



**FNARS**

*agir pour la solidarité*

# Rapport annuel du 115

Année 2011





# Rapport annuel du 115

Année 2011

# Sommaire

## 06 Préalables

07 Synthèse  
des principaux résultats

09 Introduction

10 Méthodologie

## 12 Partie I : activité et publics du 115 en 2011

### 13 L'activité du 115

#### 13 1. Les appels au 115

- Les appels décrochés par les 115 en 2011
- Peu de variation du volume d'appels au cours de l'année
- La prise en compte de tous les appels : un enjeu pour les 115

#### 15 2. Les demandes au 115

- Des demandes d'hébergement essentiellement
- Évolution des demandes en 2011 : entre fluctuation saisonnière et augmentation de leur volume

#### 17 3. Les réponses apportées par le 115

- 54 % des demandes n'ont pas donné lieu à un hébergement
- Une absence patente de places disponibles
- Des orientations majoritairement faites vers les centres d'hébergements, mais qui varient selon les publics
- Alternance de l'aide et discontinuité de la prise en charge : l'ineffectivité du principe de continuité

### 25 Les publics en contact avec le 115

#### 25 1. Les caractéristiques des appelants

- Des demandes majoritairement faites par les personnes elles-mêmes
- Des personnes déjà connues du 115, qui sollicitent le dispositif plusieurs fois
- Caractéristiques sociales des personnes qui sollicitent le 115

#### 27 2. Composition des ménages : quelles sont les personnes qui appellent le 115 ?

- Composition familiale : une majorité de demandes d'hommes seuls, des demandes de familles en forte progression
- Âge et sexe : une majorité d'hommes entre 25 et 44 ans
- Nationalité : une majorité de personnes de nationalité française, une demande croissante des familles étrangères

#### 29 3. Les réponses du 115 selon la composition des ménages

- Les personnes toujours hébergées, jamais hébergées, alternance de l'aide
- Les personnes isolées proportionnellement plus souvent hébergées, que les familles
- Les attributions selon la nationalité et l'âge



# préalables

Synthèse et méthodologie  
du rapport annuel

# Synthèse des principaux résultats



*Le fonctionnement de l'hébergement d'urgence implique que nos démarches doivent aboutir au plus vite. On sent une certaine "pression" et on appréhende de se retrouver dehors du jour au lendemain.*

Mr A. et Mr B.

Le 115, numéro d'urgence accessible 24H/24H et gratuit, est la ligne téléphonique d'accueil et d'aide aux personnes sans-abri et en grande difficulté. Maillon essentiel dans la chaîne qui va de l'accueil d'urgence à l'insertion sociale, le 115 est parfois la dernière solution, quand le cercle familial et amical ne peut plus servir d'appui à la personne en souffrance sociale.

Nous présentons ici une synthèse des principales données statistiques nationales présentées dans le Rapport annuel 2011 de l'Observatoire national du 115, disponible sur le site de la FNARS, [www.fnars.org](http://www.fnars.org). L'analyse a été réalisée à partir des données brutes des 115 de 30 départements<sup>1</sup> qui ont saisi régulièrement et en temps réel l'activité 115 via le logiciel ProGdis 115/SIAO. Cet échantillon diversifié reflète l'activité des 115, hors Paris. L'analyse chiffrée est complétée par une analyse qualitative et des témoignages, de gestionnaires de 115 et de personnes qui ont sollicité le 115.

Les données statistiques produites par l'Observatoire mettent en perspective la politique de réforme de l'hébergement et de l'accès au logement initiée par le gouvernement en 2009, fondée sur le principe selon lequel « nul ne doit être contraint de vivre dans la rue ». Les chiffres corroborent le constat de l'inachèvement de la refondation du secteur. Face à l'absence patente de places disponibles, de nombreuses personnes restent contraintes de vivre à la rue malgré leur appel au 115. L'activité du 115 révèle les limites de la gestion de l'urgence sociale, pris dans l'étau d'une augmentation de la demande et d'une absence de solutions pour y répondre. Au-delà, le système dans son ensemble démontre son incapacité à sortir les personnes de l'urgence pour les accompagner vers des solutions plus pérennes.

## Un dispositif sous tension qui ne parvient plus à répondre aux demandes

Plus que jamais le dispositif d'hébergement d'urgence se révèle sous tension et dans l'incapacité de répondre à ses missions, témoin de la crise sociale actuelle et de ses répercussions directes sur les plus démunis. Le décalage entre l'augmentation du nombre de demandes au 115 et le manque de solutions adaptées s'accroît.

## Des demandes en hausse de 17,5%

Les personnes qui appellent le 115 sollicitent essentiellement (90 % des demandes) une solution d'hébergement. Effet conjugué des flux migratoires et de la crise économique, les demandes d'hébergement ont augmenté de 17,5 % au cours de l'année 2011 dans les 30 départements participant à l'Observatoire national 115.

## Une précarité qui change de visage

Parmi les sollicitations au 115, on compte de plus en plus de familles appelantes : si les demandes des personnes isolées (et parmi elles celles des hommes seuls) restent majoritaires (48 %), les demandes des familles (30 %) ont connu une augmentation importante en 2011 : + 54 % entre janvier et décembre. Les jeunes constituent également un public non négligeable du 115 (17 % des appelants du 115 en 2011). Le recours au numéro d'appel d'urgence signe souvent une situation de rupture familiale et une fragilité du lien social. Après avoir été hébergés un temps chez des amis ou en squat, ils contactent le 115 lorsque ces solutions s'épuisent. Autre évolution notoire en 2011 : l'augmentation des demandes au 115 des personnes de nationalité étrangère, qu'elles soient issues de l'Union européenne (+40 %) ou hors Union Européenne (+108 %).

## Plus de la moitié de réponses négatives

Si la proportion d'attributions de places varie fortement selon les départements, le constat est partout le même : la persistance d'un trop grand nombre de réponses négatives aux demandes d'hébergement. En 2011, sur 30 départements de l'échantillon, 54 % des demandes n'ont pas donné lieu à un hébergement.

## Des attributions en baisse, faute de places suffisantes

Sur l'année 2011, les attributions vers des solutions d'hébergement ont baissé de 10 %. Ces non attributions s'expliquent à 56 % par l'absence de places disponibles, corroborant ainsi les observations du rapport de la Cour des comptes<sup>2</sup> et du rapport parlementaire sur l'hébergement d'urgence<sup>3</sup>, dans les zones tendues plus particulièrement. Pire, les baisses de financement et de places des structures d'urgence en 2011 ont impacté une prise

en charge déjà insuffisante. En 2011, les 30 départements de l'échantillon observent une baisse de 20 % des nuitées vers des centres d'hébergement d'urgence.

### Une saisonnalité des réponses

Pour pallier le manque structurel de places pérennes, des places temporaires et de nuitées hôtelières sont fortement mobilisées l'hiver pour mettre les personnes à l'abri, selon une gestion en « stop and go ». Régulée par le thermomètre, l'offre d'hébergement d'urgence s'adapte en hiver aux conditions climatiques plus qu'aux besoins des personnes. En 2011, les attributions ont ainsi fortement varié selon les mois : situées au-dessus ou proches de 60 % entre janvier et mars, elles ont chuté progressivement à partir d'avril pour atteindre leur plus bas niveau en octobre (34 %). Dans cette gestion climatique, même en hiver, des demandes d'hébergement demeurent non satisfaites. En novembre et décembre 2011, du fait de températures clémentes, peu de places supplémentaires ont été ouvertes : plus de la moitié des demandes n'ont pu être satisfaites pendant ces 2 mois.

### Le 115 ou les limites de l'urgence sociale

*« Toute personne sans abri en situation de détresse médicale, psychique et sociale a accès, à tout moment, à un dispositif d'hébergement d'urgence ».*

Art L 345-2-2 du Code de l'Action Sociale.

### Le principe d'inconditionnalité mis à mal

Outre de fortes disparités territoriales dans la nature et le volume des demandes et les réponses apportées, on assiste à une sélectivité des publics : l'absence de disponibilité aboutit à une sélection des publics contraire au principe d'inconditionnalité de l'accueil. Les femmes, les familles, les jeunes et les personnes de nationalité étrangère sont moins bien hébergés que les hommes seuls isolés. Le dispositif n'est pas parvenu à trouver des réponses supplémentaires à l'augmentation des demandes des familles de nationalité étrangère : les attributions sont restées stables, situées entre 2 000 et 3 000 demandes par mois sur les 30 départements de l'observatoire. Face au déficit chronique de places dans les dispositifs d'accueil spécifique et dans le dispositif de droit commun, la France n'est pas en mesure d'honorer les conventions internationales qu'elle a signées.

### Des attributions d'hébergement inadaptées et discontinues

À la faiblesse des réponses apportées s'ajoutent l'inadaptation des réponses et l'incapacité du dispositif d'hébergement à favoriser l'accès à des solutions durables pour les personnes qui se voient attribuer une solution d'hébergement. En cause ? La durée trop courte des orientations, la faiblesse des

moyens d'accompagnement social, et l'inadéquation des solutions proposées par défaut.

Les personnes qui ont appelé le 115 en 2011 sont pour la plupart déjà connues dans le dispositif d'urgence. Dans la majorité des cas, les solutions d'hébergement proposées le sont pour une courte durée, pour une ou deux à trois nuits seulement – généralement sans évaluation sociale – puis les personnes sont remises à la rue, les obligeant à recomposer le 115. 52 % des personnes ont fait plusieurs demandes dans l'année (5,7 demandes en moyenne, et plus pour les familles avec 7,4 demandes d'hébergement en moyenne).

Le principe de continuité de l'accueil n'est toujours pas effectif. Le dispositif continue à maintenir les personnes dans un système de « portes tournantes », en ne leur proposant qu'une mise à l'abri ponctuelle. Il ne leur offre pas un lieu où elles puissent se poser, mettre fin à des logiques de rupture, pour envisager une solution plus pérenne et adaptée à leur situation et leur permettre ainsi de sortir de la rue.

Les données montrent également combien les solutions offertes aux personnes qui appellent ne sont pas adaptées à leur situation mais proposées par défaut, en fonction des capacités d'accueil. Ainsi dans certains départements, l'hébergement à l'hôtel constitue la réponse majoritaire. En 2011, 60 % des familles sont hébergées à l'hôtel, les dispositifs d'accueil étant conçus et privilégiés pour les orientations des personnes seules. S'il répond à la demande de mise à l'abri, l'hôtel ne constitue pas une solution adaptée : il n'offre le plus souvent aucun accompagnement social, et laisse les familles dans des situations provisoires, qui entretiennent leur précarité (changements fréquent d'adresse, éloignement des lieux de scolarisation, d'emploi...).

### Un non-recours croissant

Face à cette situation, de plus en plus de personnes renoncent à solliciter le 115. Aux attentes longues, rythmées par les messages vœux, s'ajoute la lassitude des refus répétés et l'absence de places disponibles. Au-delà du manque de places, l'enjeu réside dans les conditions d'accueil du dispositif, dont l'humanisation reste à ce jour inachevée, et dans sa capacité à favoriser l'accès à des solutions d'insertion durable. Comment envisager son avenir nuit par nuit ?

<sup>1</sup> Aisne, Alpes-Maritimes, Ardennes, Bouches-du-Rhône, Calvados, Charente, Côtes d'Armor, Dordogne, Drôme, Finistère, Hérault, Ille-et-Vilaine, Indre-et-Loire, Jura, Loire-Atlantique, Mayenne, Morbihan, Nièvre, Orne, Puy-de-Dôme, Pyrénées-Atlantiques, Pyrénées-Orientales, Rhône, Haute-Saône, Saône-et-Loire, Sarthe, Yvelines, Vendée, Val-d'Oise, Guadeloupe.

<sup>2</sup> Rapport d'évaluation de la Cour des comptes, « La politique publique de l'hébergement des personnes sans domicile », novembre 2011.

<sup>3</sup> Rapport parlementaire, « Évaluation de la politique publique de l'hébergement d'urgence », janvier 2012.



# Introduction

## Le numéro d'urgence 115

Le 115 est un numéro d'appel d'urgence destiné aux personnes sans-abri et en grande difficulté. Il est départementalisé et fonctionne 24h/24 — 365 jours de l'année. Sa gestion est généralement assurée par une association sous le pilotage des services déconcentrés de l'État.

Le 115 est un maillon essentiel dans la chaîne qui va de l'accueil d'urgence à l'insertion sociale. Sa première mission, basée sur l'écoute, consiste, après avoir établi un diagnostic, à apporter une réponse de proximité en termes d'orientation à tout appelant en matière d'hébergement et d'informations sur l'accès aux droits. Pour cela le 115 doit connaître finement les modalités de fonctionnement des structures d'accueil et d'hébergement, leurs capacités, la typologie des personnes qu'elles hébergent et leurs limites. Il joue un rôle de régulation en recueillant et en diffusant quotidiennement les informations relatives aux places d'hébergement disponibles. Il doit être en mesure de renseigner et d'orienter les personnes vers tous les services proposés dans son département. C'est donc un dispositif en capacité de constater notamment les manques en termes de places d'hébergement et les besoins non satisfaits des personnes. Il apporte ainsi sa contribution à l'observation sociale pour que les dispositifs puissent être adaptés, et il alimente les PDAHI (Plan départemental d'accueil, hébergement et insertion). Ainsi dans la majorité des départements, les 115 doivent produire des statistiques quotidiennes pour rendre compte de leur activité.

## L'animation des 115 par la FNARS

La Fédération Nationale des Associations d'accueil et de Réinsertion Sociale (FNARS) est chargée, depuis la mise en œuvre du 115, de coordonner et d'animer ce dispositif. À ce titre, elle met en œuvre des actions pour favoriser l'information, les échanges de pratiques et la formation des acteurs concernés. Une grande partie des gestionnaires du 115 sont d'ailleurs adhérents à la FNARS.

### Les actions proposées par la FNARS :

- L'animation des 115 au niveau national,

et le soutien des régions pour favoriser les échanges de pratiques, la réflexion sur le rôle du 115, élaborer des positionnements et des stratégies : groupe d'appui national 115, groupes de travail en région, journées d'échanges thématiques, soutien à la production d'outils, mise en place d'un espace de partage de pratiques et d'outils sur le site de la FNARS ;

- L'appui à l'amélioration de la qualité du 115 et à la professionnalisation des acteurs : projets d'appui au pilotage de l'activité (Tableau de bord 115), à l'évaluation des missions (outil d'autodiagnostic du 115), formations des écoutants 115 et des veilleurs de nuits ;
- La veille réglementaire, l'information et la communication sur les évolutions du dispositif dans le contexte de la refondation : site internet, newsletter ;
- La gestion technique de l'acheminement des appels au 115 et le développement d'un logiciel de gestion de l'activité du 115 (ProGdis).

La FNARS gère également l'observatoire national du numéro d'urgence 115, qui a pour mission d'améliorer la connaissance, à la fois sur les personnes qui ont recours au 115, leurs problématiques et l'adéquation des réponses à leurs demandes et sur le fonctionnement même du dispositif 115.

## L'Observatoire national du 115

Pendant de nombreuses années, l'Observatoire a analysé les données téléphoniques transmises par France Télécom et les informations recueillies auprès de tous les 115 acceptant de participer volontairement à une enquête biannuelle portant sur les appels véritables, c'est-à-dire les appels décrochés par un écoutant et qui correspondent à une demande. Les objectifs étaient de mieux comprendre les publics et les réponses apportées.

