

**PROPOSITION DE LOI****DÉCOMPTE ANNUEL DES PERSONNES SANS ABRI DANS CHAQUE COMMUNE****Première lecture**

La proposition de loi vise à la mise en place d'un décompte annuel des personnes sans abri dans chaque commune et à la remise d'un rapport annuel au Parlement visant à évaluer et planifier les politiques de prévention et de lutte contre le sans-abrisme.

La commission a limité ce décompte annuel aux communes dépassant un seuil de population tout en prévoyant la collecte de données sur l'ensemble du territoire.

**1. LA CONNAISSANCE DE LA POPULATION SANS ABRI, UN ENJEU TERRITORIAL****A. L'HÉBERGEMENT, UNE COMPÉTENCE DE L'ÉTAT**

La politique d'hébergement est une compétence de l'État<sup>1</sup> dont le pilotage est assuré par la Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (Dihal). Le programme 177 (Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables) de la loi de finances pour 2024 est doté d'un budget de 2,9 milliards d'euros en crédits de paiement.

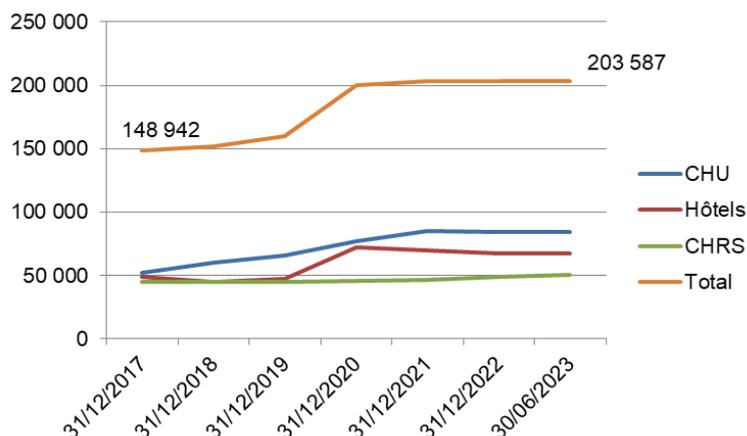
Depuis 2018, la politique de prévention et de lutte contre le sans-abrisme connaît un profond renouvellement par :

- les plans « Logement d'abord » (2018-2022 et 2023-2027) faisant de l'accès au logement des personnes sans abri et mal logées une priorité ;
- le passage de 149 000 à 203 000 places d'hébergement ouvertes entre 2017 et 2022 ;
- la fin de la gestion « au thermomètre » de l'hébergement d'urgence au profit d'une programmation pluriannuelle.

<sup>1</sup> Articles L. 121-7 et L. 345-1 du code de l'action sociale et des familles.



## Nombre de places en hébergement d'urgence et CHRS depuis fin 2017



**Source :** Commission des affaires sociales du Sénat, d'après les données de la Dihal

Pour piloter la politique de prévention et de lutte contre le sans-abrisme, les services de l'État se fondent sur une pluralité d'indicateurs :

- l'enquête « Sans domicile » de l'Insee ;
- le recensement des habitations mobiles et des sans-abris : recensement des personnes sans abri et des personnes en habitation mobile réalisé par les communes tous les cinq ans ;
- les remontées des services intégrés de l'accueil et de l'orientation (« 115 ») ;
- les rapports des associations.

### La distinction entre le sans-abrisme et le sans-domicilisme

- Est considérée comme sans abri, une personne passant régulièrement sa nuit dans un lieu non prévu pour l'habitation (tente, bidonville, parking, parc, etc.) ;
- Est considérée comme sans domicile une personne ayant dormi la nuit précédente dans un lieu non prévu pour l'habitation (tente, bidonville, parking, parc, etc.), dans un hébergement généraliste (hôtel, hébergement d'urgence, etc.) ou dans un centre spécifique pour demandeurs d'asile.

Pourtant, faute de régularité dans la collecte des données et d'harmonisation dans la méthode de comptage, la connaissance du sans-abrisme en France reste lacunaire. La dernière enquête de l'Insee a été publiée en 2012 et ne permet pas d'en extraire des données territorialisées. Les résultats de la prochaine étude seront connus en 2027 et les situations ultra-marines ne seront pas incluses. Les remontées du « 115 » ne comprennent pas les appels non décrochés ainsi que le nombre de personnes sans abri ne les contactant pas ou plus. Il n'existe aucune estimation récente du nombre de sans-abris en France.

