

Observatoire partenarial **Habitat**

Décembre 2019

Observation du sans-abrisme

Recueil d'expériences



Observatoire du sans-abrisme

Contexte - Le plan quinquennal « le Logement d'Abord »

Un élément moteur commun : la mise en œuvre accélérée du dispositif Logement d'abord

La Métropole de Lyon a été retenue dans le cadre d'un appel à manifestation d'intérêt national (AMI) pour la mise en œuvre accélérée du plan quinquennal « le logement d'abord ». L'objectif de ce plan est une baisse significative du nombre de personnes sans-domicile en 5 ans grâce à la mise en œuvre d'un principe d'accès rapide au logement ordinaire couplé, si nécessaire, à un renfort de l'accompagnement des personnes .

Au total, 24 territoires ont été retenus à l'échelle nationale à la suite de l'appel à manifestation d'intérêt Logement d'abord, dont la Métropole de Lyon.

Cette note a vocation à présenter succinctement les démarches d'observation du sans-abrisme mises en œuvre par trois agences d'urbanisme en France qui s'inscrivent également dans le cadre de la mise en œuvre accélérée du programme quinquennal pour le logement d'abord. Elle a pour objectif d'éclaircir notamment le contexte de la démarche, les champs de l'observation, les méthodologies retenues et les moyens mis en œuvre.

Elle s'appuie ainsi sur le concours de :

- l'Agence d'urbanisme de la région mulhousienne (AURM) : Observatoire du sans-abrisme – Mulhouse Alsace Agglomération

- l'Agence de développement et d'urbanisme de Lille Métropole (ADULM) : Observatoire du sans-abrisme – Métropole européenne de Lille
- l'Agence d'urbanisme de la région nantaise (AURAN) : Observatoire social – Nantes Métropoles

Tour d'horizon des démarches lancées par des agences d'urbanisme

Un observatoire et/ou un suivi de politiques publiques

L'objectif principal des trois observatoires a été décidé en amont du lancement de la démarche. En effet, il convient de décider si celui-ci doit répondre à la nécessité d'évaluer le plan Logement d'abord ou d'apporter des éléments de connaissances des publics potentiellement concernés par cette démarche. Si les deux démarches sont complémentaires, tous les territoires ne font pas le choix de les mener d'un seul front.

Ainsi, à *Nantes Métropole* et à *Mulhouse Alsace Agglomération*, le choix a été fait de séparer le dispositif d'observation du sans-abrisme et de l'accès au logement de celui du suivi et de l'évaluation de la mise en œuvre du Logement d'abord. Sur *Lille Métropole* en revanche, l'observatoire suivra le sans-abrisme et évaluera également le dispositif Logement d'abord.

Les agences d'urbanisme de Nantes et Mulhouse prennent donc en charge le volet observation alors que le volet évaluation de la politique publique est confiée à un autre prestataire. Pour autant, de nombreux échanges sont prévus entre ces deux volets complémentaires.

A *Nantes Métropole* par exemple, la partie observation sociale prise en charge par l'agence d'urbanisme vise également à évaluer le dispositif Logement d'abord mais en se concentrant sur l'impact de la démarche sur le sans-abrisme et l'accès au logement (est-ce que cela répond réellement aux besoins ? Est-ce que les

actions mises en œuvre permettent de mieux prévenir les ruptures dans les parcours résidentiels ? etc.). La partie suivi-évaluation a quant à elle pour objectif de suivre la mise en œuvre du plan d'actions local et d'en évaluer les résultats immédiats (actions réalisées dans les délais et les moyens prévus ? résultats immédiats ?).



Photo by Alisair MacRobert on Unsplash

De nombreux partenaires intégrés au dispositif d'observation

De nombreux acteurs sont concernés par la problématique du sans-abrisme. Quel que soit le territoire, l'observatoire s'inscrit dans une démarche partenariale sollicitant à minima collectivités, Etat et associations. Chaque acteur a en effet une vision partielle du phénomène de sans-abrisme ou des situations de vulnérabilité vis-à-vis du logement. Les agences d'urbanisme ont donc eu pour mission d'identifier les acteurs concernés de la façon la plus exhaustive possible et de recoller les dires et données des uns et des autres afin de proposer une approche partagée du phénomène.

• Dans le détail des rencontres et/ou groupes de travail par territoire :

Mulhouse Alsace Agglomération :
Mulhouse Alsace Agglomération, Etat, association des bailleurs sociaux, Adil, DDCSPP, associations d'aide aux sans-abri, associations gestionnaires de structures d'accueil, d'hébergement et d'insertion, centre hospitalier...