### En 2005, la FNARS s'est fixée de nouvelles orientations pour accroître l'efficacité de l'Observatoire :

- L'amélioration de la connaissance des publics accueillis : caractéristiques socio-démographiques, situation administrative et sociale, nature de la demande, réponse apportée à la demande, évolution de la

population, ancienneté dans le dispositif... ;

- L'amélioration de la connaissance du dispositif 115 : missions, moyens humains et techniques... ;
- Le suivi de l'activité des gestionnaires en termes de données téléphoniques ;
- Le développement d'outils, notamment un logiciel standard pour les 115 non informatisés ou pour ceux qui souhaiteraient changer de logiciel. Cette nouvelle mission répondait à une demande forte d'information émanant des 115 qui n'étaient pas encore informatisés.

### Les principales étapes de travail et réalisations de l'Observatoire depuis sa création ont été les suivantes :

- Réalisation d'un état des lieux auprès de tous les 115 afin de mieux connaître le dispositif 115 et ses disparités selon les territoires ;
- Détermination de 30 départements « sites sentinelles » sur lesquels appuyer les analyses statistiques ;
- Harmonisation du recueil de données avec la détermination des informations communes à tous les 115 : terminologie, comptabilisation, informations analysées au niveau national ;
- Appel d'offre pour le développement d'un logiciel adapté aux besoins des gestionnaires 115 ;
- Déploiement du logiciel aux départements « sites sentinelles » puis aux autres départements demandeurs ;
- Production des premières enquêtes flash 115 et lancement des travaux en vue de la production d'un rapport annuel (2010) ;
- Production de baromètres sur un échantillon de 37 départements, d'une enquête sur la sortie de l'hiver, ainsi qu'un second rapport annuel (2011-2012).

# Méthodologie du rapport annuel

## L'échantillon d'observation

Les analyses ont été réalisées à partir des données brutes anonymisées issues directement des questionnaires 115.

Afin d'être plus réactifs et de disposer de plus d'informations plus riches et comparables, l'échantillon initial d'une dizaine de « sites sentinelles » (cf. rapport 2010) a été élargi à 30 départements qui ont saisi régulièrement et en temps réel l'activité 115 via le logiciel ProGdis 115/SIAO tout au long de l'année 2011, soit :

*Aisne, Alpes-Maritimes, Ardennes, Bouches-du-Rhône, Calvados, Charente, Côtes d'Armor, Dordogne, Drôme, Finistère, Hérault, Ille-et-Vilaine, Indre-et-Loire, Jura, Loire-Atlantique, Mayenne, Morbihan, Nièvre, Orne, Puy-de-Dôme, Pyrénées-Atlantiques, Pyrénées-Orientales, Rhône, Haute-Saône, Saône-et-Loire, Sarthe, Yvelines, Vendée, Val-d'Oise, Guadeloupe.*

Cet échantillon diversifié reflète l'activité des 115 hors Paris. L'analyse chiffrée est complétée par une analyse qualitative et des témoignages de 115 et de personnes qui ont sollicité le 115.

Bien que l'outil informatique ProGdis 115/SIAO permette l'enregistrement des activités 115 et/ou SIAO, les analyses proposées ici portent uniquement sur l'activité des 115. En 2011, l'enregistrement de l'activité SIAO s'est avéré encore trop disparate pour permettre une analyse statistique fine.

## Définition des variables observées et mode de comptabilisation

Les 115 travaillent sur des bases de données départementales, comprenant les personnes qui ont sollicité le 115 dans le département concerné ainsi que les demandes et les réponses qu'elles ont eues dans ce territoire. Un numéro d'identification unique étant attribué à chaque personne et un numéro d'identification unique étant attribué à chaque ménage (numéro qui peut évoluer si la composition du ménage change), les doublons sont évités à l'échelle d'un même département. En revanche, si un même ménage appelle le 115 dans deux départements différents, il sera intégré dans les deux bases de données départementales, ce qui génère des risques de doubles-comptes.

## Personnes et composition du ménage

Les données présentées dans ce rapport sont relatives aux personnes. Une ou plusieurs personnes peuvent être rattachées à un même ménage et l'association de plusieurs personnes a un impact sur l'adéquation de la réponse qui est faite par le 115 à la demande émise par la ou les personnes (demande individuelle ou demande collective). Les compositions du ménage analysées sont : homme seul, femme seule, personnes en famille (couples avec enfants + familles monoparentales), couple sans enfant, groupe sans enfant, mineur isolé ou en groupe.

## Demande et réponse

Tous les appels au 115 identifiés comme des « appels concernant un ménage » donnent lieu à la création d'une demande (demande de prestation ou d'hébergement). On comptabilise une demande par personne et non pas par ménage. On crée une réponse pour chaque demande et donc une réponse pour chaque personne. Une demande peut donner lieu à un hébergement dans le cas d'une réponse positive et un séjour d'une ou plusieurs nuits est attribué à la personne.

Nous avons analysé dans cette étude uniquement les demandes et réponses du jour J. Ainsi, lorsqu'une personne bénéficie de plusieurs nuits attribuées par le 115, les reports de ces nuits ne sont pas comptabilisés en tant que demande et en tant que réponse.



# Partie

Activité et public  
du 115 en 2011



# L'activité du 115

## 1] Les appels au 115

Les appels traités par l'analyse concernent uniquement les appels décrochés par les écoutants des 115. Elle ne comptabilise pas les appels qui n'aboutissent pas au 115, soit parce qu'ils sont pré-décrochés par un message pré-enregistré (message d'accueil diffusé dans l'attente que la ligne se libère, qui présente les missions du 115 et/ou dissuade les appels polluants); soit parce qu'ils sont dissuadés (lorsque le nombre d'appels 115 en cours est supérieur à la capacité technique de prise d'appel fixé par le limiteur, l'appelant entend un message du type « Toutes les lignes de votre correspondant sont occupées, merci de renouveler votre appel ultérieurement »). L'analyse ne comptabilise pas non plus les appels sortants effectués par les écoutants pour permettre de trouver une orientation aux personnes qui le sollicitent ou solliciter un partenaire.

### Plus de 650 000 appels décrochés par les 115 en 2011

Les écoutants des 30 départements de l'échantillon ont décroché 661 889 appels durant l'année 2011. Parmi les appels, 20 % ont concerné le 115 du Rhône. Quatre autres départements ont reçu chacun entre 40 et 50 000 appels par an : Le Val d'Oise, la Loire-Atlantique, l'Ille-et-Vilaine et les Bouches-du-Rhône.

Seuls les appels concernant une demande d'hébergement ou d'information pour un ménage identifié sont comptabilisés comme donnant lieu à la création d'une « demande ». 59 % des appels décrochés par les écoutants sont de ce type.

7 % des appels concernent des demandes de prestations ou d'informations sans que le ménage soit identifié. Ces appels concernent des personnes dont on ignore l'identité (soit parce que le 115 ne la demande pas faute d'orientation à proposer, soit parce que la personne ne le désire pas). Ils ne donnent par conséquent pas lieu à la création d'une demande. Les appels relatifs à des demandes de prestations et/ou d'informations peuvent être nombreux sur certains départements, qui disposent de peu de solutions d'hébergement ou pour lesquels l'accès aux structures d'hébergement s'effectue directement auprès des structures elles-mêmes. Ainsi, dans les Alpes-Maritimes

et dans l'Hérault, beaucoup de personnes sollicitent le 115 pour avoir des informations (horaires d'ouverture d'un vestiaire, demande de duvet, coordonnées d'un lieu de restauration gratuite...).

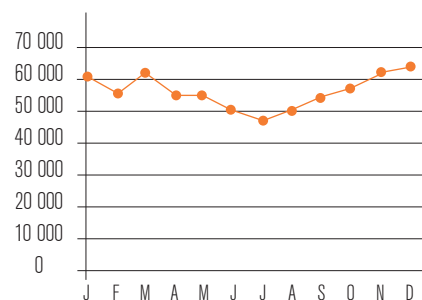
Les appels polluants décrochés par les écoutants représentent 7 % des appels. Ils sont relativement faibles du fait de l'équipement de nombreux 115 en pré-décrochés. Ces appels altèrent volontairement l'occupation de la ligne du 115, un bon nombre sont le fait d'enfants.

5 % des appels sont des erreurs de numéros. Le 115 est parfois confondu avec le 15, numéro national des urgences sanitaires, ou avec d'autres numéros d'appels d'urgence.

### Peu de variation du volume d'appels au cours de l'année

Le nombre d'appels décrochés par les écoutants est important tout au long de l'année 2011 (plus de 50 000 appels par mois sur les 30 départements). Il varie peu selon les mois en 2011. On constate une légère augmentation des appels entre le début et la fin de l'année 2011 (+8,5 % représentant environ 5 000 appels de plus).

#### ÉVOLUTION DU NOMBRE D'APPELS AU 115 EN 2011



Champ : 661 889 appel au 115 en 2011

On constate également une légère variation saisonnière des appels au 115, avec une baisse des appels d'avril – à la fin du plan hivernal – jusqu'à août.

Les demandes sur cette période hors plan hivernal sont proches de 50 000 appels par mois sur les 30 départements, alors qu'ils atteignent 65 000 en décembre 2011, soit 15 000 de plus.

#### NATURE DES APPELS EN 2011

	Effectif	%
Appel concernant un ménage	382 427	59
Signalement	9 031	1
Appel polluant	44 234	7
Erreur de n°	34 293	5
Appel interrompu	15 038	2
Demande de prestation	48 384	7
Rappel usager	75 248	11
Appel d'un partenaire	36 926	6
Autre	16 308	2
<b>Total</b>	<b>661 889</b>	<b>100</b>

## « Le 115 du Finistère

### Améliorer la réponse au 115 : Le projet « Tableau de bord »

En participant au Projet Tableau de bord 115 proposé par la FNARS, l'objectif pour le 115 du Finistère était d'affiner l'analyse de son activité téléphonique afin d'engager une démarche d'amélioration du service.

Le Tableau de bord permet de visualiser chaque semaine les variations de notre activité téléphonique et d'évaluer la qualité du décroché. Ces données sont ensuite analysées par le coordinateur chaque

semaine, puis en réunion d'équipe chaque mois.

L'analyse du Tableau de bord nous a permis dans un premier temps, d'identifier et de régler un souci sur la ligne.

Les premières tendances observées ont ensuite mis en évidence des périodes d'activité nécessitant des adaptations de notre dispositif pour améliorer la réponse au 115.

Aussi la réunion d'équipe a été décalée sur une plage horaire de moindres appels, et des plages horaires ont été créées avec des écoutants dédiés au 115 sur les pics d'activités.

Suite au projet, nous avons installé un logiciel permettant de poursuivre

l'analyse de l'activité pour distinguer les appels décrochés des appels simplement pré-décrochés et connaître le nombre d'appels sortants et la durée d'attente.

Cette démarche a permis d'analyser plus finement l'activité téléphonique du 115, d'évaluer les effets des actions engagées, et de valoriser notre travail auprès des autorités de tarification. Le projet Tableau de bord nous a également permis de rencontrer d'autres sites 115 lors des comités de pilotage. Cela a été chaque fois, l'occasion d'échanges, d'analyse et de partage de pratiques.

— via les données statistiques fournies par France Télécom, qui peuvent fournir aux 115 qui en font la demande, des données d'activité sur le nombre total d'appels reçus et le nombre d'appels décrochés. Les données transmises par France télécom sont parcellaires. Elles ne permettent notamment pas de distinguer les appels décrochés par un écoutant de ceux décrochés par un message pré-enregistré, ni d'appréhender l'attente ou les appels sortants, qui peuvent pourtant représenter une grosse part de l'activité des 115.

Peu de 115 disposent cependant d'un auto-commutateur. Gratuites et disponibles sous un format identique pour tous les 115, les données de France Télécom constituent une base d'observation intéressante. La FNARS a donc développé un tableau de bord de suivi de l'activité du 115, basé sur les données de France Telecom, tableau généralisable à tous les 115.

Cet outil permet de visualiser chaque semaine l'activité et la qualité du décroché, et d'en déduire des adaptations du 115 pour améliorer le niveau de service aux appelants. Il permet d'objectiver l'activité, ses variations, de matérialiser certains dysfonctionnements, en particulier la saturation massive des lignes d'entrées, et de donner une vision approchée de la variation de la charge téléphonique, souvent peu en rapport avec la ressource disponible en terme d'écoutes.

Le tableau de bord propose différents types de suivi — suivi hebdomadaire, suivi global sur une année, zoom sur une heure — à partir de 3 indicateurs de performance adaptés au pilotage du 115: le taux de qualité qui représente la proportion d'appels décrochés sur la totalité des appels, le taux d'exclusivité qui mesure la part des appels décrochés par des écoutants dédiés uniquement à la réponse au 115 et le taux d'occupation, qui correspond au pourcentage de charge téléphonique des écoutants.

### La prise en compte de tous les appels : un enjeu pour les 115

Le 115 souffre souvent d'une image négative auprès des personnes sans abri, et parfois même des acteurs de l'hébergement, en raison de la difficulté à joindre un écoutant et/ou d'obtenir une réponse aux demandes qui lui sont faites. Numéro d'urgence, le 115 demeure sur certains territoires difficilement joignable et accessible. Il entraîne un renoncement parfois important des personnes à le solliciter.

La connaissance du volume d'appels total du 115 est un enjeu déterminant pour permettre d'objectiver ces constats, et de réfléchir à des pistes d'action pour améliorer

la réponse apportée aux personnes. Des pistes à la fois techniques liées à l'équipement téléphonique du 115, pour optimiser la réception d'appels sur les lignes, mais également organisationnelles pour permettre aux écoutants d'assurer le plus efficacement leur mission d'accueil, d'écoute et d'information; d'évaluation et d'orientation, notamment vers l'hébergement.

L'observation du volume d'appels et sa composition (proportion d'appels décrochés et d'appels dissuadés) peut se faire de différentes manières selon l'équipement des 115:

— via un autocommutateur téléphonique: système de gestion des appels qui permet notamment des extractions statistiques et une lecture fine de l'activité du 115;



## 2] Les demandes au 115

### Volume et nature des demandes

En 2011, 437 786 demandes ont été faites aux 115 des 30 départements de l'échantillon. Elles ont concerné 76 171 personnes différentes.

#### NATURE DES DEMANDES FAITES AU 115 EN 2011

	Effectif	%
Demandes de prestation	44 982	10
Demandes d'hébergement	392 804	90
<b>Total</b>	<b>437 786</b>	<b>100</b>

### Des demandes de prestations

Les demandes de prestations représentent 10 % des demandes totales. Elles correspondent notamment à des demandes de renseignements sur les modalités d'accès à l'aide alimentaire et aux services d'hébergement.

Si elles sont relativement faibles au niveau national, les demandes de prestations peuvent représenter une part significative de la demande dans certains départements. Ainsi dans les Alpes-Maritimes, les demandes de prestation représentent 68 % des demandes, 56 % en Charente, 37 % en Guadeloupe, 36 % dans le Morbihan, 29 % dans l'Hérault, et 28 % en Vendée.

