

Proposition de mutualisation des moyens du recensement 2021 des personnes sans abri à Paris avec la Nuit de la solidarité (NDLS)

1. Contexte :

Le recensement des personnes sans abri a lieu une fois tous les cinq ans dans les communes de plus de 10 000 habitants et la prochaine édition est l'Enquête Annuelle de Recensement (EAR) 2021. Il s'agit d'une opération très lourde à Paris et qui nécessite que la commune engage des moyens importants (ce sont les agents recenseurs de la commune qui sont chargés de cette collecte).

Dans la mesure où la commune (via le CASVP : centre d'action sociale de la ville de Paris) organise depuis 2017 une Nuit de la Solidarité mobilisant 1 800 bénévoles et ayant un objectif similaire à celui du recensement, il est pertinent de se poser la question des possibilités de mutualisation entre les deux opérations.

La position consistant à dire à la Ville de Paris de mener de manière séparée deux opérations coûteuses et difficiles ayant le même but serait compliquée à tenir par l'Insee. *A fortiori* alors que les résultats statistiques des NDLS bénéficient d'une large publicité, sont reconnus par les acteurs de ce domaine et sont probablement plus robustes que ceux du recensement des HMSA (car bénéficiant de moyens de collecte plus importants).

2. Ce qui facilite déjà actuellement la mutualisation :

Les éléments qui suivent viennent de diverses documentations sur l'opération et de l'expérience vécue lors de la Nuit de la Solidarité 2020 à laquelle l'Insee a participé en tant que bénévole.

Les concepts et le protocole de collecte sont clairement définis et analogues à ceux des EAR :

- le champ est celui des personnes « à la rue », avec une définition analogue à celle des EAR. Le questionnaire prévoit bien une question filtre pour repérer les personnes hébergées et les instructions indiquent sans ambiguïté qu'elles sont hors champ ;

- les zones de collecte de chaque équipe de bénévoles sont claires et les consignes pour respecter son secteur et éviter les doubles comptes sont bien établies ;

- les variables clés (sexe et âge) qui constituent le minimum d'information à recueillir dans les EAR sont bien identifiées comme étant prioritaires (en revanche, il y a peu d'autres points communs entre le BI des EAR et le questionnaire NDLS) ; il faudra connaître les taux de non-réponse partiel sur ces variables dans la collecte sans abri. Ces variables clés sont toujours renseignées mais parfois directement par les enquêteurs lorsque la personne dort par exemple, et donc de manière approximative (une consigne analogue existe pour les EAR).

- le dispositif d'identification des questionnaires (par numérotation) est bien défini ;

- une gestion différenciée des cas « personne seule » / « personnes en famille » / « personnes en groupes » est prévue et conduit à recueillir le minimum d'information nécessaire aux EAR ;

- les consignes pour les personnes qui refusent ou qui dorment sont analogues à celles des EAR.

Les formations et outils mis à disposition des bénévoles sont de qualité :

- les cartes de zones de collecte fournies aux bénévoles sont d'une très bonne qualité ;

- la formation d'environ 45 mn est claire et directement opérationnelle ;

- des instructions précises sont données pour arpenter son secteur sans oublier des rues ;

- des conseils opérationnels sont donnés pour amorcer la conversation et recueillir les informations ;

- une part importante de la formation est consacrée à la numérotation des questionnaires.

L'organisation est efficace :

- le nombre de bénévoles (1 800) est très important. Ce sont des personnes motivées, encouragées par l'effet « opération spéciale » ;

- La durée de collecte est de 3h soit très courte par rapport aux 2 jours du recensement, ce qui permet d'éviter les double-comptes ;

- le fait de travailler en équipe de 3 à 4 avec un responsable expérimenté produit un effet sécurisant et permet de dépasser les appréhensions qu'aurait un agent recenseur seul et peut-être de pouvoir contacter davantage de personnes ;

- un contrôle des questionnaires est effectué dès le retour en présence du responsable d'équipe. Un des objectifs de ce contrôle est de lever le doute sur des cas où la personne enquêtée pourrait ne pas être finalement « à la rue ».

3. Les points de divergence entre les deux opérations

La compatibilité du statut juridique de la Nuit de la Solidarité avec les dispositions légales et réglementaires sur le recensement : la Nuit de la solidarité n'est pas une enquête de type loi de 1951. Or, l'article 156 de la loi n°2002-276 sur le recensement prévoit que l'on ne peut utiliser pour le recensement que des données issues d'enquêtes réalisées en application de l'article 2 de la loi n°51-711 du 7 juin 1951. Par ailleurs, la NDLS n'a pas fait l'objet d'un examen par le comité du Label.

Toutefois, après consultation de l'Unité juridique de l'Insee, il serait envisageable de considérer la question sous l'angle de l'accès aux résultats NDLS sous couvert de l'article 7 bis de la loi de 1951 (moyennant avis du Cnis et demande du ministre). On pourrait alors se raccrocher aux « *données démographiques non nominatives issues des fichiers administratifs, notamment sociaux et fiscaux, que l'Institut est habilité à collecter à des fins exclusivement statistiques* » prévues par l'article 165 de la loi de 1951.

La réponse à l'enquête NDLS n'a pas de caractère obligatoire. Sur le principe, c'est donc contraire aux dispositions des EAR. Toutefois, dans la pratique, aucune pression particulière n'est exercée sur les personnes sans abri lors des EAR et en cas de refus, une estimation « à vue d'œil » est réalisée de manière analogue à ce qui est fait lors des NDLS.