Métropole européenne de Lille :

- Groupe de travail partenarial : Métropole européenne de Lille (Direction Habitat), Direction départementale de la Jeunesse, des Sports et de la Cohésion Sociale, Coordination Mobile d'Accueil et

d'Orientation, Département du Nord, UDCCAS, Fédération régionale des acteurs de la solidarité, la Fondation Abbé Pierre, ARS et association de bailleurs sociaux.

- Autres acteurs rencontrés : CMAO (déléataire du 115), associations de maraudes, CCAS, hôpitaux, accueils de jour, Sauvegarde du Nord (association œuvrant notamment pour les populations vivant en bidonville), Office français de l'intégration et de l'immigration, maison d'arrêt, Commission de coordination des actions d'expulsions...

Nantes Métropole : Nantes Métropole (Direction de l'Habitat, Mission égalité, service en charge du FSL), Ville de Nantes (santé publique, pôle qualité), CCAS de la ville de Nantes, ADIL, SIAO, DDCS, DRDJSCS, Conseil Départemental, Fédération des acteurs des solidarités, Fédération européenne des associations nationales travaillant avec les sans-abri, Union régionale interfédérale des œuvres privées sanitaires et sociale, union professionnelle du logement accompagné, CHU (équipe de liaison psychiatrie précarité), service pénitentiaire de prévention et de probation, USH, Mission locale, UDCCAS, CRPA, associations en charge de l'accompagnement et associations gestionnaires de structures d'accueil, d'hébergement et d'insertion.



Photo © M. Berg on Unsplash

Le choix des publics cibles observés décidé collégalement

La définition même de sans-abrisme n'est pas exactement similaire entre les acteurs. L'Insee utilise dans ses enquêtes statistiques - sur une base déclarative des personnes interrogées - deux termes qu'elle définit ainsi :

- est considéré comme sans-domicile quelqu'un qui a dormi la nuit précédente de l'enquête dans un endroit non-dédié à l'hébergement (rue, abri de fortune...) ou qui a eu recours à un service d'hébergement (centre, foyers...).
- est considéré comme sans-abri quelqu'un qui dort dans un endroit non-dédié à l'hébergement de façon habituelle.

Pour l'Insee, la distinction se fait donc au niveau de la temporalité et non pas du lieu.

L'Union Européenne considère comme sans-abri, outre de ceux qui dorment dehors, les individus vivants "dans des logements temporaires, insalubres, ou de piètre qualité".

Que ce soit à travers des groupes de travail ou des entretiens, la mobilisation du plus grand nombre d'acteurs a été nécessaire pour s'accorder sur la définition des publics cibles du dispositif d'observation en fonction des attentes de l'observatoire et du dispositif Logement d'abord.

A Mulhouse Alsace Agglomération, il a été décidé de concentrer l'analyse sur certains publics cibles visés par le plan Logement d'Abord. Suite à 19 entretiens réalisés auprès d'acteurs impliqués dans l'hébergement social, cinq profils d'individus ont été identifiés, à savoir :

- les « grands exclus »,
- les individus menacés d'expulsion et/ou en logement

inadapté ou insalubre,

- les moins de 25 ans,
- les individus victimes de troubles psychiatriques
- les sortants de détentions.

Dans la Métropole Européenne de Lille, le groupe de travail partenarial a fait le choix de rester le plus large possible concernant les publics à observer. Le champ de l'observation concerne ainsi :

- Les personnes sans domicile :

- les personnes en situation de rue,
- les personnes vivant en squat, bidonville, garage, etc.,
- les personnes en hébergement d'urgence dans le cadre du plan hivernal,
- les personnes en hébergement d'urgence, d'insertion ou de stabilisation,
- les personnes hébergées chez des tiers.

- Les personnes vulnérables :

- les personnes menacées d'expulsion et sans solution,
- les personnes menacées de violence domestique,
- les personnes sortant d'institution : hôpital, prison...,
- les jeunes isolés sans ressources,
- les personnes en logement insalubre irrémédiable,
- les personnes en cohabitation précaire.

A Nantes Métropole, la construction du référentiel d'évaluation avec le concours d'une vingtaine d'acteurs locaux (entretiens et atelier de travail partenarial) doit permettre de faire émerger une vision commune des cibles du dispositif d'observation social (toujours en lien avec le Plan Logement d'Abord).

Les méthodologies retenues

Les différents observatoires ont fait le choix de croiser analyses quantitatives et qualitatives. Les analyses quantitatives, notamment grâce aux données du SIAO (mais pas seulement) permettent d'avoir une première estimation quantitative des publics sans-abri mais également de l'offre en hébergement d'urgence et d'insertion. Les analyses plus qualitatives reposent quant-à-elles sur les perceptions et les données des acteurs impliqués dans le soutien aux personnes précaires. Certains territoires ont également mené des entretiens avec des personnes étant ou ayant été à la rue pour mieux comprendre leur parcours et leurs besoins.

