptabiliser les appels acheminés vers le 115 et les appels décrochés, et d'analyser les causes d'échec (personne n'a répondu, la ligne était occupée, ou problème technique) ;
- l'autre, issue d'une fiche standard, très simple, remplie manuellement par les gestionnaires du 115 volontaires pour chaque demande reçue.

Les enquêtes du 115 sont conduites chaque année, aux mêmes périodes, 2 semaines en avril et 2 semaines en novembre. Les données sont compilées et mises en forme, puis analysées par un statisticien. Un des gros inconvénients de cette méthode tient à sa lourdeur ; les « gros » gestionnaires du 115 utilisent déjà leurs propres registres informatiques (à partir de logiciels assez disparates), et trouvent de moins en moins le temps de participer aux enquêtes nationales. Le nombre de gestionnaires participants devient de moins en moins important, d'où la nécessité de les recouper avec les rapports élaborés par les gestionnaires eux-mêmes, ce qui complexifie la tâche par rapport à des données standardisées.

D'une manière générale, les 2 enjeux majeurs relatifs à ces différentes méthodes sont les suivants :

- **la fiabilité des données** : il n'est pas aisé de s'assurer que tous les acteurs mettent bien le même sens sous chacun des termes employés (par exemple, jusqu'à quel âge ou dans quelles situations comptabiliser les « enfants »...), qu'ils saisissent systématiquement chaque demande, que les doublons soient évités, etc.
- **l'analyse des données** est toujours délicate : ainsi, une baisse des demandes comptabilisées ne traduit pas forcément une baisse des besoins, mais peut-être un épuisement des personnes devant la difficulté à obtenir une réponse satisfaisante.

²⁰ Communiqué de presse 2006, « Evolution des publics accueillis. Baromètre 2005 », Association Emmaüs.

La typologie ETHOS en France

Le 20 juin 2006, les partenaires français de la FEANTSA (FNARS, FAPIL, Emmaüs) se sont réunis afin de discuter des catégories d'ETHOS et de leur opérationnalité en France. Cette réunion a permis de faire le point sur les données disponibles et sur les définitions des différentes catégories. Afin de compléter la base de données (fichier Excel), nous nous proposons de reprendre les catégories d'ETHOS et d'apporter des compléments d'informations ou d'autres données que nous n'avons pu inclure dans ce fichier.

Catégorie sans abri (« Roofless »)

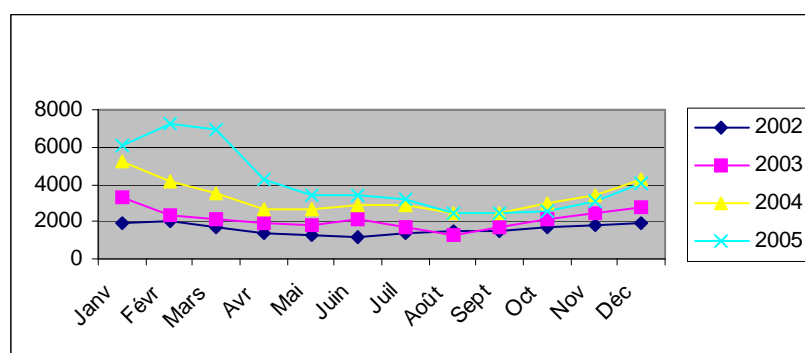
- **(2.1) Les Centres d'Hébergement d'urgence** : La mission des centres d'hébergement d'urgence est d'accueillir les personnes sans domicile fixe pour une courte durée, pendant laquelle leur situation sera évaluée ; elles seront aidées dans leurs démarches d'accès aux droits ; et orientées vers une structure d'insertion adaptée.