## B. LA MISE EN PLACE DE POLITIQUES PUBLIQUES MUNICIPALES

### 1. L'organisation de décomptes des sans-abris par les communes

En 2018, le secrétaire d'État chargé du logement, Julien Denormandie, estimait qu'il y avait une cinquantaine de personnes sans abri en Île-de-France. La polémique conduit la ville de Paris à organiser, à l'instar d'autres capitales européennes (Madrid, Londres, Bruxelles), un décompte des personnes sans abri sur son territoire.

Baptisée « Nuit de la Solidarité », cette opération vise à décompter le nombre de personnes sans abri au sein du territoire de la commune. Pilotée par les services municipaux, en collaboration avec la Dihal et le secteur associatif, la Nuit de la Solidarité mobilise des bénévoles et des travailleurs sociaux afin de quadriller la ville et fournir un décompte *a minima* du nombre de personnes

sans abri pour une nuit donnée. En complément, un questionnaire est posé aux personnes sans abri qui le souhaitent et qui ne dorment pas afin de recueillir des données qualitatives et mieux connaître le public des personnes sans abri. Afin d'assurer la fiabilité scientifique des données issues des décomptes, l'Insee et la Dihal ont publié un guide méthodologique à destination des communes.

Une Nuit nationale de la Solidarité est organisée chaque année et permet un décompte à une date commune. En 2023, 27 villes de la métropole du Grand Paris et 15 communes en région ont organisé une Nuit de la Solidarité. 16 des 42 villes de plus de 100 000 habitants ont participé à cette opération. Cependant, ce mouvement s'essouffle, les villes volontaires étant ainsi passées de 48 en 2022 à 42 en 2023.

### **Résultats de la Nuit de la Solidarité de la métropole du Grand Paris durant la nuit du 26 au 27 janvier 2023**

Dans la métropole du Grand Paris, plus de 2 000 participants ont été mobilisés et ont décompté **3 015 personnes sans abri**. Parmi eux, 60 % sont sans abri depuis plus d'un an, 77 % n'appellent pas ou plus le « 115 » et 9 % sont des femmes. Une édition estivale a également eu lieu dans 3 arrondissements de Paris. En moyenne, il est constaté une augmentation de 15,5 % du nombre de personnes sans abri par rapport à janvier.

Ces décomptes revêtent donc un quadruple intérêt : améliorer la connaissance du public sans abri d'un point de vue quantitatif et qualitatif, renforcer la visibilité du sans-abrisme, mobiliser et informer les citoyens autour du sans-abrisme, et créer une structure d'échanges entre les acteurs (État, collectivités territoriales, associations).

## **2. L'action des communes en faveur des personnes sans abri**

Si l'hébergement est une compétence de l'État, les communes mettent en place des politiques de soutien aux populations sans abri. Sous certaines conditions, les centres communaux d'action sociale (CCAS) sont chargés de domicilier les personnes sans abri afin de faciliter leurs démarches administratives. Les communes peuvent installer des bains-douches, des bagageries, des tiers lieux dédiés à l'alimentation ou à l'insertion, des points de repos temporaires pour dormir ou bien recharger son téléphone.

Sans données qualitatives et quantitatives territorialisées sur la population sans abri, les municipalités ne peuvent adapter leurs politiques de soutien à ce public. Ainsi, alors qu'en 2012, l'enquête Insee estimait que les femmes représentaient 1 % de la population sans abri, la Nuit de la Solidarité parisienne de 2023 constate qu'elles sont 9 %. Face aux problématiques spécifiques du sans-abrisme féminin, la ville de Paris a donc créé des lieux dédiés pour ces femmes.

## **2. LA CRÉATION D'UN DÉCOMPTE DES PERSONNES SANS ABRI SUR L'ENSEMBLE DU TERRITOIRE**

### **A. LA CRÉATION D'UN DÉCOMPTE DES PERSONNES SANS ABRI ANNUEL DANS CERTAINES COMMUNES**

#### **1. Le dispositif initial : l'organisation d'un décompte annuel dans chaque commune**

Le dispositif initial de l'article 1<sup>er</sup> vise à créer, à l'égard de chaque commune, une obligation de décompte annuel des personnes sans abri sur leur territoire. L'opération se déroulerait de nuit et serait réalisée par des travailleurs sociaux et des bénévoles.