La date de la collecte : en 2021, le recensement des personnes sans abri est fixé au 21 et 22 janvier. Cette année, la nuit de la solidarité était le 30 janvier. Il faudrait convaincre la mairie d'avancer un peu. L'argument principal est le risque de double compte avec les communes avoisinantes.

Le fait de ne pas demander lors des NDLS les noms et prénoms alors que dans les EAR, on cherche à obtenir ces informations. Là encore, les différences sont assez théoriques, car il n'est exercé aucune pression lors des EAR en cas de réticence à donner ces informations et la barrière de la langue empêche souvent de fait de les obtenir. Par ailleurs, depuis la suppression de la catégorie des « rattachés administratifs » des calculs de population légale, cette information a perdu de son intérêt et un protocole de réponse anonyme est proposé aux agents recenseurs en cas de difficultés de collecte.

4. Quelques points techniques restent encore à instruire

La coordination interne à la mairie de Paris : le CASVP n'est pas le service organisateur des EAR. Il va falloir que ces différents services se coordonnent. De même, les problématiques de coordination entre la mairie centrale et les mairies d'arrondissement se poseront.

Les habitations mobiles : il reste aussi le champ des habitations mobiles qui sera à recenser en dehors de la NDLS en faisant attention à ce que la frontière entre HM et SA soit bien claire.

La complétude du champ des sans-abri : les bénévoles ne réalisent l'enquête que dans les rues les plus « simples ». Certaines zones dangereuses sont exclues de leur champ : berges, colline du crack, camps et bidonvilles. Par ailleurs, pour le métro et certains parkings, le CASVP travaille en partenariat avec la RATP et les opérateurs. On n'a pas encore trop d'informations sur les modalités de ces collectes spécifiques. Toutefois, elles sont *a priori* menées par des personnes expérimentées en maraude et d'autres acteurs sont mobilisés pour faciliter ce recensement (RATP et SNCF notamment).

Conclusions :

Demander à la Ville de Paris de réaliser de manière spécifique le recensement des sans-abri selon la méthode des EAR, en plus de son opération annuelle NDLS, quasiment au même moment, avec une méthode très proche et beaucoup moins de moyens humains sera difficilement audible (impression de faire deux fois le même travail difficile et coûteux) et constitue un risque que les moyens nécessaires ne soient pas alloués à l'EAR.

Deux options sont ensuite ouvertes :

Option 1 : l'Insee récupère les résultats de l'enquête NDLS sous couvert de l'article 7bis de la loi de 1951. Dans ce cas, l'enquête se substitue à la collecte du recensement pour les sans-abri. L'Insee récupère les variables communes au bulletin du recensement et au questionnaire NDLS. Elles sont peu nombreuses, mais l'opération sera quand même gagnante, car les BI du recensement sont très peu remplis pour cette population et on bénéficiera d'une meilleure exhaustivité pour le décompte des personnes.

Option 2 : l'Insee ne récupère pas les résultats NDLS et met en œuvre une mutualisation des moyens entre le recensement et la NDLS :

- obtenir la concomitance de la date (NDLS le 21 janvier 2021),
- chaque responsable d'équipe NDLS est nommé agent recenseur et reçoit une formation de l'Insee (ne portant que sur les sans-abri dans les EAR),
- le recueil des informations se fait à la fois sur les bulletins individuels du recensement et sur les questionnaires NDLS. Pour le BI, en priorité les variables sexe et âge, puis les autres questions dont les informations peuvent être récupérées au gré de l'entretien.

Concrètement, lors des maraudes de la NDLS, l'interview d'une personne sans-abri est unique et commune à l'EAR et à la NDLS. Les deux questionnaires sont remplis simultanément.

Les personnes enquêtées sont informées qu'il s'agit aussi du recensement de la population.

Les bulletins individuels sont remis après la maraude au coordonnateur communal de l'EAR et suivent ensuite le process ordinaire.

Après consultation de la présidente du comité du Label, l'option 2 serait privilégiée.

En effet, dans le cas de l'option 1, il conviendrait que l'enquête NDLS fasse l'objet d'une procédure « de reconnaissance » qui d'une part formaliserait ses caractéristiques en termes de qualité et d'autre part engagerait la Ville de Paris à maintenir un niveau de qualité constant dans le futur.

Actuellement, seules deux formes de reconnaissance sont possibles, une labellisation par le comité du Label ou une procédure ASP (comme pour les fichiers administratifs). Une troisième forme qui consisterait en une homologation de la documentation, serait plus légère et pertinente dans ce cas, mais n'est pas encore mise en place. Les précédents de l'utilisation des données de l'Acoss pour la conjoncture de l'emploi ou de l'Olap pour l'observation des loyers sont des exemples de ce qui pourrait être fait.

Par ailleurs, l'option 1 présente le risque d'une forte dépendance vis-à-vis de la NDLS. Si pour une raison ou une autre (changement d'équipe municipale, appréciation différente sur la situation sanitaire, évolution budgétaire...), la Ville de Paris modifiait le dispositif actuel, voir même l'annulait, le recensement des HMSA se trouverait en péril.

Pour ces deux raisons, il est préconisé de se centrer sur l'option 2 pour l'EAR 2021, accompagnée d'une note d'information du comité du Label (sans examen en séance). L'option 1 pourrait être retenue dans 5 ans lorsqu'une procédure de reconnaissance aura été achevée.

Ce dispositif pourra également être décrit dans le DCPOD des EAR à finaliser en 2020.

L'Insee propose donc d'engager des discussions avec la mairie de Paris pour proposer une mutualisation des moyens pour cette opération de recensement des sans-abris après avoir recueilli au préalable l'avis de la CNERP.