- **Les SAMU sociaux et les équipes mobiles** : A Paris, la vocation des équipes mobiles d'aide est d'aller, sur le terrain, à la rencontre des personnes les plus désocialisées. Chaque nuit, de 20h30²¹ à 5h00, toute l'année, de 5 à 9 équipes mobiles du Samusocial de Paris composées d'un infirmier, d'un travailleur social, d'un chauffeur et parfois d'un bénévole, maraudent ou interviennent sur signalements dans les rues de Paris ; elles sont chaque hiver renforcées par des équipes partenaires. Les équipes de signalement vont à la rencontre des personnes signalées auprès du 115 et assurent leur transport vers les centres d'hébergement.

Il existe 60 SAMU sociaux sur l'ensemble du territoire. La moitié d'entre eux intervient tout au long de l'année. Le cas échéant, elles offrent une aide alimentaire et des couvertures aux sans abri.

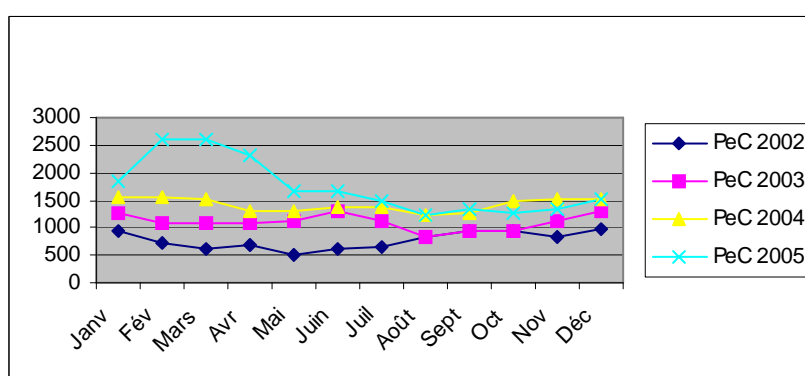
²¹ L'horaire initial était programmé à 21h ; pour faciliter les interventions des équipes et au vu des remarques des personnes rencontrées, cet horaire a été avancé à 20h30

Figure 3 Les rencontres de 2002 à 2005



Source : Observatoire du Samusocial de Paris

Figure 4 Les prises en charge de 2002 à 2005



Source : Observatoire du Samusocial de Paris

- **Les lieux d'accueil de jour ou espace solidarité insertion (ESI)** : Ils constituent un maillon essentiel dans l'accueil des personnes sans domicile fixe. Ces lieux, généralement de petite taille et bien intégrés dans l'environnement local, proposent des espaces conviviaux où les personnes sans domicile peuvent disposer de nombreux services : domiciliation, douche, laverie, café et parfois restauration. Les travailleurs sociaux et les bénévoles les aident dans leurs démarches d'accès aux droits et proposent de les orienter vers les structures les mieux adaptées à leur situation.

- **Le 115 ou le service d'accueil téléphonique pour l'hébergement d'urgence** : Instauré par les pouvoirs publics en 1997, le numéro d'urgence 115 permet d'accéder à une permanence d'accueil téléphonique chargée de répondre aux situations d'urgence sociale. Ce numéro vert national pour les sans abri fonctionne 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7. L'appel est gratuit et aboutit au service 115 départemental. Si la personne le souhaite, l'accueil peut être anonyme. Ce numéro est au cœur du dispositif de veille sociale : en permanence, des équipes de professionnels répondent aux personnes sans domicile pour les informer, les orienter et leur trouver un hébergement. Certains 115 disposent d'un recensement quotidien des capacités d'hébergement d'urgence et d'un accès permanent à un contingent de places disponibles dédiées aux personnes les plus vulnérables.

Catégorie sans logement (« Houseless »)

- **(3.1) Les Centres d'Hébergement et de Réinsertion Sociale** : Ces établissements sont financés par l'Etat. Ils sont souvent gérés par des associations privées mais sous convention avec l'Etat : à ce titre, ils conduisent une mission de service public. Ils sont contrôlés par les DDASS (Direction Départementale des Affaires Sanitaires et Sociales). Les DDASS représentent le Ministère de la Solidarité dans chacun des départements. Certains CHRS sont spécialisés dans l'accueil de femmes et de femmes victimes de violence. L'hébergement est la première mission des CHRS. Il va de l'asile de nuit pour répondre aux situations d'urgence à un hébergement de plus longue durée, aussi bien dans des structures collectives que dans des appartements individuels où les personnes sont logées dans des conditions proches d'un logement ordinaire. L'hébergement ne constitue qu'un aspect du dispositif : des prestations d'insertion sont enclenchées afin de conduire les personnes accueillies vers la plus grande autonomie personnelle possible.