Les modalités d'organisation prises par décret pourraient notamment comprendre la définition d'un protocole national, de la période durant laquelle il serait procédé à ce décompte, et de la gouvernance de l'opération au niveau local ainsi qu'au niveau national.

À la suite de l'opération et à partir des données collectées, il est prévu d'élaborer un diagnostic territorial relatif au sans-abrisme en vue d'évaluer et de piloter la politique d'hébergement d'urgence et d'accompagnement social sur le territoire donné.

## 2. La position de la commission : collecter des données dans chaque commune, restreindre le décompte annuel aux grandes villes

### a) Les difficultés posées par l'organisation d'un décompte systématique dans chaque commune

Les communes rurales et de taille moyenne ne disposent pas du tissu associatif et des ressources humaines nécessaires pour procéder à un quadrillage de l'ensemble de leur territoire, ce qui soulève la question de la capacité des municipalités à réaliser ce décompte.

Concernant l'utilité d'un tel décompte, le phénomène du sans-abrisme est essentiellement concentré dans les métropoles. **Il n'apparaît donc pas opportun de procéder à une telle opération dans l'ensemble des communes.** Lors de son édition 2022 de la Nuit de la Solidarité, la ville d'Arras (42 000 habitants en 2020) n'a ainsi décompté que 4 personnes sans abri.

### b) La définition d'un seuil de population

À l'initiative de la rapporteure, la commission a introduit **un seuil de population en-dessous duquel l'organisation d'une Nuit de la Solidarité n'est pas obligatoire.** Ce seuil de 100 000 habitants permettrait d'exclure les communes rurales et les villes moyennes. Les modalités d'organisation de ces décomptes seraient prévues par décret après avis du Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE).

En dessous du seuil, les communes transmettraient annuellement des données sur le nombre de personnes sans abri sur leur territoire aux services départementaux de l'État. Ces municipalités n'auraient pas à organiser une Nuit de la Solidarité mais procéderaient à un simple recensement, à l'instar du recensement « Habitations mobiles et sans-abris ».

Le préfet de département, responsable du plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (PDALHPD), est désigné comme l'acteur chargé d'établir un diagnostic territorial.

La coordination et la centralisation des données seraient assurées par les services de l'État chargés de la prévention et de la lutte contre le sans-abrisme, c'est-à-dire la Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (Dihal).

## B. LA REMISE AU PARLEMENT D'UN RAPPORT ANNUEL VISANT À ÉVALUER ET PLANIFIER LES POLITIQUES DE PRÉVENTION ET DE LUTTE CONTRE LE SANS-ABRISME

L'article 2 prévoit que le Gouvernement remet au Parlement un rapport annuel d'évaluation nationale des politiques de prévention et de lutte contre le sans-abrisme à partir des données collectées lors des décomptes mentionnés à l'article 1<sup>er</sup>.

Ce rapport comprendrait une présentation nationale des résultats du diagnostic et une liste de recommandations à mettre en œuvre en matière de planification et de développement de l'offre d'hébergement ou de logement adapté.

La commission a prévu un avis du CNLE sur ces recommandations, qui serait annexé au rapport.

Réunie le mercredi 17 janvier 2024 sous la présidence de Philippe Mouiller, la commission des affaires sociales a **adopté la proposition de loi** modifiée par 2 amendements de la rapporteure.



**EN SÉANCE**

Lors de l'examen de la proposition de loi en séance publique, le 24 janvier 2024, le Sénat a adopté un amendement afin que le rapport prévu à l'article 2 précise le nombre de femmes et d'enfants sans abri dans chaque commune et au niveau national.

**Le Sénat a adopté la proposition de loi ainsi modifiée.**



**Philippe Mouiller**

Sénateur (LR) des Deux-Sèvres  
Président



**Laurence Rossignol**

Sénatrice du Val-de-Marne  
Rapporteure

**Consulter le dossier législatif :**

<https://www.senat.fr/dossier-legislatif/ppl22-861.html>