### Le 115 de Seine-Saint-Denis

#### Les principaux motifs des demandes et leurs variations selon les saisons

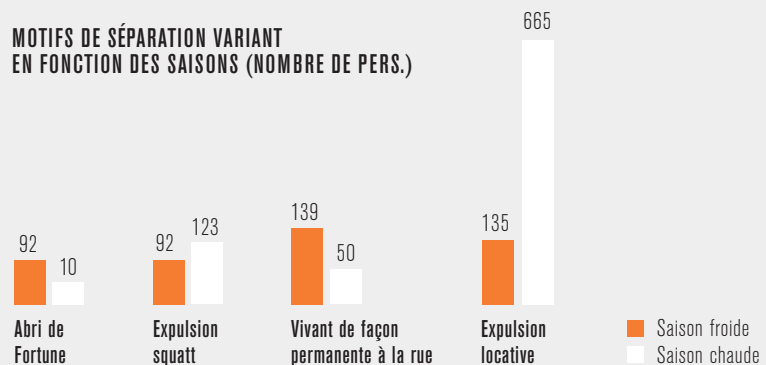
Le 115 Seine-Saint-Denis a étudié les motifs de recours des personnes qui sollicitent le 115, en observant leurs éventuels variations selon les saisons. D'après une lecture faite sur les primo demandeurs en 2011 et d'un découpage de l'année en deux grandes saisons, une « froide » (janvier-avril et novembre-décembre) et une « chaude » (mai-octobre),

les constats suivants apparaissent :

— Les motifs de séparation liés à des fins d'hébergement par un tiers (violences conjugales, rupture conjugale, rupture familiale, rupture amicale) sont pratiquement identiques tout au long de l'année.

— À l'inverse, certains motifs de séparation des ménages qui sollicitent le 115 varient sensiblement d'une saison à l'autre. En saison « chaude », on constate une importance des demandes liées aux expulsions, quand la saison « froide » est plus marquée par la présence des habituées de la rue et de personnes vivant des abris de fortune.

#### MOTIFS DE SÉPARATION VARIANT EN FONCTION DES SAISONS (NOMBRE DE PERS.)



### « Le 115 des Alpes maritimes

#### Les missions de prestations, d'écoute et d'information du 115

Les demandes de prestations constituent la majorité des appels, contrairement aux 115 des autres départements qui enregistrent généralement plus de demandes d'hébergement.

Parmi les demandes de prestations, les demandes de renseignements sur les distributions alimentaires sont les plus importantes. Elles représentent plus

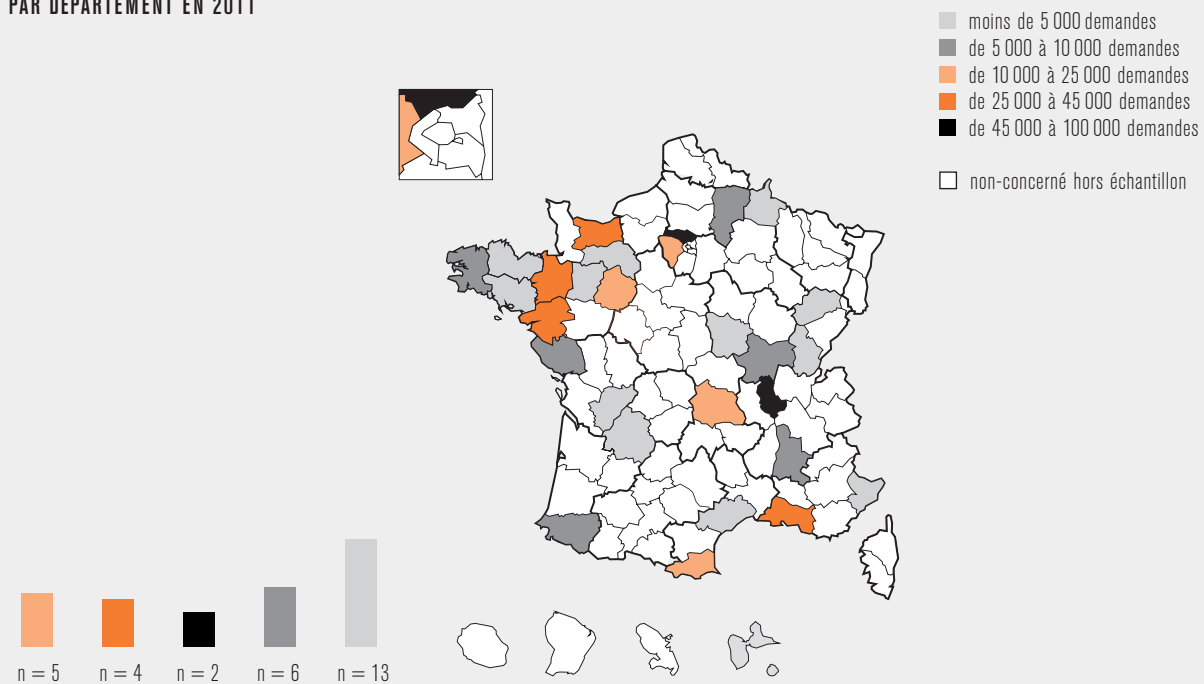
de 50 % des appels, avec une augmentation palpable cette année de juin à août. Pour répondre à ces demandes, le 115 a maintenu le doublement des effectifs en soirée comme pour l'hiver. Dans le département, les usagers peuvent bénéficier des distributions alimentaires tous les jours mais uniquement dans la ville de Nice, où des associations se sont organisées pour assurer une distribution de repas tous les jours. À Menton et à Cannes, une distribution est organisée le mercredi soir seulement. Il n'y a aucune distribution sur les autres villes du département. L'instabilité des distributions alimentaires causée par

les petits moyens des associations bénévoles provoque parfois des mécontentements auprès des usagers.

Le nombre d'appels reçu par le 115 des Alpes maritimes pendant la période estivale n'a pas montré beaucoup d'écarts avec la période hivernale, à la différence des années précédentes. Les demandes d'hébergement sont moins nombreuses en été. Il n'y a qu'un accueil de nuit ouvert pour tout le département à Nice, avec 90 places pour les hommes et 19 places pour les femmes. Difficile dans ce contexte de répondre à toutes les demandes. Les femmes se retrouvent en effet souvent en difficultés

pendant cette période. Les demandes de renseignements et d'information ont par contre augmenté ; conséquence de la fermeture des établissements et associations pendant la période estivale, surtout au mois d'août (environ 20 % des appels). Les demandes de lien avec le SAMU social sont aussi nombreuses qu'en hiver. Nice assure des maraudes tous les jours, en journée et en soirée, ainsi que la ville de Cannes en journée la semaine et un soir par semaine. En été, il n'y a plus de couvertures à distribuer, uniquement des couvertures de survie, afin de les conserver pour la période hivernale.

## RÉPARTITION DU NOMBRE DE DEMANDES D'HÉBERGEMENT PAR DÉPARTEMENT EN 2011



### Des demandes d'hébergement essentiellement

Les demandes d'hébergement représentent 90 % des demandes totales. En 2011, 392 804 demandes ont été faites aux 115 concernant 69 000 personnes différentes.

Le volume des demandes varie de manière importante selon les départements, avec des départements qui se situent à l'année :

- en dessous de 5 000 demandes : Alpes-Maritimes, Ardennes, Charente, Côtes-d'Armor, Dordogne, Hérault, Jura, Mayenne, Morbihan, Nièvre, Orne, Haute-Saône, Sarthe, Guadeloupe
- entre 5 000 et 10 000 demandes : Aisne, Drôme, Finistère, Pyrénées-Atlantiques, Saône-et-Loire
- entre 10 000 et 25 000 demandes : Indre-et-Loire, Puy-de-Dôme, Pyrénées-Orientales, Yvelines, Vendée
- entre 25 000 et 45 000 demandes : Bouches-du-Rhône, Calvados, Ille-et-Vilaine, Loire-Atlantique
- entre 45 000 et 100 000 demandes : Val d'Oise, Rhône

### Évolution des demandes selon les mois et les saisons

#### Une faible variation saisonnière des demandes de prestations

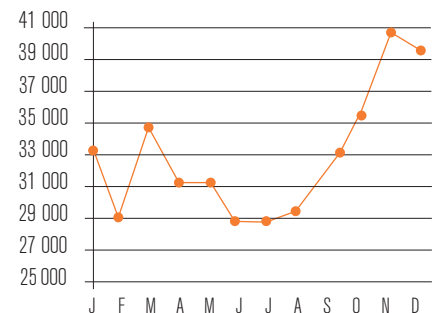
Les demandes de prestations varient peu selon la saison. En période estivale, on constate une légère augmentation des demandes alimentaires et des demandes de couvertures ou de duvets, conséquence des moindres attributions d'hébergement l'été, faute de places disponibles du fait des fermetures des places hivernales et de la fermeture de certaines places pérennes (non remplacement du personnel en vacances, faute de crédits, réalisation de travaux...).

#### Mais des demandes d'hébergement qui varient fortement

On constate en 2011, une forte variation des demandes selon les saisons :

- Au début de l'hiver 2011, on constate une moyenne de 32 286 demandes par mois de janvier à mars ;
- Au printemps, les demandes baissent progressivement suite à la fermeture des places hivernales ;
- En été, les demandes chutent avec une moyenne de 28 928 demandes par mois de juin à août, conséquence vraisemblable du renoncement des personnes suite à l'absence de places disponibles ;
- De l'automne à l'hiver, les demandes repartent à la hausse progressivement pour atteindre plus de 40 000 demandes en novembre 2011.

### ÉVOLUTION DES DEMANDES D'HÉBERGEMENT EN 2011



On constate par ailleurs une augmentation significative du volume des demandes entre la fin de l'hiver 2010-2011 (moyenne mensuelle de 32 286 demandes de janvier à mars 2011) et le début de l'hiver 2011-2012 (moyenne mensuelle de 37 976 d'octobre à décembre 2011) soit une variation de +17,5 % des demandes.



## « Le 115 des Pyrénées orientales

### Les demandes au 115 au printemps et en été

Le département des Pyrénées-Orientales est un département frontalier à l'Espagne et situé sur l'axe méditerranéen reliant le continent Africain à l'Europe du Nord et les pays de l'Est. Le service du 115 basé sur le département 66 fait apparaître un flux d'appels de 65 746 appels annuels, soit en moyenne 180 appels par jour.

Les demandes (14 215) sont faites à 80 % par les usagers, 15 % par les particuliers et associations. Elles sont en provenance à 95 % de Perpignan et de son agglomération.

En 2011, nous avons orienté 2 510 personnes différentes soit 7 personnes nouvelles par jour avec une durée de séjour plutôt courte : 40 % pour des séjours d'une seule nuit, 38 % pour des séjours de 2 à 6 nuits soit pour 78 % pour des séjours de moins d'une semaine. Sur les 3 dernières années, nous observons cependant une augmentation de personnes hébergées plus de 29 jours, conséquence du PARSA. Autre constat, la précarité perdure pour environ 500 personnes qui nous contactent depuis 3 ans et plus. Elles sont toujours en recherche d'un hébergement, d'un travail mais surtout d'une aide humaine et sociale.

En ce qui concerne la période dite « estivale » en 2011, elle représente 42 % des appels annuels. L'activité du service est importante pendant cette période. Suite à la suppression des places supplémentaires ouvertes uniquement sur la période hivernale (44 sur 96 places), nous constatons 7 mois sur 12 une forte augmentation des refus pour absence de places soit 85 % du total annuel.

Cette demande sociale estivale s'explique par plusieurs facteurs. Notre département accueille des personnes en recherche d'un travail saisonnier dans le secteur touristique (stations hivernales et stations balnéaires) mais également dans le secteur agricole et arboricole. Les effets de la crise économique également en Espagne : nous observons une forte augmentation d'appels provenant de personnes d'origine d'Afrique du Nord plus particulièrement d'origine marocaine avec un titre de séjour espagnol à la recherche d'un travail.

## 3] Les réponses apportées par le 115

### 54 % des demandes n'ont pas donné lieu à un hébergement

En 2011, 54 % des demandes d'hébergement n'ont pas donné lieu à un hébergement, sur les 30 départements de l'échantillon. Soit 211 291 demandes sans attributions sur les 392 804 demandes totales d'hébergement.

### D'importantes variations des non-attributions au gré des aléas du thermomètre

Les attributions varient assez fortement selon les mois, elles sont plus importantes pendant les mois d'hiver que durant le reste de l'année. Elles se situent au-dessus ou proches de 60 % entre janvier et mars pour chuter progressivement entre avril et octobre, où elles atteignent leur plus bas niveau (34 %). Les attributions ne remontent que très progressivement au début de l'hiver 2011-2012. Au vu des différents niveaux du plan grand froid, les températures du mois de novembre et décembre 2011 n'ont pas été suffisam-

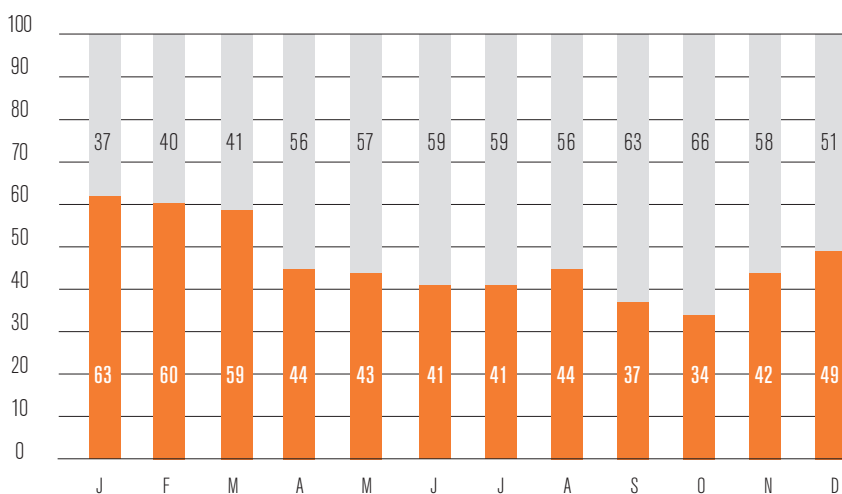
ment basses pour déclencher l'ouverture de places permettant de mettre à l'abri les personnes sollicitant le 115.

Ce chiffre reflète la gestion des disponibilités d'hébergement « au thermomètre ». Cette gestion adapte avant tout l'offre d'hébergement d'urgence aux conditions climatiques avant de s'adapter aux besoins des personnes. Si la chute des températures engendre indirectement une hausse des besoins urgents de mises à l'abri, elle n'en constitue pas la seule cause. Au printemps et en été, les expulsions locatives suite à la fin de la trêve hivernale entraînent de nombreuses demandes au 115 comme témoigne l'exemple de la Seine Saint-Denis.

Au manque structurel de places pérennes pour accueillir les personnes, s'ajoute ainsi le « stop and go » des places disponibles, liées aux conditions climatiques et aux arbitrages financiers qui amènent des fermetures temporaires ou structurelles de places.

On constate sur l'année une diminution des attributions de 10 % entre janvier et décembre 2011.

### ÉVOLUTION DES RÉPONSES AUX DEMANDES D'HÉBERGEMENT EN 2011



Champ : 392 804 demandes d'hébergement en 2011

■ Demandes ayant donné lieu à un hébergement en %  
 ■ Demandes n'ayant pas donné lieu à un hébergement en %

## Une hétérogénéité des réponses aux demandes selon les départements

Les taux d'attributions et de non-attributions varient fortement selon les départements, selon le dimensionnement de l'offre d'hébergement et le volume de la demande.