- **(3.1) Le logement ALT** (Aide au logement temporaire) : L'ALT est destinée aux associations qui logent, pour des durées de séjour limitées (six mois au maximum) et dans l'urgence, des personnes défavorisées aux ressources très faibles, voire nulles. Les associations visées participent au Plan Départemental d'Action pour le Logement des Personnes Défavorisée (PDALPD), et doivent offrir de réelles capacités d'accueil et des prestations pérennes de qualité. Les locaux d'habitation mobilisés peuvent être des appartements, des chambres d'hôtel, des locaux situés dans des logements-foyers ou des résidences sociales. Comme pour les résidences sociales, la durée de séjour est limitée à 6 mois. Le montant du « loyer » intègre tous les frais (Electricité, eau, assurance, etc.). L'ALT a deux finalités :

- constituer une alternative au non versement des aides à la personne, aide personnalisée au logement (APL) et allocation logement (AL), puisque le versement de ces aides n'est pas possible, compte tenu notamment d'une durée de séjour trop brève pour permettre l'ouverture d'une aide à la personne
- permettre aux associations de développer le parc de logement susceptible d'accueillir des personnes défavorisées.

Théoriquement, le logement ALT auraient dû être classé dans la catégorie 7.3 (logement de transition avec accompagnement) mais en pratique ce dispositif est utilisé par les associations dans des cas où les personnes sont dans des situations d'urgence.

Figure 5 Nombre et montant des engagement en M€

Année	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Nombre d'organismes	955	1 231	1 314	1 391	1 503	1 570	1 639	1 750
dont associations	955	1 231	1 314	1 376	1 392	1 406	1 449	1 520
& CCAS	0	0	0	15	111	163	190	230
Montants des engagements (M€)	25,7	34,0	40,6	43,2	49,0	52,3	59,6	68,9
dont associations	27,7	34,0	40,6	43,1	47,5	49,8	56,2	64,2
& CCAS	0	0	0	0,1	1,5	2,5	3,4	4,2
Pourcentage d'augmentation des engagements année N / année N-1	+113,5%	+32,5%	+19,4%	-6,3%	+13,5%	+6,6%	+13,9%	+15,7%

Source : « La mise en œuvre du droit au logement et des dispositifs de la loi contre les exclusions », Rapport au conseil national de l'habitat 1999-2002, Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction, novembre 2004.

- **(3.2) Sous location avec ou sans bail glissant** : Les organisations de logement social peuvent louer des logements à des associations déclarées qui les sous-louent, meublés ou non, à titre temporaire, à des personnes en difficulté. Le bail glissant permet à un public défavorisé d'accéder à un logement ordinaire par le biais d'une sous location avec accompagnement social pendant une durée déterminée avant de faire passer ("glisser") le bail à son nom

- **(3.2) Les Résidences sociales** : elles ont été créées à partir de 1994 (décrets du 23/12/1994) pour accueillir de manière transitoire des publics démunis. La plupart du temps, il s'agit de studios ou de petits appartements meublés. La durée de séjour est limitée (souvent à 6 mois). Le montant du loyer intègre en règle générale tous les frais (Electricité, eau, assurance, etc.). Ce type de « location » ouvre droit aux aides au logement versées par la Caisse d'Allocations Familiales. Les résidences sociales sont généralement des structures d'une trentaine de logements. Elles permettent à des personnes isolées ou à des familles de disposer d'un logement temporaire, avant d'accéder à un logement autonome. Le terme de résidence sociale désigne aussi les foyers de travailleurs migrants qui, à la suite de travaux de réhabilitation ou par simple contractualisation, sont devenus statutairement, des « résidences sociales » même si les résidents restent des travailleurs migrants installés durablement.