• Dans le détail par territoire :

Mulhouse Alsace Agglomération

Pour avoir une première approche de la demande, un indicateur « population probablement éligible au Logement d'abord » a été construit afin de distinguer population de droit commun et population hors droit commun. Ce ratio « droit commun/hors droit commun » est donc appliqué au nombre d'individus hébergés par les différents dispositifs sociaux (CHRS, centre de stabilisation, centre d'hébergement d'urgence...), ce qui permet de donner une estimation quantitative du nombre de personnes éligibles au Logement d'abord. Pour les cinq publics cibles, des tentatives d'approches quantitatives ont été menées pour estimer les besoins auxquels ont été ajoutés une approche plus qualitative, aux dires des acteurs de l'hébergement social, pour appréhender les dispositifs adéquates à mobiliser pour chacun.

L'estimation de l'offre est principalement portée sur les logements financés dans le cadre de l'allocation logement temporaire, des logements en intermédiation locative et des maisons-relais. Ces solutions ont été cartographiées et distinguées notamment en fonction de leur nombre

de pièces.

A noter qu'une étude lancée par la Métropole de Mulhouse sur le potentiel de redéploiement des logements vacants est en cours et devrait alimenter également la réflexion sur l'offre de logements à proposer.

Métropole Européenne de Lille

Afin de mesurer quantitativement le phénomène du sans-abrisme, 34 entretiens ont été menés avec des acteurs pouvant apporter des éclairages sur les dispositifs existants et les publics concernés (administrations publiques, associations, etc.)

Outre la connaissance quantitative des publics et de l'offre disponible, l'observatoire apportera des éléments de compréhension du sans-abrisme notamment sur les parcours de vie (les raisons ayant amené les personnes à la rue, leurs antécédents, leurs conditions de vie...) et l'accès aux dispositifs d'aide grâce à 20 entretiens menés avec des personnes sans domicile fixe.

Nantes Métropole

Le dispositif d'observation repose sur le référentiel co-construit avec les acteurs locaux qui ont fait émerger leurs attentes au cours d'entretiens. Outre le fait de servir de support à la construction de l'observatoire, ces entretiens ont permis de récupérer des analyses et données existantes sur les publics pouvant être touchés par le Logement d'abord et sur l'offre existante mobilisée pour effectuer la photographie du volet observation sociale.

A noter que le référentiel sert également de trame pour le diagnostic initial de l'évaluation du plan Logement d'abord sur lequel devra donc s'appuyer le prestataire.

L'agence d'urbanisme va également mener des entretiens auprès de ménages ayant été ou étant en situation de vulnérabilité afin d'apporter des éléments de compréhension plus fins,

permettant d'éclairer le parcours de ménages et d'identifier les potentiels leviers d'actions possibles. Pour ce point, deux modalités d'enquêtes sont envisagées : des entretiens semi-directifs et/ou une enquête par questionnaire.

Une même volonté de pérenniser le dispositif d'observation

Sur les trois territoires, si le dispositif d'observation s'inscrit dans le plan quinquennal 2018-2022, l'objectif est de pérenniser ces observatoires sur le long terme, au minima en actualisant régulièrement les indicateurs. L'observation pourra approfondir un angle d'approche différent chaque année, notamment en fonction de la commande publique.

A Lille par exemple, après une première analyse qualitative sur les parcours de vie en 2019, il est d'ores et déjà prévu d'approcher en 2020 la question des personnes en situation de vulnérabilité vis-à-vis du logement selon une approche similaire.

Les données mobilisées : l'importance de l'accès aux données du SIAO 115 et Insertion

Les informations enregistrées par le SIAO (115 et Insertion) conditionnent l'ensemble de l'observation.

Dans le cas de Mulhouse par exemple, ces données n'ont pas pu être exploitées. L'observatoire s'appuie donc essentiellement sur les informations fournies par les associations impliquées dans l'hébergement social, rendant difficile une homogénéisation des indicateurs (toutes ne renseignent pas les mêmes choses, des doublons possibles puisque les données ont été transmises dans des temporalités différentes...). Pour cette raison, le rendu de l'observatoire n'a donc pas une approche aussi quantitative que ceux de Lille ou Nantes.

Les autres sources d'informations peuvent être très diverses. En fonction de l'ambition de l'observatoire, un travail de recoupage des différentes bases de données plus ou moins importants a été mis en œuvre pour quantifier le phénomène de sans-abrisme et de vulnérabilité vis-à-vis du logement (notamment afin d'éviter au maximum les doublons). De plus, au gré des rencontres avec les différents acteurs, les contours du projet ont été amenés à évoluer en fonction de la disponibilité de la donnée.