Ainsi certains départements, ont à l'année :

— des taux d'attributions inférieurs à 40 %, témoignant de réelles tensions dans la prise en charge : Hérault, Ille-et-Vilaine, Loire-Atlantique, Morbihan, Rhône, Vendée, Val-d'Oise, Guadeloupe ;

— des taux d'attributions supérieurs à 60 %, témoignant d'une moindre tension de la demande et de l'offre : Aisne, Ardennes, Bouches-du-Rhône, Calvados, Finistère, Indre et Loire, Jura, Mayenne, Nièvre, Orne, Pyrénées-Orientales, Haute Saône, Saône-et-Loire

## Les différents motifs des non-attributions

Les non-attributions suite à une demande d'hébergement s'expliquent par différents motifs : l'absence de places disponibles, le non rappel par l'utilisateur, les fins de prise en charge, mais également le refus des structures d'hébergement ou des personnes sans abri des orientations proposées.

### LES DIFFÉRENTS MOTIFS DE NON-ATTRIBUTIONS EN 2011

	Effectif	%
Absence de places disponibles	118 559	56
Refus de la structure	1 155	1
Refus de l'utilisateur	4 553	2
L'utilisateur n'a pas rappelé	47 389	22
Fins de prise en charge	26 096	12
Autre	13 639	6
<b>Total</b>	<b>211 391</b>	<b>100</b>

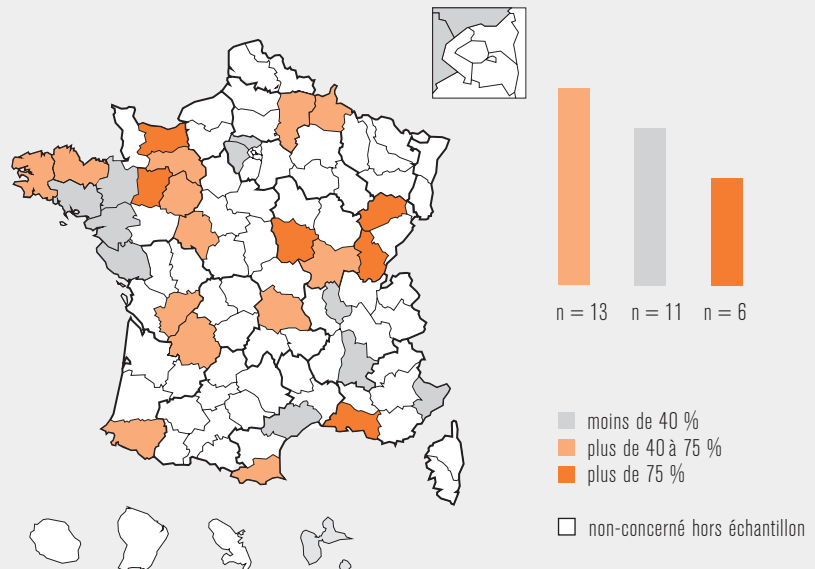
## Une absence patente de places disponibles

L'absence de places disponibles constitue le principal motif de non-attribution. Il concerne 56 % des demandes n'ayant pas donné lieu à un hébergement sur l'année 2011. L'absence de places disponibles varie fortement selon les saisons et selon les départements.

— **Principale cause des non-attributions, le nombre de places disponibles varie lui aussi selon les températures**

En 2011, le taux de non-attribution pour absence de places disponibles grimpe en flèche à la sortie de l'hiver pour se maintenir à niveau assez élevé tout l'été, entre

### % DES DEMANDES AYANT DONNÉ LIEU À UN HÉBERGEMENT EN 2011



60 et 65 %. Conséquence à la fois de la fermeture des places hivernales et de la fermeture de certains centres d'hébergement pérennes durant les congés estivaux. Si ces fermetures temporaires sont parfois justifiées par le fonctionnement des établissements (nécessité de procéder à des travaux), elles sont généralement dues à des contraintes budgétaires (non remplacement du personnel partant en vacances) et entraînent des difficultés importantes sur les territoires, dans un contexte où les besoins sont loin d'être couverts : angoisses et remises à la rue des personnes hébergées, sélectivité accrue des publics...

Ces ruptures d'hébergement, même temporaires, sont sources de fragilisation pour les personnes, et peuvent mettre à mal, pour certaines d'entre elles, le travail de stabilisation et d'accès au logement qui avait été entrepris durant l'hiver où elles avaient pu bénéficier d'un hébergement.

En toute logique, le taux de non-attribution pour absence de places disponibles baisse à nouveau à partir d'octobre, à l'entrée de l'hiver 2011-2012 suite à l'ouverture de places supplémentaires entre le 1<sup>er</sup> novembre et le 31 mars mais que très progressivement en 2011, conséquence du faible déclenchement du plan hivernal suite aux températures hivernales relativement clémentes et de la baisse des places d'hébergement disponibles.

### ÉVOLUTION DES NON ATTRIBUTION À DES DEMANDES D'HÉBERGEMENT POUR ABSENCE DE PLACES DISPONIBLES EN 2011



■ Absence de places disponibles (%)

Champ : 118 559 non attribution pour « absence de places disponibles » en 2011

— **Variation des non-attributions pour absence de places disponibles selon les départements**

Le taux de non-attribution pour absence de places disponibles est particulièrement élevé dans certains départements. En Ille-et-Vilaine, dans le Val-d'Oise, la Loire-Atlantique, le Rhône et l'Hérault, il se situe entre 59 % et 80 %. Cette absence de places disponibles témoigne, s'il en était encore besoin, du manque de places suffisantes sur certains territoires pour répondre aux demandes, à l'aune de l'évaluation faite

## Le 115 du Rhône

### De nombreuses demandes sans solution et des référés libertés pour obtenir un hébergement

« Le plan hivernal 2011-2012 sur le Rhône a permis la mobilisation de 680 places supplémentaires, (contre 400 l'an passé) ainsi que 300 places pour la période grand froid du 31 janvier au 8 mars. 350 personnes en familles sont actuellement positionnées à l'hôtel, et ce jusqu'au 9 mai. Malgré cette importante mobilisation, de nombreuses demandes sont restées sans solutions : 400 non-attributions par soir en novembre 2011, 200 par soir en moyenne ces dernières semaines. »

Suite à l'arrêté du conseil d'État rendu le 10 février 2012 sur le Droit à l'hébergement d'Urgence, le 115 du Rhône a connu son premier référé Liberté le 20 février 2012 en période d'Extrême Froid. Un certain nombre de familles hébergées durant le plan grand froid en gymnase ont décidé, au vu des réponses négatives du 115, de faire des demandes d'hébergements via des référés libertés. Les familles sortant du plan froid en date du 2 avril 2012, ont également utilisé ce recours pour éviter le retour à la rue à la fin du plan froid.

Faute de places disponibles, la DDCS du 69 a demandé au 115 de positionner ces familles sur des places hôtels, puis de réorienter les familles hébergées « sortantes de plan froid » et/ou « référées » sur les places d'hébergements d'urgence en structure qui se libèrent. En juillet 2012, 258 personnes à l'hôtel attendent une place en centre d'hébergement. Le 115 du Rhône compte par ailleurs en moyenne 250 personnes sans solution chaque soir, et n'est plus en mesure de les orienter.

tant par le récent rapport de la Cour des comptes<sup>1</sup> que par le rapport parlementaire sur l'hébergement d'urgence<sup>2</sup>. À l'inverse, il est relativement bas pour d'autres départements où il se situe en deçà de 20 % : l'Aisne, les Côtes-d'Armor, la Mayenne, la Saône-et-Loire et les Pyrénées-Orientales.

### Des personnes qui ne rappellent pas et des fins de prise en charge

22 % des demandes n'ayant pas donné lieu à un hébergement s'expliquent par le non-rappel des personnes. Face aux réponses négatives répétées et/ou de la difficulté d'obtenir une réponse avant la fin de jour-

née, les personnes renoncent à rappeler le 115 et/ou ne donnent pas suite à la proposition qui leur a été faite.

Par ailleurs, parmi les demandes n'ayant pas donné lieu à un hébergement, **12 % ont concerné des fins de prise en charge**. On entend par « fin de prise en charge » des places attribuées par le 115, mais qui en définitive n'ont pas été occupées le jour-même par les personnes auxquelles elles ont été proposées.

Les raisons peuvent être les suivantes : la personne ne se présente pas, elle ne rappelle pas suite à l'attribution d'une place, elle trouve une autre solution, elle refuse la place proposée, elle se maintient dans son hébergement, refus de la structure d'accueillir la personne à son arrivée...

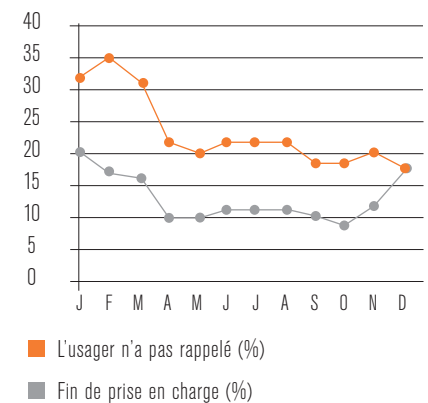
### RÉPARTITION DES MOTIFS DE FINS DE PRISE EN CHARGE EN 2011

Motifs de fin de prise en charge	%
<b>N = 26 096</b>	
La personne ne s'est pas présentée	45
La personne n'a pas rappelé	1
Absence de transport	1
La personne a trouvé une autre solution	23
La personne s'est maintenue dans son hébergement	1
La personne a besoin de soins médicaux	2
Problème de mobilité	0
La personne ne relève pas du 115	0
Refus structure	4
Refus de l'usager	4
Retour à la rue	2
Accès à un logement	1
Absence momentanément prévue	1
INR	15
<b>Total</b>	<b>100</b>

Ces motifs varient fortement également selon les saisons : **ils sont beaucoup plus élevés en hiver**. Cette tendance est à corréler avec le type de places proposées en hiver, pendant les périodes de grand froid, notamment avec l'ouverture de lieux collectifs de type gymnase, caserne... Le renoncement des personnes à se présenter ou à rester dans des lieux hivernaux de type collectif est très important. Plusieurs raisons peuvent expliquer cette situation : l'éloignement géographique par rapport au centre ville, les mauvaises conditions d'hygiène et

l'absence de services proposés (ex : pas de restauration sur place, peu de sanitaires, douches...), les vols, les violences, la séparation des couples et des familles, la prévalence croissante des pathologies psychiques ou tout simplement l'embarras de la promiscuité et du regard des autres, autant de raisons qui peuvent pousser les personnes à éviter ces lieux

### ÉVOLUTION DES MOTIFS DE NON ATTRIBUTION EN 2011



Ces situations questionnent la qualité des places ouvertes en hiver, dans une simple optique de mise à l'abri. Les conditions d'accueil, dans les structures de type collectif, participent à une désindividualisation et déshumanisation de la prise en charge. La personne ne peut s'installer, rentrer et sortir selon ses envies et besoins et doit souvent respecter un règlement strict. Les structures, souvent conçues pour un public masculin, ne sont pas adaptées aux femmes et aux familles, ni aux grands marginalisés ou aux personnes avec animaux. Certains accueils, où une présence de veilleurs de nuit n'est pas assurée, refusent même parfois d'accueillir des femmes et des hommes du fait des violences, de la présence d'alcool... Les prestations proposées sont minimales : parfois aucune restauration, aucun accompagnement social ni personne à qui s'adresser pour avoir des informations... sans oublier qu'il s'agit parfois uniquement d'une chaise où s'asseoir dans certains accueils de nuit. Ces structures temporaires ne sont pas adaptées pour recevoir dans de bonnes conditions des personnes en situation d'exclusion sociale.

<sup>1</sup> Rapport d'évaluation de la Cour des comptes, « La politique publique de l'hébergement des personnes sans domicile », novembre 2011.

<sup>2</sup> Rapport parlementaire, « Evaluation de la politique publique de l'hébergement d'urgence », janvier 2012.



## Témoignages d'Usagers de l'accueil de jour du Haut Rhin

### La sollicitation du 115

« Le 115 permet d'avoir un abri pour la nuit, il n'y a pas de garantie, mais je peux au moins avoir une place une place pour plusieurs nuits. Des fois, je peux dormir chez une personne, mais avec le 115, je peux avoir un abri pour plus longtemps : toutes les nuits et pouvoir manger. Les orientations m'ont toujours convenu, car j'ai toujours été orienté à la MDP qui reste un lieu assez agréable. Le 115 m'a toujours envoyé à la MDP. Cela peut aider les gens à avoir un hébergement et reprendre confiance. Dormir pour reprendre un nouveau départ. »

Témoignage d'une personne hébergée à la MDP  
(centre d'hébergement d'urgence) suite à une orientation du 115

**« Pas d'autres solution que le 115, la seule chose que l'on peut faire pour avoir un abri, car on ne connaît pas trop de monde sur Mulhouse. Avec le 115, il y a la possibilité d'avoir une place, mais c'est embêtant quand il faut rappeler et quand on rappelle c'est complet, quand on rappelle on est sûr de dormir dehors. Sinon, je suis content des orientations, j'ai une place tout de suite, là où je vis actuellement me permet d'avoir plus que sur le 115. L'accueil téléphonique est rassurante, les personnes sont rassurantes, l'accueil est bien fait, c'est direct ».**

Témoignage d'une personne hébergée à la MDP (centre d'hébergement d'urgence) suite à une orientation du 115

« Je ne fais pas appel au 115 à cause des mauvaises fréquentations et mauvaises rencontres à la MDP (centre d'hébergement d'urgence). Il y a fréquemment des bagarres devant la MDP — sentiment d'insécurité. D'autre part, l'hygiène des matelas, provoquent des démangeaisons, boutons divers et plaques rouges. »

Témoignage d'un jeune de 24 ans qui se refuse à faire appel au 115  
(via entretien de l'accueil de jour)

## Les types d'orientation d'hébergement

### Des orientations majoritaires vers les centres d'hébergement

En 2011, sur les 30 départements, 181 413 nuitées ont été attribuées aux personnes. Parmi ces nuitées, **60 % ont été attribuées en centre d'hébergement d'urgence, 26 % en hôtel, 9 %** correspondent à places hivernales et 5 % dans une autre structure (hébergement de stabilisation, maison relais, résidence sociale, lits halte soins santé).

Selon les départements, ces proportions varient de manière significative. Ceci est directement lié à l'organisation du dispositif d'hébergement sur chaque territoire.

Ainsi dans certains départements :

- L'hôtel constitue l'orientation principale, faute de places d'hébergement suffisantes et compte-tenu de la composition familiale des appelants. C'est le cas de l'Aisne, du Val-d'Oise, des Yvelines, du Calvados et du Finistère.

- Les places d'hébergement d'urgence constituent quasiment la seule orientation, à plus de 85 % dans la Nièvre, l'Orne, le Puy-de-Dôme, la Drôme, la Loire-Atlantique et la Saône-et-Loire.

- Les places hivernales représentent une part significative des orientations (entre 30 et 60 %), témoignant de la sous-dotation du dispositif d'hébergement le reste de l'année. C'est le cas du Jura, de la Sarthe, du Morbihan, et des Pyrénées-Atlantiques.

### Des orientations par type de dispositifs qui varient selon la composition des ménages

Les orientations en centre d'hébergement d'urgence concernent très majoritairement des hommes seuls (67 %), alors que les familles, elles, sont majoritairement orientées vers l'hôtel (60 %); elles constituent 71 % des personnes qui y sont hébergées. Les orientations des femmes seules, des couples sans enfants et des groupes d'adultes sont moins ciblées.