Il existe donc trois types de résidences sociales : les résidences sociales issues de la transformation de foyers de travailleurs migrants (FTM), de la transformation des foyers de jeunes travailleurs (FJT), et les résidences sociales créées ex nihilo.

Figure 6 Evolution du nombre de résidences sociales et de logements entre 1999 et 2002

Résidences sociales	au 31.12.1999		au 31.12.2000		au 31.12.2001		au 31.12.2002	
	Nb RS	Logts	Nb RS	Logts	Nb RS	Logts	Nb RS	Logts
Transformation de FTM	77	12 405	94	15 277	109	17 085	140	19 800
Transformation de FJT	59	5 000	91	6 630	111	8 210	122	8 950
Créés ex nihilo	216	6 565	253	7 285	297	8 552	332	10 524
TOTAL	352	23 971	438	29 192	517	33 847	594	39 274

Au 31.12.2003, il existe 676 résidences sociales pour un total de 45 600 logements.

Source : « La mise en œuvre du droit au logement et des dispositifs de la loi contre les exclusions », Rapport au conseil national de l'habitat 1999-2002, Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction, p 87

- (5) : l'hébergement des étrangers

Concernant les étrangers au sens large, il faut distinguer 2 catégories :

- les personnes en situation régulière, (demandeurs d'asile, réfugiés statutaires et personnes possédant une carte de séjour), qui ont des droits ;
- celles qui sont en situation irrégulière et qui n'ont quasiment aucune aide (en dehors d'une couverture sociale gratuite pour certains d'entre eux et d'une mise à l'abri).

Un dispositif spécifique est prévu pour les étrangers qui arrivent en France pour déposer une demande d'asile. Des centres d'accueil et d'hébergement disposent ainsi de moyens adaptés pour les informer sur les procédures, les appuyer dans le montage de leurs dossiers, et les aider dans le suivi des différentes étapes. Cependant leurs capacités sont bien inférieures aux besoins (seules 30 à 50 % des demandes des publics éligibles sont satisfaites), et de nombreux demandeurs d'asile ou prétendants à la demande d'asile ne peuvent pas bénéficier du soutien auquel ils ont droit. Or, les statistiques montrent clairement la nécessité de ce conseil : 71 % des demandeurs qui passent par une structure spécialisée obtiennent le statut, alors que 21 % seulement y parviennent par les autres dispositifs. Cette différence est due essentiellement au taux d'accompagnement, qui est d'1 travailleur social pour 10 personnes accueillies dans un centre spécialisé, contre 1 pour 100 à 400 dans un hôtel. Sans parler des « déboutés administratifs », dont la demande est rejetée sans même être examinée pour des raisons de forme, le plus souvent pour avoir dépassé les délais impartis (qui sont maintenant très serrés : un dossier doit être déposé dans les 21 jours suivant l'arrivée sur le territoire).

En dehors des prises en charge de ces étrangers en règle, il n'y a pas de solution pour toutes les personnes qui se trouvent en situation illégale car aucun projet n'est envisageable. De fait, certains étrangers, demandeurs d'asile ou non, sont accueillis dans le dispositif « de droit commun », mais sans les moyens adaptés à leur situation : on estime que 15 % des moyens des structures CHRS

sont ainsi mis à contribution, mais l'hôtel reste le mode d'hébergement le plus massivement utilisé pour les familles.²²

- **(5.1) Les places d'urgence pour demandeurs d'asile** : Un dispositif d'accueil d'urgence spécifique a été mis en place pour faire face à l'arrivée importante de demandeurs d'asile au cours de ces dernières années. Ces places d'hébergement sont réparties dans des foyers de travailleurs migrants, des structures collectives ou des chambres d'hôtel. Elles sont utilisées dans l'attente de solutions plus durables.