A Lille, outre les données du SIAO, des informations ont été transmises par des associations qui travaillent avec des campements de Roms et des migrants puisque ces derniers font beaucoup moins appel au 115 (ces dernières données ont été croisées avec celle du SIAO pour estimer les volumes non pris en compte par ce dernier). Concernant l'offre en hébergement, l'agence de Lille s'est notamment basée sur les chiffres de la direction départementale de la cohésion sociale (places en hébergement d'urgence, CRHS, CADA, places plan hivernal, etc.). Sachant que l'observatoire de la Métropole européenne de Lille tente d'analyser,

outre les personnes sans-abri, les personnes en situation de vulnérabilité vis-à-vis du logement, de nombreux acteurs ont été sollicités afin de prendre compte de la diversité de cette problématique :

- *Chiffres des saisines auprès de la commission de coordination des actions des préventions des expulsions*
- *Les ménages menacés d'expulsion recensés dans le SIAO*
- *Les personnes sortant d'institutions pénitentiaires auprès de la Maison d'arrêt*
- *Les ménages en logement insalubre auprès du comité de suivi de l'insalubrité*
- *Les migrants mineurs recensés par le département*
- *Les migrants auprès de l'Office français de l'intégration et de l'immigration*

Malgré un travail conséquent, l'agence de Lille a rencontré des difficultés à renseigner certains publics comme les jeunes sortants de l'aide à l'enfance ou les personnes en hôpital.

Calendriers et financement

Quel que soit le territoire, le calendrier - du montage de l'observatoire jusqu'aux premières restitutions - est déployé sur environ un an.

Dans le détail, les plannings comprennent ainsi au moins quatre phases (qui pour certaines peuvent être menées conjointement) :

- *Cadrage de la mission d'observation au sein d'un comité technique et validation en comité de pilotage*
- *Rencontres avec les acteurs du sans-abrisme (entretiens et/ou groupes de travail)*
- *Recueils et traitements des données*
- *Rédaction d'un rapport de présentation et restitution*

L'agence d'étude urbaine de la région nantaise et l'agence de développement et d'urbanisme de Lille Métropole ont (ou programment) également de réaliser des entretiens avec des personnes ayant connu une situation de vulnérabilité vis-à-vis du logement ou en situation de sans-abrisme.

Temps de travail (attention, les études étant toujours en cours, il s'agit d'une estimation) :

- *Agence d'urbanisme de la région mulhousienne : un stage de 6 mois et encadrement du stage par un salarié de l'agence*
- *Agence de développement et d'urbanisme de Lille Métropole : environ un ETP pendant 5/6 mois et 1 stage de 6 mois*
- *Agence d'urbanisme de la région nantaise : Environ 70 jours ETP en 2019 + 1 stage de 6 mois à partir d'octobre 2019 pour travailler sur la partie « photographie initiale du volet observation sociale »*

Les travaux de l'observatoire **Habitat**
sont l'expression d'un partenariat entre les membres de l'Agence d'urbanisme de l'aire métropolitaine lyonnaise



Métropole de Lyon, Etat, Département du Rhône, Sepal, Sytral, Epora, Pôle Métropolitain, Communautés d'agglomération Annonay Rhône Agglo, du Bassin de Bourg en Bresse, Porte de l'Isère, Vienne Condrieu agglomération, Communautés de communes de l'Est Lyonnais, de la Dombes, de la Vallée du Garon, des Monts du Lyonnais, des Vallons du Lyonnais, du Pays de l'Arbresle, du Pays de l'Ozon, Communes de Bourgoin-Jallieu, de Lyon, de Romans-sur-Isère, de Saint-Priest, de Tarare, de Vaulx-en-Velin, de Vénissieux, de Vienne, de Villeurbanne, Syndicats mixtes des Scot de l'Ouest Lyonnais, de la Boucle du Rhône en Dauphiné, des Rives du Rhône, du Beaujolais, du Nord-Isère, du Val de Saône-Dombes, Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie, Agence régionale de santé, Caisse des dépôts et consignations, Chambre de commerce et d'industrie de Lyon Métropole, Chambre de métiers et de l'artisanat du Rhône, Grand Lyon Habitat, Lyon Métropole Habitat, Syndicat mixte de transports de l'aire métropolitaine lyonnaise, Syndicat mixte Plaines Mont d'or, Syndicat mixte du Grand Parc Miribel Jonage

Tour Part-Dieu, 23^e étage
129 rue Servient - 69326 Lyon - Cedex 03
Tél. 04 81 92 33 00 - Fax 04 81 92 33 10
www.urbalyon.org

Directeur de la publication : **Damien Caudron**
Réfèrent : **Aurélie Lapierre** 04 31 92 33 57 a.lapierre@urbalyon.org
Infographie : Agence d'urbanisme