### Évolution des types d'hébergement selon les saisons : recours aux places hivernales et hôtelières comme variables d'ajustement du dispositif

Le nombre de nuitées diminue, quel que soit le type d'hébergement, à partir de mars 2011, à la fin du plan hivernal 2010-2011.

Cela se traduit par :

- la fermeture des places hivernales supplémentaires à partir d'avril puis leur réouverture à partir de novembre 2011 avec la reprise du plan hivernal pour la période 2011-2012,

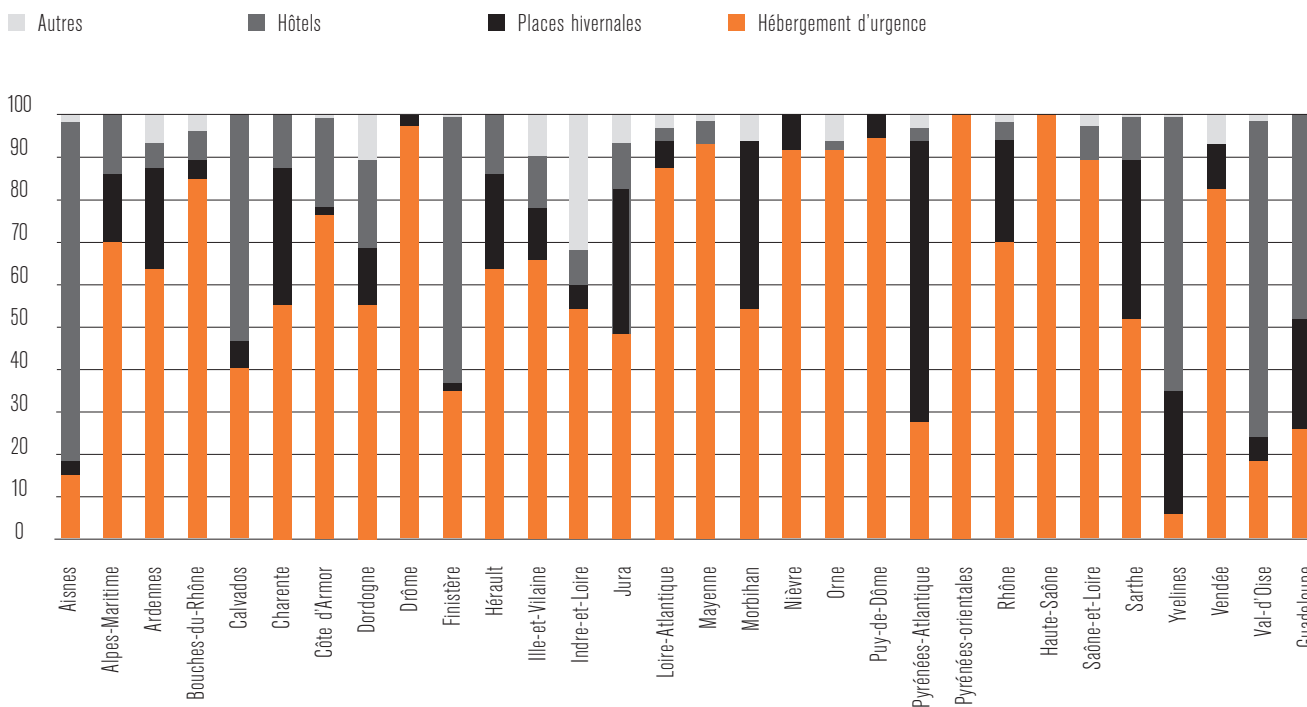
- la diminution des prises en charge en hôtel, à partir du printemps. Les nuitées hôtelières augmentent à nouveau à partir de novembre (même tendance que pour les places hivernales),

- la diminution de 20 % des nuitées en centre d'hébergement d'urgence au cours de l'année 2011. La diminution des orientations sur les centres d'hébergement d'urgence débute à partir d'avril, avec une moyenne de 8 500 attributions mensuelles d'avril à décembre contre 11 000 de janvier à mars – soit une diminution de 20 % des nuitées en centre d'hébergement entre le début et la fin de l'année.

SITUATION FAMILIALE DES PERSONNES HÉBERGÉES SELON LE TYPE DE PLACE EN 2011

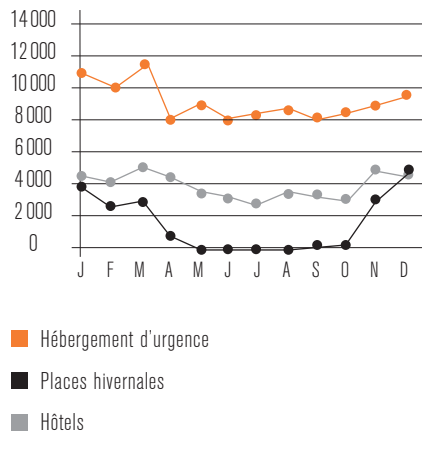
	Homme seul	Femme	couple	Famille	Groupe	Mineur	Total
Hébergement d'urgence (N = 109 032)	67	12	6	13	2	0	100
Places hivernales (N = 17 043)	60	10	9	17	4	0	100
Hôtels (N = 46 636)	12	9	7	71	1	0	100

### RÉPARTITION DES ORIENTATIONS PAR DISPOSITIF SELON LES DÉPARTEMENTS EN 2011



Cette baisse peut notamment s'expliquer par la baisse des places d'urgence financées en 2011 (hors places hivernales et nuitées hôtelières), par rapport à 2009 et 2010. Passage de 14 522 places à 14 228 places d'hébergement d'urgence, soit une baisse de 294 places. Les crédits de l'hébergement d'urgence ont diminué par ailleurs de 20 %, en comptant les crédits de l'enveloppe complémentaire dégagée à la fin 2011.

### ÉVOLUTION DES TYPES D'HÉBERGEMENT EN 2011



### Les durées de prise en charge

#### Plus de la moitié des attributions sont des séjours d'une seule nuit

Les orientations ont été faites en majorité pour des séjours d'une nuit. Si cela ne signifie pas que les personnes sont restées effectivement une seule nuit dans les structures, cela veut dire qu'elles ont dû renouveler leur demande le lendemain, sans assurance d'être hébergées la nuit suivante, ou qu'elles ont dû s'adresser directement aux structures d'hébergement pour y rester sans contacter à nouveau le 115.

#### Alternance et discontinuité de la prise en charge : l'ineffectivité du principe de continuité

Ces données révèlent, dans un contexte de manque de places, la délicate application du principe de continuité de l'hébergement et met en évidence la relative effectivité de la stratégie du logement d'abord.

La majorité des départements applique l'alternance de l'aide pour répondre à un plus grand nombre de demandes. Dans ces départements, les admissions en hébergement d'urgence se font pour des durées très courtes, pour alterner la prise en charge des personnes. Les prises en charge cessent sans proposition de solution, voir sans déclenchement d'une évaluation sociale ou

### DURÉES DES SÉJOURS POUR LES DEMANDES AYANT DONNÉ LIEU À UN HÉBERGEMENT EN 2011

Durée des séjours	Effectifs	%
1 nuit	96 727	53
2 à 3 nuits	24 915	14
4 à 7 nuits	40 504	22
8 à 14 nuits	8 824	5
15 à 30 nuits	4 643	3
< à 30 nuits	5 800	3
<b>Total</b>	<b>181 413</b>	<b>100</b>

d'un accompagnement. À peine installées, les personnes doivent donc réitérer leurs appels au 115, dans l'espoir d'obtenir un écoutant et une solution temporaire pour la ou les nuits à venir.

Certains départements appliquent a contrario le principe de continuité. Si ce principe est bénéfique pour les personnes qui en bénéficient, il contribue à un phénomène d'engorgement des centres d'hébergement. En effet il limite le turn-over et

## Charente

Les haltes de nuits, solutions d'hébergement d'urgence autonomes et territorialisées

### Présentation du dispositif

L'AFUS16 (la Fédération des acteurs de l'urgence sociale de la Charente) gestionnaire du 115 et du SIAO, développe avec l'aide des communes, du Conseil Général et des services de l'État, un mode d'hébergement d'urgence innovant et complémentaire à l'offre d'hébergement collective recherchée par certains usagers : les « haltes de nuit ».

### Missions et publics

Les haltes de nuits sont des lieux d'hébergement d'urgence pour les personnes sans domicile fixe, qui se distinguent des centres d'accueils d'urgence par le nombre de places (2 places en général) et par l'absence de surveillant de nuit. Les conditions d'accueil sont identiques à celle d'un centre (sanitaire, lit...). Elles s'intègrent à tous les environnements urbains et ruraux.

Ces haltes permettant l'accueil pendant 48 heures de personnes majeures, isolées ou en couple, accompagnées ou non d'animaux domestiques. Ouvrables par digicode, elles sont accessibles 24 heures sur 24 et 365 jours par an.

La continuité de l'hébergement est garantie par le 115, dans une autre halte de nuit ou un centre

d'accueil. Le SIAO assurant, quant à lui, le suivi de la demande de logement ou d'hébergement stable.

Ces hébergements d'urgence offrent l'avantage d'un investissement modéré. Le plus souvent il s'agit de réhabiliter des locaux communaux dont les travaux sont en moyenne de 20 000 €, ou alors de procéder à l'achat de maisons bois de type 1, fabriquées par EMMAUS Gironde aux alentours de 15 000 €. Des aides peuvent venir en déduction des sommes investies, à savoir des P.L.A.I de l'État et du Conseil Général et parfois même des subventions allouées par la Communauté de Communes ou d'agglomération. En outre, les logements créés sont déductibles des pénalités liées à la loi S.R.U si la com-

mune y est assujettie. Autant d'avantages venant s'ajouter à un coût de fonctionnement raisonnable, qui permettent de développer des hébergements d'urgence.

### Quelques chiffres

Après un travail de réseau important, permettant de sensibiliser les élus des communes, et des communautés de communes, le 115 de la Charente dispose aujourd'hui d'un réseau composé de 17 haltes de nuit et bientôt 22 réparties sur l'ensemble du Département.

Pour plus de renseignements, l'AFUS16 a élaboré un programme architectural à destination des élus que vous pouvez demander à l'adresse suivante : [coordination@afus16.fr](mailto:coordination@afus16.fr)



la disponibilité quotidienne des places pour répondre aux demandes des personnes qui sollicitent un hébergement. Dans ces conditions, le 115 n'est plus en mesure de répondre à l'urgence sociale. Et de répondre ainsi à sa mission première.

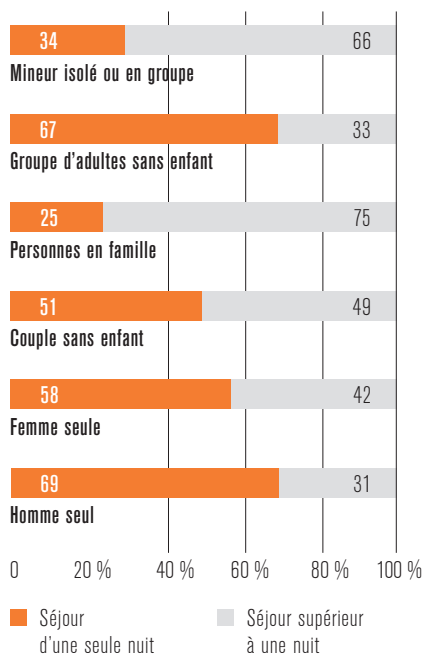
La rareté des places disponibles oblige également certains 115 à s'interroger sur la priorisation des demandes en fonction de la situation des appelants (risque sanitaire, femmes enceintes, avis favorables DAHO...). Le principe d'inconditionnalité pour l'attribution des places est ainsi menacé, sinon inapplicable. S'ajoutent aussi les critères de certaines structures d'hébergement ou les injonctions de certaines préfectures de prendre ou ne pas prendre en charge tel ou tel type de public.

**Une durée de prise en charge qui varie selon la composition du ménage et le type d'hébergement**

Les personnes en famille bénéficient d'une prise en charge plus longue que les personnes isolées. 75 % des séjours attribués aux familles sont des séjours de plus d'une nuit, contre, 31 % pour les hommes isolés ou 33 % pour les groupes sans enfants.

Les femmes seules bénéficient également de séjours plus longs que les hommes seuls : 42 % de séjours de plus d'une nuit contre 31 % pour les hommes.

**DURÉE DU SÉJOUR SELON LA COMPOSITION DES MÉNAGES (EN %) EN 2011**



Champ : 181 413 demandes ayant donné lieu à un hébergement



**Témoignages d'Usagers/ Appelants du 115 des Côtes-d'Armor**

**Les durées de séjour**

« On connaît le fonctionnement du 115 sur les Côtes-d'Armor et on sait que sur les autres villes que St-Brieuc, les durées de séjour sont limitées. On a eu de la chance car quand on a fait appel au 115 pour la première fois, on a directement eu une place à Saint-Brieuc. Par contre on sent que le fonctionnement de l'hébergement d'urgence implique que nos démarches doivent aboutir au plus vite. On sent une certaine "pression" et on appréhende de se retrouver dehors du jour au lendemain. On espère que le fonctionnement ne changera pas et qu'arrivés à une certaine durée d'hébergement, on ne nous demande pas de sortir... »

Mr A. et Mr B.

« J'ai fait une demande SIAO en CHRS sur St-Brieuc et j'ai un suivi ASLL. Le temps pour avoir une place en CHRS peut être long, les professionnels de l'hébergement d'urgence risquent de ne pas attendre une attribution... »

Mr A.

« Je dois débloquer une démarche administrative qui prend du temps et tant que cette démarche n'est pas débloquée, je ne peux pas ouvrir de droits. Ça m'inquiète et je crains qu'on me dise que l'hébergement à Saint-Brieuc doit se terminer ».

Mr B.

## Éclairage juridique

### Le principe de continuité

La loi relative au droit au logement opposable de mars 2007 a introduit le principe de continuité de l'hébergement en centre d'urgence. Ainsi, toute « toute personne accueillie dans une structure d'hébergement d'urgence doit pouvoir y bénéficier d'un accompagnement personnalisé et y demeurer, dès lors qu'elle le souhaite, jusqu'à ce qu'une orientation lui soit proposée. Cette orientation est effectuée vers une structure d'hébergement stable ou de soins, ou vers un logement, adaptés à sa situation » (Art. L.345-2-3 CASF).

En effet, jusqu'alors, les prestations de l'hébergement d'urgence se situaient dans le très court terme et constituaient une première étape dans la prise en charge des sans abri. Les centres d'hébergement d'urgence (CHU) étaient chargés d'offrir un accueil ponctuel et de courte durée aux personnes à la rue avec un principe de reconduction journalière de la prise en charge. Le PARSA reconnaît les limites d'une telle organisation marquée par un accompagnement social insuffisant puisque les personnes sont remises à la rue sans pers-

pectives d'insertion. Le PARSA vise à ramener l'accueil d'urgence dans le champ des CHRS c'est-à-dire dans un accompagnement social qui s'inscrit dans la durée.

La loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre les exclusions du 25 mars 2009 ajoute donc à ce principe celui d'un droit à l'accompagnement personnalisé des personnes accueillies dans ces établissements. Le principe de continuité vise à ce que : Imposer une durée maximale d'hébergement sans autre orientation dans un centre d'hébergement d'urgence, voire au sein d'hôtels d'urgence est donc manifestement contraire au principe de continuité imposé par la loi.