- **(5.1) Les Centres d'Accueil pour Demandeurs d'Asile (CADA)** : Il s'agit de centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) spécialisés, permettant un accompagnement administratif et social des résidents pendant la période d'instruction de leur demande d'asile par l'Office Français de Protection des Réfugiés et Apatrides (OFPRA) et la Commission de Recours des Réfugiés (CRR). L'accueil des demandeurs d'asile relève de la convention de Genève du 18 juillet 1951 relative au statut des réfugiés.

- **(5.1) Les centres provisoires d'hébergement** : Ils sont destinés aux réfugiés statutaires pour faciliter leur insertion sociale et professionnelle en France.

- **(5.2) Les Foyers de Travailleurs Migrants (FTM)** sont un type de logement systématisé en France par l'Etat au milieu des années 1950, pendant la guerre d'Algérie, pour héberger les travailleurs nord-africains. Héritiers de la politique de logement patronale ou philanthropique des travailleurs isolés mais aussi de l'encadrement colonial des populations « indigènes », les foyers ont servi ensuite de mode de logement privilégié pour les immigrés isolés issus des anciennes colonies, maghrébins puis sub-sahariens (Mali, Sénégal) dans les années 1960 et 1970. Autant critiqués pour avoir institutionnalisés et entretenus une discrimination pour et par le logement à l'égard de certaines populations d'immigrés, que dénoncés par la droite républicaine et nationaliste en France comme des « zones de non-droit », refuges supposés de l'immigration clandestine et lieux de divers trafics, les foyers de travailleurs migrants rebaptisés « résidences sociales » hébergent aujourd'hui une clientèle très diversifiée et précarisée, comportant une forte proportion de nationaux. Ces établissements sont aujourd'hui aussi subventionnés par les pouvoirs publics pour favoriser l'intégration des résidents par l'offre d'un logement et l'« accompagnement social », mais leur adaptation à cette nouvelle mission est difficile : beaucoup sont vétustes et insalubres, dans l'attente de réhabilitation, tandis que des conflits opposent encore régulièrement clients et gestionnaires.²³

²² Rapport France pour la FEANTSA, « L'urgence sociale dans les métropoles européennes », questionnaire pour les adhérents de la FEANTSA, juin 2005

²³ http://fr.wikipedia.org/wiki/Foyer_de_travailleurs_migrants

- **(6.2) Centres d'Hébergement d'Urgence avec Soins Infirmiers (CHUSI)** :Aujourd'hui il existe 180 lits infirmiers sur Paris régulés par le 115 : 140 lits répartis sur 3 centres gérés par le Samusocial de Paris et 40 lits gérés par l'association « Habitat et Soins ». Toute personne sans domicile fixe qui présente à la fois des problèmes d'hébergement et des problèmes de santé relevant de soins infirmiers à domicile est susceptible d'être accueillie dans un CHUSI. Le travail réalisé en CHUSI a trois objectifs : effectuer des soins infirmiers, techniques et relationnels, organiser le suivi médical des personnes hébergées (rendez-vous chez les médecins spécialistes, les radios), permettre aux personnes hébergées de trouver une solution sociale.

- **(7.2) Les maisons relais** : Les maisons relais, petites structures de 10 à 30 places, sont une offre alternative de logement pour des personnes en situation de grande exclusion, trop fragilisées pour vivre de façon autonome dans un logement individuel. Sorte de pensions de famille, elles ont vocation à accueillir des personnes dont les perspectives d'insertion et de retour à l'autonomie sont très faibles : personnes isolées, très désocialisées, qui ont connu la rue ou des passages multiples en CHRS. L'une des missions essentielles de ces structures est de créer ou de recréer du lien social. C'est pourquoi elles ne peuvent se concevoir sous forme éclatée, mais en privilégiant les structures de petites taille (entre 15 et 25 places) pour permettre à chaque résident de bien s'intégrer au fonctionnement de la maison. L'hôte joue un rôle primordial dans l'animation de la vie quotidienne au sein de la « maison relais ». Les maisons relais proposent une solution d'habitat durable, sans limitation de durée, et permettent aux personnes de se réinsérer à leur rythme, dans un cadre de vie convivial.

Catégorie logement précaire (« Insecure ») et logement inadéquat (« Inadequate »)

Les catégories 8.2, 8.3 et 8.4 ne font pas vraiment sens en France. On pourrait les regrouper sous l'appellation « occupation illégale d'un logement ». Il est impossible de connaître sur le plan national le nombre de personnes qui habitent un logement sans titre d'occupation.²⁴

En ce qui concerne les personnes hébergées gratuitement chez des membres de la famille ou des amis mais souhaitant changer de mode d'hébergement, l'enquête logement de l'INSEE de 1996-1997 estime à 192 000 le nombre d'individus de 17 à 60 ans qui sont hébergés dans un ménage sans être des descendants, ni des ascendants de la personne de référence ou du conjoint. Si on enlève les étudiants, il reste environ 120 000 personnes, dont 80 000 seraient en situation

²⁴ Les travaux de l'Observatoire National de la Pauvreté et de l'Exclusion Sociale 2001-2002, p 403

d'hébergement contraint. 6 hébergés sur 10 sont des hommes, la moitié a moins de 30 ans, presque la moitié est sans diplôme.²⁵

D'après le recensement de la population de 1999, le nombre de personnes dont la chambre d'hôtel constitue la résidence principale s'élève à 51 400 (22 000 de ces adultes ont un emploi, 10 400 sont au chômage, 14 500 sont inactifs, dont 6 200 à la retraite ; sur les 22 000 actifs occupés, on compte un quart de non salariés et trois quarts de salariés dont plus de 70% exercent des emplois d'ouvriers ou d'employés²⁶). Le recensement indique également que 41 408 personnes sont logées dans des habitations de fortune ou des constructions provisoires comme par exemple des baraques de chantiers, des caravanes immobilisées, des cabanes aménagées, des locaux agricoles reconvertis en habitation. Ces lieux d'habitation sont considérés comme des logements dans les enquêtes habituelles de l'Insee. Enfin, le nombre de personnes logées en habitation mobile s'élève à 129 032, ce sont principalement des gens du voyage. Par ailleurs, d'après l'Enquête Logement de 1996-1997, on peut estimer à 80 000 le nombre de personnes de 17 à 60 ans en situation d'hébergement contraint dans un logement, sans être ni descendants ni ascendants de la personne de référence du ménage ou de son conjoint. Enfin, on ne connaît pas au plan national le nombre de personnes qui habitent un logement sans titre d'occupation.²⁷

Lors de la réunion organisée le 20 juin 2006 avec les partenaires de la FEANTSA (FAPIL, FNARS et Emmaüs), les membres français ont tenu à signaler également, qu'au même titre que les gens du voyage, les travailleurs saisonniers seraient à prendre en compte dans cette typologie. Nombre sont ces derniers qui ne bénéficient pas, en effet, d'un logement fixe et qui vivent parfois dans des conditions temporaires et matérielles très précaires.

Bibliographie

Rapports et synthèses :

Cnis, 1996, *Pour une meilleure connaissance des sans-abri et de l'exclusion du logement*, rapport final du groupe de travail sur les sans-abri, rapport n°29, mars

Laferrere Anne, Bessière Sabine, « Aux marges du logement : résidences multiples, résidence partielle, co-habitation et hébergement. D'après l'enquête logement de 1996-1997, Document de travail, INSEE, octobre 2002

²⁵ Laferrere Anne, Bessière Sabine, « Aux marges du logement : résidences multiples, résidence partielle, co-habitation et hébergement. D'après l'enquête logement de 1996-1997, Document de travail, INSEE, octobre 2002

²⁶ Cité dans Les travaux de l'Observatoire National de la Pauvreté et de l'Exclusion sociale 2001-2002, p 402

²⁷ Brousse Cécile, De la Rochère Bernadette, Masse Emmanuel, 2002, op.cit.