Toute remise à la rue non souhaitée étant interdite, le juge des référés a suspendu plusieurs décisions du préfet du Rhône mettant fin à l'hébergement d'urgence de familles qui invoquaient la méconnaissance du dispositif de veille sociale, et implicitement, le non-respect du principe de continuité de l'hébergement. (TA Lyon, 1<sup>er</sup> mai 2010 n° 1002646)



# Les publics en contact avec le 115

## 1] Les caractéristiques des appelants

Remarque: nous prenons ici en considération uniquement les demandes d'hébergement car les demandes de prestation sont faites quasiment exclusivement par les personnes elles-mêmes.

### Types d'appelants: la majorité des demandes sont faites par les personnes elles-mêmes

Les demandes au 115 sont faites essentiellement par les personnes elles-mêmes (78 %). Elles peuvent être faites également par un intervenant social (18 %) ou par un autre organisme: service public, équipe mobile, voire par un particulier. Les signalements de particuliers augmentent sensiblement en hiver, avec plus de 800 demandes adressées contre environ 500 demandes sur les autres mois, sur les 30 départements de l'échantillon.

La proportion de réponses positives varie selon le type d'appelant: les demandes d'hébergement orientées par les travailleurs sociaux (68 %) et les maraudes (83 %) ont une proportion plus importante de réponse positive, que lorsqu'elles sont faites par les personnes elles-mêmes (41 %).

### RÉPARTITION DES DEMANDES SELON LE TYPE D'APPELANTS EN 2011

Type d'appelant	% n = 392 804
Usager	78
Intervenant social	18
Équipe mobile	1
Service public	1
Particulier	2
Autre	0
<b>Total</b>	<b>100</b>

### « Le 115 du Val-d'Oise »

#### L'articulation du 115 et des maraudes

Deux organismes de maraude sillonnent le département du Val-d'Oise: Les équipes mobiles professionnelles de la Croix Rouge, qui ont pour mission une première évaluation de chaque situation; et les maraudes bénévoles des Restaurants du Cœur, qui proposent essentiellement une aide alimentaire. Les équipes mobiles professionnelles disposent de trois places d'hébergement réservées par le 115.

Le lien du 115 avec les maraudes se construit essentiellement à travers les signalements, mais également au sein de la

« coordination maraude » organisée par le SIAO Urgence. Toute personne sans domicile peut contacter le 115 dans la journée pour demander un passage de la maraude ou le 115 peut estimer nécessaire le passage de la maraude suite à un appel téléphonique. Pour ces personnes marginalisées, l'objectif de ces interventions est de maintenir un contact, un lien. Toutefois, toutes les personnes rencontrées par ces équipes ne sont pas en lien avec le 115, et ne constituent pas une fiche SIAO.

Dès octobre 2009, un protocole de fonctionnement a été mis en place entre le 115 et les deux maraudes. Ce protocole définit les champs d'intervention de chacun et organise les modalités d'articulation entre les trois services.

Ces points d'articulation sont:

- La transmission des signalements émis pendant la journée ou soirée au 115 vers les maraudeurs,
- L'échange d'information pendant les tournées,
- L'attribution des places d'hébergement réservées aux équipes mobiles professionnelles,
- Le suivi des situations.

Pilotées par le SIAO Urgence, ces coordinations sont l'occasion d'échanger et d'alerter sur certaines situations. Dès lors, il s'agit d'amorcer un travail partenarial afin d'accompagner les personnes vers un parcours de stabilisation. Les équipes mobiles peuvent également proposer l'étude de situations complexes au Comité technique du SIAO Urgence, réunissant des travailleurs sociaux du SIAO, accueils de jour, maraudes, structures d'hébergement.

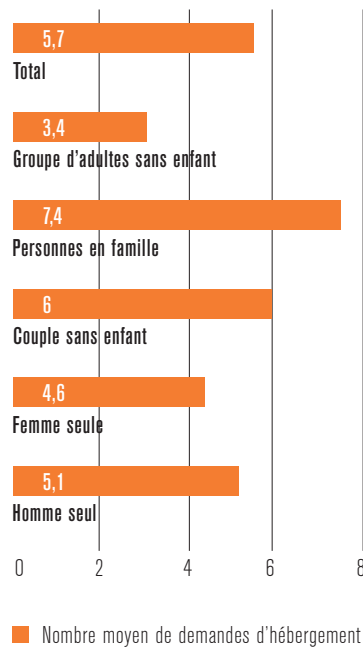
## Des personnes déjà connues du 115 et qui sollicitent le dispositif plusieurs fois dans l'année

Sur les 30 départements étudiés, parmi les 69 000 personnes ayant sollicité le 115 pour un hébergement, 38 % étaient déjà connues dans le dispositif d'urgence.

### RÉPARTITION DU NOMBRE DE DEMANDES D'HÉBERGEMENT PAR PERSONNE EN 2011

Nb de demandes	Effectif	%
1 demande	33 027	48
2 à 5 demandes	21 417	31
6 à 10 demandes	6 098	9
11 à 15 demandes	2 611	4
16 à 20 demandes	1 502	2
21 à 25 demandes	986	1
26 à 30 demandes	792	1
Plus de 30 demandes	2 567	4
<b>Total</b>	<b>69 000</b>	<b>100</b>

### NOMBRE MOYEN DE DEMANDES D'HÉBERGEMENT PAR PERSONNE SELON LA COMPOSITION DU MÉNAGE EN 2011



Rapporté au mois, le taux de personnes connues du 115 grimpe autour de 60 %, témoignant s'il en était encore besoin du phénomène de transit perpétuel dans l'urgence pour une partie des personnes, qui ne parviennent pas à accéder à un logement de droit commun, ni même à des solutions d'hébergement plus stables.

52 % des personnes qui ont sollicité le 115 en 2011 ont fait plusieurs demandes d'hébergement. 31 % entre 2 et 5 demandes, et 9 % plus de 6 demandes. Ces sollicitations multiples s'expliquent tant par l'absence de prise en charge suite à une demande au 115, faute de places disponibles, que par les orientations de courte durée qui amènent les personnes à solliciter à nouveau le dispositif une fois leur prise en charge écoulee.

Les personnes ont fait en moyenne 5,7 demandes d'hébergement en 2011, avec une proportion plus importante pour les personnes en familles (7,4). Cette situation s'explique par la moindre attribution en proportion des places d'hébergement aux personnes en famille, pouvant engendrer des sollicitations au 115 plus importantes faute de réponse.

### Caractéristiques sociales des personnes qui sollicitent le 115

#### « Le 115 de Dordogne

En 2011, les écoutants ont informé et orienté les 80 % demandeurs vers les organismes partenaires du 115, capables de délivrer des aides d'urgence en réponse aux besoins exprimés. Le taux d'effectivité des orientations pratiquées reste élevé puisque près de 8 orientations sur 10 aboutissent à un accueil en hébergement.

Le public concerné reste majoritairement masculin et relativement jeune mais avec des conditions de subsistance

qui se caractérisent par des traits de dénuement et de pauvreté très aigus.

Ainsi, 70 % des appelants se déclarent sans-abri et plus de 58 % mentionnent une absence de revenus. Ce sont surtout leurs conditions de vie dégradées qui motivent ces personnes en difficulté à recourir à l'aide du 115, pour solliciter 7 fois sur 10 un hébergement ou un logement. Ainsi, 71 % des appels émanent des usagers eux-mêmes, les services sociaux auprès desquels ils ont recours représentent 25 %.

#### « Le 115 des Ardennes

Durant l'année 2011, le 115 des Ardennes a été sollicité au moins une fois par 1 900 ménages représentant un total de 2 778 personnes. Les demandeurs sont majoritairement des hommes seuls (65 %). Les femmes représentent 14 % des demandes, et les familles 11 %.

La plupart des personnes – 62 % – sont de nationalité française, 21 % des demandeurs sont des personnes hors union européenne. Les personnes ayant plus de 25 ans sont la classe d'âge majoritaire, toutefois les 18-25 ans ont une forte représentativité avec 29 % des ménages.

La situation résidentielle, préalable à la sollicitation

du service 115, est pour 22 % des ménages le domicile personnel ou conjugal, pour 17 % l'hébergement par des tiers et pour 13 % la rue. La raison principale de l'urgence – 38 % – est essentiellement la rupture familiale, conjugale, ou par des tiers. 64 femmes victimes de violences conjugales ont fait appel au 115. Pour 62 personnes, elles étaient accompagnées par un animal. Si 43 % des ménages ont des ressources au moment de l'appel, 40 % n'en ont pas. La grande majorité des ménages – 84 % – sont sans emploi. 50 % des ménages ont une couverture sociale, 45 % ayant une CMU avec une CMU complémentaire. 39 % des ménages déclarent avoir un suivi social effectué pour 45 % par le Conseil Général ou les Centres Communaux d'Action Sociale.

## 2] Composition des ménages : qui sont les personnes qui ont sollicité le 115 en 2011 ?

### Composition familiale des ménages

#### Des demandes d'hommes seuls majoritairement

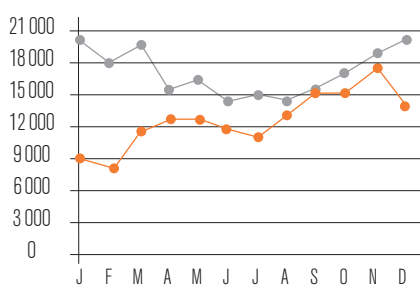
Parmi les personnes qui ont appelé le 115 en 2011, nous obtenons la répartition par sexe suivante : deux tiers d'hommes, un tiers de femmes.

Les hommes isolés constituent le public principal des demandes au 115. Sur les 69 000 personnes différentes qui ont appelé le 115 en 2011 sur les départements étudiés, pour une demande d'hébergement, ils représentent 48 % des personnes contre 30 % pour les familles, 12 % pour les femmes seules, 7 % pour les couples sans enfants, et 4 % pour les groupes d'adultes sans enfant.

43 % des demandes sont le fait d'hommes isolés, soit une moindre proportion que celles des familles, comparativement à leur nombre respectif. Les demandes des personnes isolées se sont situées autour d'une moyenne de 17 148 avec des pics autour de 20 000 demandes pendant les mois d'hiver, contre 14 000 pendant les mois d'été.

#### Des demandes de familles en forte progression en 2011

#### ÉVOLUTION DES DEMANDES D'HÉBERGEMENT PAR COMPOSITION DU MÉNAGE ET PAR MOIS EN 2011



■ Personnes isolées  
■ Personnes en famille

Les personnes avec enfants, bien que minoritaires en termes de personnes (30 % des demandeurs) génèrent un grand nombre de demandes au 115 (39 %).

L'analyse de l'évolution des demandes d'hébergement selon la composition du ménage

montre une augmentation progressive et significative des demandes des personnes en famille en 2011. Entre janvier et décembre 2011, les demandes des familles ont progressé de 54 % alors que les demandes de personnes isolées sont identiques en janvier et décembre (environ 20 000 demandes sur les départements étudiés).

La proportion de demandes concernant des personnes avec enfants varie selon les départements. Les départements où les demandes de personnes avec enfants sont les plus importantes sont : l'Aisne, l'Indre-et-Loire, le Rhône, le Val-d'Oise, le Puy-de-Dôme, les Yvelines. À l'inverse, il y a des départements où la proportion de demandes concernant des personnes avec enfants est basse : les Bouches-du-Rhône, l'Hérault, la Nièvre, les Pyrénées-Atlantiques, les Pyrénées-Orientales

#### 17 % des appelants ont entre 18 et 24 ans

La majorité des personnes qui sollicitent le 115 ont entre 25 et 44 ans (39 %). Ils représentent 27 170 personnes parmi les 69 000 ayant fait une demande d'hébergement sur les 30 départements de l'échantillon.

Les jeunes constituent un public non négligeable du 115. Avec plus de 11 492 personnes âgées de 18-24 ans, ils représentent 17 % des personnes qui ont appelé le 115 en 2011.

#### RÉPARTITION DES PERSONNES AYANT FAIT UNE DEMANDE D'HÉBERGEMENT SELON L'ÂGE EN 2011

Âge	Effectif	%
Moins de 18 ans	10 983	16
18-24 ans	11 492	17
25-34 ans	15 476	22
35-44 ans	11 694	17
45-54 ans	6 745	10
55-64 ans	2 842	4
Plus de 65 ans	875	1
INR	8 893	13
<b>Total</b>	<b>69 000</b>	<b>100</b>

### Le 115 du Calvados

#### Les demandes des familles

En 2011, 30 % des demandes d'hébergement reçues par le 115 du Calvados ont concerné des familles. Peu de solutions sont disponibles pour répondre à leurs demandes.

Les foyers d'hébergement d'urgence accueillant des familles sont rarement en capacité de répondre immédiatement aux demandes d'accueil, faute de places suffisantes. Les places de mises à l'abri sont destinées quasi exclusivement à un public isolé sans enfant.

Pour répondre aux demandes des familles, le 115 peut avoir recours, sous certaines conditions, à des nuitées d'hôtel. Un protocole d'attribution est d'ailleurs signé entre le gestionnaire du 115 et les services déconcentrés de l'État. Les familles peuvent donc bénéficier de ce dispositif dans l'attente d'une place en foyer d'hébergement d'urgence, Centre d'Accueil pour Demandeur d'Asile ou autre dispositif de logement intermédiaire. Toutefois, le système est embolisé par des familles ayant des situations administratives rendant difficiles voire impossible l'accès au logement.

Le recours au numéro d'appel d'urgence signe souvent une situation de rupture familiale et une fragilité du lien social. Après avoir été hébergés un temps chez des amis ou en squat, ils contactent le 115 lorsque que ces solutions s'épuisent. Les jeunes qui sollicitent le 115 sont majoritairement des personnes isolées (71 %), et parmi elles principalement des hommes seuls (49 %). On compte cependant également des jeunes au sein de groupe d'adultes, en couple ou encore en famille. Les jeunes de 18 à 24 ans comptent une proportion plus élevée de femmes (39 %), comparativement à la population totale qui fait appel au 115 (30 % de femmes).

Par ailleurs les personnes de plus de 55 ans représentent 5 % des appelants. Sur les 3 717 personnes, âgées de plus de 55 ans qui ont appelé le 115 en 2011, 77 % sont des hommes.

### Nationalité : une majorité de personnes de nationalité française, mais une demande croissante des familles étrangères

43 % des personnes qui ont appelé le 115 en 2011 étaient de nationalité française, 25 % étaient issues de pays hors Union Européenne et 7 % de l'Union Européenne.

Remarque : pour 25 % des personnes, l'information n'a pas été renseignée. En effet, la saisie de cette information n'est pas obligatoire. De plus, les seuls items relatifs

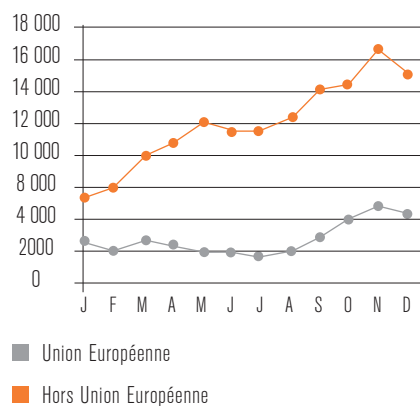
à la nationalité sont : française, UE, hors UE, apatride, information non renseignée.

Si les personnes de nationalité française sont plus nombreuses que les personnes de nationalité étrangère, elles font moins de demandes que ces dernières. Les demandes des personnes issues de l'étranger s'élèvent à 45 % contre 36 % pour les personnes de nationalité française.