Marpsat Maryse (dir.), Les formes marginales de logement. Etude bibliographique et méthodologique de la prise en compte du logement non ordinaire, *Documents de travail*, INED, 2006

Projets pour l'Observatoire national du 115, FNARS, 25 juillet 2005

« Résultats de l'Observatoire national du numéro d'urgence 115. Synthèse des observations 2004 », *Les infos du 115*, n°30, janvier 2006, FNARS.

Rapport de la FNARS pour la FEANTSA, « L'urgence sociale dans les métropoles européennes, Questionnaire pour les adhérents de la FEANTSA », février 2005

« La mise en œuvre du droit au logement et des dispositifs de la loi contre les exclusions », Rapport au conseil national de l'habitat 1999-2002, Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction

L'état du mal logement en France, Rapport annuel 2006, Fondation Abbé Pierre pour le logement des défavorisés

Secours Catholique, Caritas France, Statistiques d'accueil 2004, « Logement : révélateur d'exclusion »

Mission d'audit de modernisation, Rapport sur la procédure de prévision et de gestion des crédits d'hébergement d'urgence, Inspection générale des affaires sociales, avril 2006

Bilan du plan hiver 2005-2006 pour les personnes sans-abri, dossier de presse, 19 avril 2006

Rapport « éléments d'expertise et de mise en œuvre d'un plan spécifique d'accroissement de l'offre d'hébergement en résidences hôtelières à vocation sociale », Dominique Ducos-Fonfrede, février 2006, cité dans Rapport sur la procédure de prévision et de gestion des crédits d'hébergement d'urgence, Inspection générale des affaires sociales, avril 2006

http://www.social.gouv.fr/article.php3?id_article=775#reperel

« L'hébergement d'urgence : un devoir d'assistance à personne en danger » 10^e Rapport du Haut comité pour le logement des personnes défavorisées, décembre 2004.

« Face à la crise : une obligation de résultat », 11^e Rapport du Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées, décembre 2005.

Les Travaux de l'Observatoire National de la Pauvreté et de l'Exclusion Sociale 2001-2002, Éditions La Documentation française

Communiqué de presse 2006, « Evolution des publics accueillis. Baromètre 2005 », Association Emmaüs.

Ouvrages :

Brousse Cécile, De la Rochère Bernadette, Masse Emmanuel, janv. 2002, « Hébergement et distribution des repas chauds. Le cas des sans-domicile », *INSEE Première* N° 823

Brousse Cécile, De la Rochère Bernadette, Masse Emmanuel, 2002, « Hébergement et distribution des repas chauds. Qui sont les sans-domicile usagers de ces services », *INSEE Première* N° 824.

Damon Julien, « En quête du chiffre: trois décennies d'estimations du nombre de SDF dans la presse », *Recherches et prévisions* n°60, 2000.

De La Rochère Bernadette, 2003, « La santé des sans domicile usagers des services d'aide sans domicile », *INSEE Première* n° 894.

De La Rochère Bernadette, 2003, « Les sans domicile ne sont pas coupés de l'emploi », *INSEE Première*, n°925

Firdion Jean-Marie, « Les sans domicile: de qui est-il question? Problème de la définition », In Chauvin Pierre, Parizot Isabelle, 2005, *Santé et recours aux soins des populations vulnérables*, Inserm, Paris, pp 95-104

Firdion Jean-Marie, Marpsat Maryse, (dir.). *La rue et le foyer. Une recherche sur les sans-domicile et les mal-logés dans les années 90*, Travaux et Documents de l'INED, 2000, numéro 144

Firdion Jean-Marie, Marpsat Maryse, Bozon Michel, "Est-il légitime de mener des enquête statistiques auprès des sans-domicile? Une question éthique et scientifique", in Maryse Marpsat, Jean-Marie Firdion (dir.). *La rue et le foyer. Une recherche sur les sans-domicile et les mal-logés dans les années 90*, Travaux et Documents de l'INED, 2000, numéro 144, p. 127-150

Mes remerciements à Maryse Marpsat et Carole Lardoux qui ont eu la gentillesse de relire attentivement ce rapport et d'y apporter des commentaires pertinents et enrichissants.