Les demandes des personnes de nationalité étrangère ont fortement augmenté en 2011 : les demandes des personnes hors Union Européenne ont doublé en 2011. Par ailleurs, celles des personnes de l'Union européenne ont progressé de 40 %.

Cette situation est à relier à la composition familiale des personnes issues de l'étranger — qu'elles soient de l'Union ou hors Union européenne : la majorité d'entre elles sont en familles (respectivement 43 % et 46 %), groupe pour lequel les demandes a également augmenté en 2011.

RÉPARTITION DES DEMANDES D'HÉBERGEMENT  
PAR NATIONALITÉ ET PAR MOIS EN 2011



■ Union Européenne  
■ Hors Union Européenne

## Loire atlantique

### Faciliter l'accès aux prises en charge de droit commun des personnes âgées de plus de 58 ans

#### Présentation du dispositif

Constatant le déficit de prise en charge des personnes sans domicile fixe vieillissantes suite à une étude, la maison de la veille sociale de Loire atlantique a mis en place en 2008 une mission INTERFACE, pour faciliter l'accès aux prises en charge de droit commun des personnes âgées de plus de 58 ans qui sont hébergées dans le dispositif Urgence-Insertion.

Pour chaque intégration dans un EHPAD ou un foyer logements, la Mission interface

cherche avant tout à faire du sur mesure, en individualisant les modalités d'accueil. Cela commence par l'élaboration, avec la personne, de son projet de vie, en collaboration étroite avec l'équipe du CHRS où elle vit. Souhaite-t-elle vivre en ville, à la campagne, sur le bord de la mer ? Puis, viennent des visites dans une ou dans plusieurs maisons de retraite. La convention passée avec ces établissements ne prévoit aucun critère de sélection, mis à part l'âge (58 ans minimum) et une intégration préalablement réussie. Il n'est pas possible de passer directement de la rue à une maison de retraite. Il faut avoir connu une période de stabilisation. Certaines personnes ont pu aussi venir du dispositif « lit halte soin santé », leurs ennuis de santé et leur hospitalisation leur ayant permis de mûrir le projet de maison de retraite. En aval de l'entrée dans un établissement personnes âgées, l'intégration

est facilitée, sur une durée déterminée, par des contacts réguliers avec la personne âgée et les personnels de l'établissement accueillant.

#### Une dynamique inter-secteur conventionnée

Afin de réduire les inquiétudes et les représentations sociales négatives à l'égard de personnes ex-SDF, un travail de communication est établi avec de nombreux établissements et têtes de réseau du secteur « Personnes Agées ». La MVS 44 a ensuite développé un partenariat et des conventions avec des établissements d'hébergements pour personnes âgées pour permettre la prise en charge des personnes. Les structures d'hébergements pour personnes âgées s'engagent par cette convention à accueillir une personne ex-SDF dans l'année, et la mission INTERFACE à sou-

tenir le personnel de l'établissement dans cette phase d'accueil, et à ré-accueillir les personnes si l'intégration au sein de la structure pour Personnes Âgées n'est pas satisfaisante au terme d'une période probatoire définie.

#### Quelques chiffres

Sur les 90 bénéficiaires potentiels identifiés en 2008, tous ne se retrouveront pas forcément en EHPAD, parce que ce projet ne correspond pas toujours à leurs attentes. En trois ans, près de 35 personnes sans domicile fixe vieillissantes ont été orienté et 24 conventions signées avec des centres d'hébergement pour personnes âgées. Les personnes sans domicile fixe orientés sont surtout des hommes, âgés en moyenne plus de 60 ans. Des profils différents des résidents des établissements pour personnes âgées, qui sont principalement des femmes âgées entre 80 et 85 ans.

### 3] Les réponses du 115 selon la composition des ménages

#### Les personnes toujours hébergées, jamais hébergées, alternance de l'aide

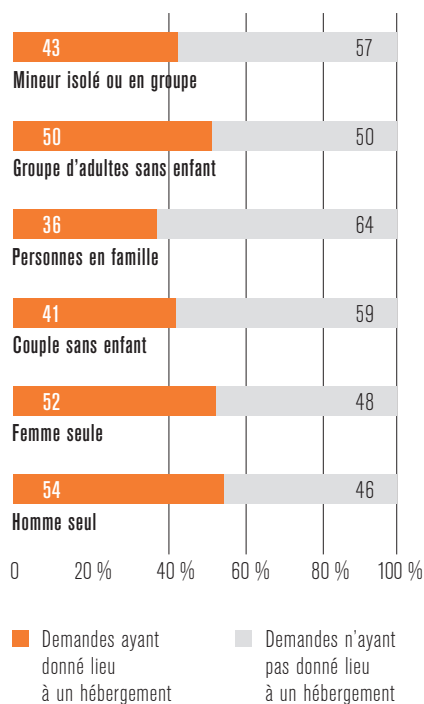
Parmi les 69 000 personnes différentes qui ont sollicité le 115 au cours de l'année 2011, sur les 30 départements étudiés, pour une demande d'hébergement :

- 32 % ont été hébergées au moins une fois en 2011,
- 26 % n'ont jamais été hébergées,
- 43 % ont toujours été hébergées.

Notons que parmi les personnes ayant été hébergées au moins une fois en 2011, certaines ont pu être toujours hébergées.

#### Les attributions selon la composition des ménages

##### RÉPARTITION DES RÉPONSES AUX DEMANDES D'HÉBERGEMENT SELON LA COMPOSITION DU MÉNAGE EN 2011



Champ : 392 804 demandes d'hébergement en 2011

#### Les personnes isolées davantage hébergées

Majoritaires pour les demandes d'hébergement faites au 115, les personnes isolées (52 % contre 39 % pour les familles) le sont aussi pour les attributions. **Les personnes isolées demeurent plus fréquemment hébergées que les familles (54 % contre 36 %)** — traduction de l'inadéquation qualitative des dispositifs d'hébergement initialement prévus pour des personnes seules et plus particulièrement pour des hommes seuls.

En période de pénurie, les facteurs de vulnérabilité ne semblent plus être des critères de priorisation de la distribution de places disponibles. C'est l'effectivité du parc d'hébergement disponible et ouvert qui conditionne la réponse aux demandes.

Des familles avec enfants se retrouvent parfois sans solution d'hébergement. Cette situation peut également s'expliquer par le manque de coordination entre les Conseils généraux et les services de l'État concernant la prise en charge des femmes avec enfants de moins de 3 ans.

#### Le 115 de Haute Garonne

##### La prise en charge des familles avec enfants de moins de 3 ans

Pendant longtemps de nombreux Conseils Généraux ne se sont reconnus compétents en matière de prise en charge de femmes isolées enceintes ou avec enfants de moins de trois ans que si la question de l'altération du lien mère/enfant était posée. Bien souvent la seule absence d'hébergement ne suffisait pas à leurs yeux à engager cette compétence, qui devait alors rester celle de l'État. Cette question a été réglée par la loi du 25 mars 2009, qui a complété l'article L 222-5 du Code de l'action sociale et des familles. Désormais « sont pris en charge par le service de l'aide sociale à l'enfance sur décision du président du conseil général (...) les femmes enceintes et les mères isolées avec leurs enfants

de moins de trois ans qui ont besoin d'un soutien matériel et psychologique, notamment parce qu'elles sont sans domicile ». La compétence des CG en la matière ne se discute donc plus.

Reste pourtant une dernière difficulté : la prise en charge de ces femmes isolées enceintes ou avec enfants de moins de trois ans quand elles sont demandeuses d'asile. Le Conseil Général de Haute-Garonne accepte les prises en charge de ces situations, mais uniquement entre le jour d'arrivée sur le territoire et le jour du rendez-vous à la Préfecture au cours duquel l'attestation provisoire de séjour est remise à l'intéressée et le statut de demandeur d'asile officiellement reconnu (il s'écoule normalement deux semaines entre ces deux dates, mais en pratique cela peut être un peu plus long). Le Conseil Général considère ensuite que le statut de demandeur d'asile prévaut, et que l'État doit prendre le relais au niveau de l'hébergement

au titre de sa compétence générale en matière d'hébergement des demandeurs d'asile (article L 348-1 du CASF). Les services de l'État considèrent quant à eux qu'il n'y a pas de restriction à la compétence du CG en fonction de la situation administrative de l'intéressée.

Cette « double compétence » aboutit dans les faits à une absence de compétence, dramatique pour les personnes concernées, chacun se renvoyant la responsabilité de la prise en charge. Plusieurs référés libérés ont été déposés en 2011 contre l'État devant le tribunal administratif : à chaque fois l'État a été condamné à héberger au regard de l'urgence des situations, mais sans que le problème juridique soit tranché au fond. Aujourd'hui la pratique en Haute-Garonne est devenue claire : le CG assure l'hébergement jusqu'au jour de l'obtention de l'APS, puis l'État prend le relais le temps de la procédure de demande d'asile.

Les nuitées hôtelières constituent généralement la principale alternative pour les familles. Parmi les orientations d'hébergement proposées aux familles, 60 % le sont vers l'hôtel contre 26 % vers des places en

structure d'hébergement d'urgence. Ces solutions, qui peuvent parfois durer des années, ne sont pas adaptées à la vie familiale et ne proposent le plus souvent qu'une mise à l'abri. L'absence d'accompagnement

ou de suivi social ne permet pas d'envisager avec les familles un projet vers une solution plus durable et adaptée à leurs besoins.

## RÉPARTITION DU TYPE D'HÉBERGEMENT PROPOSÉ SELON LA COMPOSITION FAMILIALE DES MÉNAGES EN 2011

Composition du ménage	Places d'urgence	Places hivernales	Places d'insertion*	Places de stabilisation	Hôtels	Autre	Total
Homme seul (N = 91 883)	80	11	1	1	6	1	100
Femme seule (N = 19 201)	66	9	1	0	22	2	100
Couple sans enfant (N = 11 273)	53	13	0	0	30	3	100
Personnes en famille (N = 55 099)	26	5	0	1	60	8	100
Groupe d'adultes sans enfant (N = 3 913)	65	18	0	0	10	6	100
Total	60	9	1	1	26	3	100

## Maine et Loire

### Un dispositif d'hébergement à bas seuil d'exigence pour les personnes accompagnées d'animaux

#### Constat de départ

L'origine du dispositif d'hébergement repose sur le constat récurrent qu'une partie des personnes accompagnées par les équipes de veille sociale (SAO, Samu Social...) n'accède pas au dispositif d'hébergement classique, ce qui altère fortement les perspectives d'insertion travaillées avec elles.

L'association l'Abri de la Providence a donc réfléchi à un nouveau dispositif d'hébergement alternatif et complémentaire à l'offre d'hébergement classique dédié aux personnes pour lesquelles un accueil en collectivité est problématique.

Une convention a donc été signée avec la DDASS et la Préfecture pour la mise en place de ce nouvel outil à titre expérimentale sur une période de 6 mois à compter du 01/12/2008.

#### Public

Ce dispositif est dédié à toute personne exprimant l'envie de bénéficier d'un lieu d'hébergement pour quitter, même momentanément, un mode de vie à la rue. Ces personnes sont orientées par le SAO et le Samu Social à partir du moment où il est évalué qu'un accueil en CHRS n'est pas adapté. Il s'agit notamment des personnes accompagnées d'animaux, et des personnes présentant des conduites addictives difficilement conciliables avec un hébergement sur un mode collectif.

#### Mission

La finalité de ce dispositif est donc de permettre à la per-

sonne de poser ses affaires dans un lieu sécurisé et de faire l'expérience d'un autre quotidien dans un contexte différent de la rue. L'objectif de cette expérience est d'individualiser la proposition d'hébergement afin de le rendre modulable et adaptable.

La finalité de l'accompagnement éducatif repose sur deux axes : — « Optimiser la transition rue-hébergement par une offre individuelle sans la contrainte omniprésente du cadre ». Le dispositif s'est d'ailleurs développé vers la recherche et la proposition de solutions d'hébergement alternatives, adaptées aux problématiques des personnes accompagnées de chiens (appartements adaptés, caravanes, mobil home...) avec un accompagnement spécifique (interventions d'une éducatrice canine...)

— « Mobiliser et accompagner la personne autour de l'appropriation d'un projet social et/ou

d'un parcours de soin » Utiliser l'expérience d'hébergement pour mobiliser la personne dans l'expérimentation d'un parcours d'insertion plus global. Cet accompagnement fonctionne grâce à un partenariat étroit noué avec les acteurs de la santé notamment le Dispositif d'Appui à la Santé Mentale, (DIASM)

Quelques caractéristiques du public accueilli en 2011 :

- 20 personnes différentes ont été prises en charge en 2011 (14 hommes isolés et 3 couples)
- La moyenne d'âge est stable à 45 ans. Ces personnes témoignent généralement d'une lassitude concernant leur parcours de vie et se sentent encore le dynamisme pour envisager de nouveaux projets. Le dispositif Bas Seuil peut alors constituer une opportunité de changement.
- Le nombre moyen d'années de vie dans la rue est de 12,5 ans pour le public accueilli en 2011.



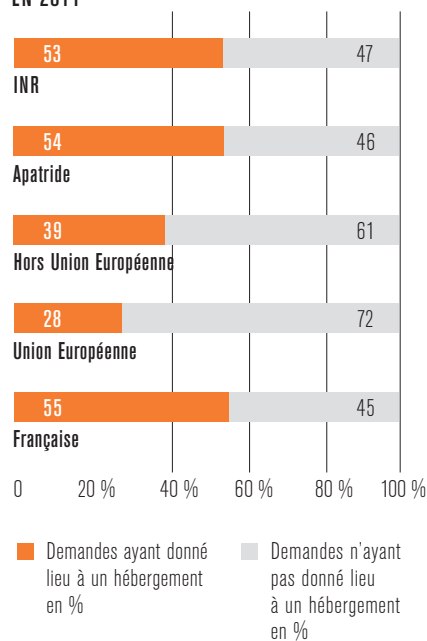
## Les attributions selon l'âge

L'âge semble peu impacter les attributions d'hébergement, à la différence des autres facteurs que sont la composition familiale et la nationalité. Aussi pour les tranches d'âge situées entre 18 et 54 ans, la répartition des réponses aux demandes d'hébergement se situe dans la moyenne de la population générale qui sollicite le 115 (54 % des demandes négatives contre 46 % de positives).

Pour les personnes de plus de 55 ans, la tendance s'inverse. 65 % des demandes donnent lieu à un hébergement, témoignant certainement de la prise en compte des facteurs de vulnérabilité liés à l'âge.

## Les attributions selon la nationalité: un moindre hébergement des familles étrangères, pourtant en forte progression

### RÉPARTITION DES RÉPONSES AUX DEMANDES D'HÉBERGEMENT SELON LA NATIONALITÉ - EN 2011



Champ : 392 804 demandes d'hébergement en 2011

Les personnes de nationalité étrangère qui sollicitent le 115 ont proportionnellement un plus faible taux d'attribution de places d'hébergement que les personnes de nationalité française. Ainsi 72 % des demandes de personnes issues de l'Union Européenne et 61 % des demandes de personnes étrangères hors Union Européenne n'ont pas obtenu de places en 2011, contre

### RÉPARTITION DES RÉPONSES AUX DEMANDES D'HÉBERGEMENT SELON L'ÂGE EN 2011

Âge	Demande ayant donné lieu à un hébergement (%)	Demande n'ayant pas donné lieu à un hébergement (%)	Total
Moins de 18 ans (N= 78 068)	36	64	100
18-24 ans (N = 58 312)	48	52	100
25-34 ans (N = 93 404)	46	54	100
35-44 ans (N = 74 920)	47	53	100
45-54 ans (N = 46 447)	53	47	100
55-64 ans (N = 17 669)	61	39	100
Plus de 65 ans (N = 6 543)	68	32	100
INR (N = 17 441)	43	57	100
<b>Total</b>	<b>46</b>	<b>54</b>	<b>100</b>

45 % des demandes de personnes de nationalité française.

Ces non-attributions pour les personnes de nationalités étrangères doivent être corrélées avec la composition familiale de ces personnes, qui sont majoritairement des personnes en famille : à 43 % pour les personnes issues de l'UE et 46 % pour les personnes hors union européenne.

En effet, l'analyse spécifique des réponses aux demandes d'hébergement des familles de nationalités étrangères en 2011 montre une très forte augmentation des réponses négatives tout au long de l'année (2 000 en janvier contre 7 500 en décembre, soit un effectif multiplié par 3,5).

Le dispositif ne parvient pas à trouver des réponses supplémentaires à l'augmentation

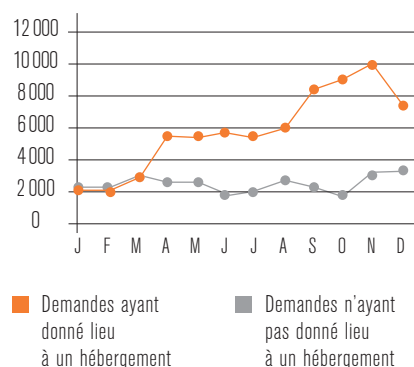
des demandes des familles de nationalité étrangère : les attributions restent stables, situées entre 2 000 et 3 000 demandes par mois sur les départements étudiés.

Le déficit de places adaptées et la difficile articulation avec le dispositif d'accueil des demandeurs d'asile, sous-dimensionné, explique en partie cette difficulté à laquelle le 115 est confronté. À l'échelle nationale, le dispositif d'asile compte 21 410 places en CADA et 19 000 en hébergement d'urgence pour demandeurs d'asile (HUDA) alors que la demande d'asile en 2011 est équivalente à 57 337 demandes.

Les demandeurs d'asile n'ayant accès ni aux places en hébergement d'urgence spécialisé ni aux places en CADA, ainsi que les déboutés, se retrouvent donc orientés vers les dispositifs de veille sociale et d'hébergement d'urgence de droit commun, également insuffisants pour faire face aux besoins et à l'augmentation des demandes (+ 8,7 % de la demande d'asile entre 2010 et 2011).

Dans un système de gestion de la pénurie, de nombreux 115 sont amenés à établir des règles d'attribution imposées le plus souvent par leurs autorités de tutelles, qui aboutissent à une sélection des publics — à rebours du principe d'inconditionnalité. Certaines structures d'hébergement refusent alors l'accueil des publics de nationalité étrangère, ou établissent un système de quotas de places pour ces derniers.

### ÉVOLUTION DES RÉPONSES AUX DEMANDES DES FAMILLES ÉTRANGÈRES EN 2011



## Éclairage juridique

### Droit sur l'inconditionnalité...

Numéro d'urgence, les 115 participent avec les accueils de jours, les services d'accueils et d'orientations (SAO), les équipes mobiles et les SIAO au dispositif général de veille sociale (art. D. 345-8 CASF). Il est chargé dans ce cadre de répondre aux demandes des personnes, et d'orienter les personnes vers une solution d'hébergement. Cette dernière n'est conditionnée à aucune condition de régularité de séjour.

L'accueil en centre d'hébergement d'urgence est immédiat et inconditionnel. La loi précise que « toute personne sans abri en situation de détresse médicale, psychique et sociale a accès, à tout moment, à un dispositif d'hébergement d'urgence » (art. L345-2-2 CASF). Le Conseil d'État a d'ailleurs reconnu dans une décision du 10 février 2012 que le droit à l'hébergement d'urgence constituait une liberté fondamentale au sens du droit administratif. Cette décision ouvre, à travers la procédure du « référé liberté », une nouvelle possibilité de recours contentieux pour toute personne à la rue, non hébergée en centre d'hébergement d'urgence. L'État n'est cependant pas tenu d'une obligation de résultat, puisque le juge vérifiera dans chaque situation « les diligences accomplies par l'administration en tenant compte des moyens dont elle dispose ainsi que de l'âge, de l'état de santé et de la situation de famille de la personne intéressée ».

Lorsque la loi parle d'accueil immédiat et inconditionnel, il concerne toute personne, quelle que soit sa situation administrative. Les demandeurs d'asile, les personnes en situation irrégulière ou les ressortissants de l'Union Européenne démunis d'autorisation de travail doivent donc être pris en charge, sans distinction de statut admi-

nistratif en centre d'hébergement d'urgence. Aucune discrimination ne saurait se justifier légalement pour distinguer les prestations offertes à ce public par les 115 ou par les structures elles-mêmes.

L'accueil en centre d'hébergement d'insertion. L'admission en CHRS dit « d'insertion » ne trouve pas de fondement légal dans la loi. L'accueil dans un établissement habilité CHRS ne repose sur aucune condition pour les personnes car l'admission à l'aide sociale est inconditionnelle. Le CASF précise par ailleurs que les « Personnes de nationalité étrangère bénéficient de l'aide sociale en cas d'admission dans un CHRS » (Art. L111-2 CASF) et ce, quelle que soit leur situation administrative. Les étrangers en situation irrégulière, demandeurs d'asile n'ayant pas de places en CADA, déboutés, peuvent donc être orientés par les 115 en CHRS, même auprès de CHRS dits « d'insertion » à partir du moment où un travail sur l'autonomie personnelle et sociale de la personne est nécessaire. Ce travail peut aller au-delà des questions d'insertion professionnelle requérant une situation régulière sur le territoire français. Il peut notamment s'orienter autour d'un accompagnement à la santé, à la parentalité, à l'accès aux droits... Les personnes admises en CHRS doivent répondre aux missions qui sont définies par la loi ; elles doivent donc connaître de « graves difficultés, notamment économiques, familiales, de logement, de santé ou d'insertion ». Aucun délai de prise en charge ni de perspective de sortie ne peut être imposé puisque ces personnes sont admises en CHRS « en vue de les aider à accéder ou à recouvrer leur autonomie personnelle et sociale » (Art. L345-1 CASF).





# Partie

Bilan hivernal  
2011–2012



# Synthèse hivernale du baromètre 2011– 2012

*La synthèse hivernale 2011/2012, proposée par le cinquième baromètre de la FNARS, a été publiée le 10 mai 2012. Il présente un bilan de la période hivernale, c'est-à-dire de la prise en charge des personnes à la rue ayant sollicité le 115 entre novembre 2011 et mars 2012. Il est établi à partir des données statistiques des 37 départements qui saisissent régulièrement l'activité 115 via le logiciel ProGdis 115/SIAO : Aisne, Alpes-Maritimes, Ardennes, Bouches-du-Rhône, Calvados, Charente, Côtes d'Armor, Dordogne, Doubs, Drôme, Finistère, Hérault, Ille-et-Vilaine, Indre-et-Loire, Jura, Loire, Loire-Atlantique, Marne, Mayenne, Morbihan, Nièvre, Orne, Puy-de-Dôme, Pyrénées-Atlantiques, Hautes-Pyrénées, Pyrénées-Orientales, Rhône, Haute-Saône, Saône-et-Loire, Sarthe, Haute-Savoie, Yvelines, Vendée, Vienne, Vosges, Val-d'Oise, Guadeloupe. Cet échantillon, diversifié, reflète l'activité des 115 hors Paris.*

## Synthèse des principaux résultats

### Le déficit de réponse institutionnelle

Cet hiver, sur les 228 876 demandes d'hébergement faites au 115 dans les 37 départements de l'échantillon du baromètre 115 de la FNARS, la moitié n'a pas trouvé de réponse. Le droit à l'hébergement d'urgence, reconnu comme une liberté fondamentale par le Conseil d'État dans une ordonnance du 10 février 2012, reste encore bel et bien une liberté entravée.

Les chiffres du baromètre hivernal corroborent le constat de l'inachèvement de la « Refondation » du secteur, engagée depuis plusieurs années. De nombreuses personnes demeurent encore aujourd'hui contraintes de vivre à la rue, malgré l'engagement posé en 2007 par le Président Sarkozy. Même en hiver, période pendant laquelle les moyens de la solidarité sont renforcés, des demandes d'hébergement demeurent non satisfaites faute de réponses suffisantes et adaptées. Régulée par le thermomètre, l'offre d'hébergement d'urgence s'adapte en hiver aux conditions climatiques avant de s'adapter aux besoins des personnes.

### Les portes tournantes

À la faiblesse des réponses apportées, s'ajoutent l'inadaptation des réponses et l'incapacité du dispositif d'hébergement à favoriser l'accès à des solutions durables pour les personnes à la rue. 50 % de celles qui ont appelé le 115 entre novembre 2011 et mars 2012 (ou pour lesquelles un appel a été passé) étaient ainsi déjà connues dans le dispositif d'urgence. Dans la majorité des cas, les solutions d'hébergement proposées le sont pour une courte durée. La plupart des départements appliquent en

effet l'alternance de l'aide pour répondre à un plus grand nombre de demandes : une solution d'hébergement est proposée pour une ou deux à trois nuits seulement – généralement sans évaluation sociale — puis les personnes sont remises à la rue, les obligeant à recomposer le 115.

Le principe de continuité de l'accueil n'est donc toujours pas effectif. Le dispositif continue à maintenir les personnes dans un système de « portes tournantes », en ne leur offrant qu'une mise à l'abri ponctuelle. Il ne leur offre pas un lieu où elles puissent se poser, mettre fin à des logiques de ruptures, pour envisager une solution plus pérenne et adaptée à leur situation et leur permettre ainsi de sortir de la rue.

### Le non-recours

Face à cette situation, de plus en plus de personnes renoncent à solliciter le 115. Aux attentes longues, rythmées par les messages vocaux, s'ajoute la lassitude des refus répétés et l'absence de places disponibles. Au-delà du manque de places, l'enjeu réside dans les conditions d'accueil du dispositif, dont l'humanisation est inachevée, et dans sa capacité à favoriser l'accès à des solutions d'insertion durable. La politique du « logement d'abord », viatique du gouvernement Fillon, reste aujourd'hui un vœu pieux. Sans politique ambitieuse de construction de logement très social et sans investissement massif dans l'accompagnement social, elle le restera. L'urgence est d'autant plus forte que les jeunes sont de plus en plus touchés : 16 % des personnes qui sollicitent le 115 ont entre 18 et 25 ans, et 16 % sont des enfants en famille.

# 1] L'activité du 115 pendant l'hiver 2011–2012

## RÉPARTITION DES DEMANDES FAITES AU 115 SUR L'HIVER 2011-2012

	Novembre	Décembre	Janvier	Février	Mars	Total
Nombre de demandes totales	50 865	53 292	51 015	50 556	47 264	252 992
— dont nb de demandes de prestation	4 299	4 674	4 961	5 248	4 934	24 116
— dont nb de demandes d'hébergement	46 566	48 618	46 054	45 308	42 330	228 876

### 228 876 demandes d'hébergement sur la période hivernale

Parmi les demandes faites aux 115 des 37 départements durant la période hivernale, les demandes d'hébergement restent largement majoritaires : 90 %, soit 228 876 sur 252 992. Elles ont été effectuées par 43 430 personnes.

Sur la période, on observe des variations sensibles selon les mois : plus de 48 000 demandes en décembre contre 42 000 en mars, avec une moyenne au-delà de 45 000.

L'observation fine des demandes montre également une variation hebdomadaire des volumes : entre 10 000 et 11 000 demandes par semaine au début et à la fin de l'hiver, puis entre 12 000 et 13 000 en décembre, et se situe entre janvier et février entre 11 000 et 12 000 demandes par semaine.

### Seule la moitié des demandes d'hébergement a donné lieu à un hébergement

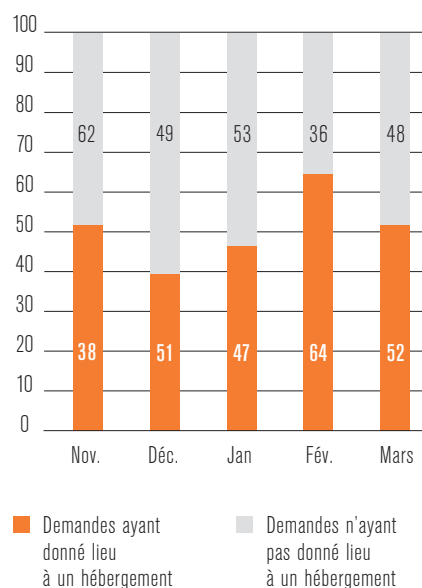
Sur l'ensemble des demandes d'hébergement, seule la moitié a donné lieu à un hébergement sur la période hivernale. On constate une forte progression des attributions en février, lors du déclenchement du plan grand froid, dans la plupart des départements.

### Une absence d'attribution pour manque de places disponibles importante

L'absence de places disponibles a constitué le motif principal parmi les réponses négatives : il représente 53 % des demandes sur la période hivernale.

Cette absence de places disponibles témoigne, s'il en était encore besoin, du manque de places suffisantes sur certains territoires pour répondre aux demandes à l'aune de l'évaluation faite tant par le rapport de la Cour des comptes que par le rapport parlementaire sur l'hébergement d'urgence. Ainsi parmi les 37 départements qui constituent notre échantillon, le déficit de places pour répondre aux demandes est particulièrement patent dans l'Hérault, le Rhône, la Loire, la Loire Atlantique et le Val-d'Oise.

## RÉPARTITION ET ÉVOLUTION PAR MOIS DES RÉPONSES D'HÉBERGEMENT FAITES PAR LE 115 / HIVER 2011-2012



Champ : 228 876 demandes d'hébergement

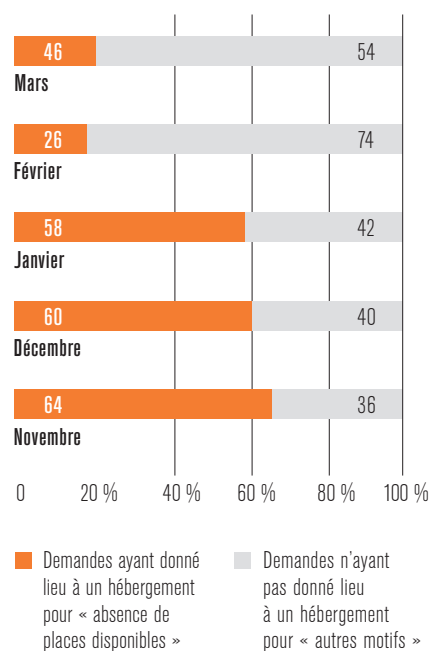
## Le 115 du Rhône

### De nombreuses demandes sans solution

« Le plan hivernal 2011–2012 sur le Rhône a permis la mobilisation de 680 places supplémentaires, (contre 400 l'an passé) ainsi que 300 places pour la période grand froid du 31 janvier au 8 mars. 350 personnes en familles sont actuellement positionnées à l'hôtel, et ce jusqu'au 9 mai.

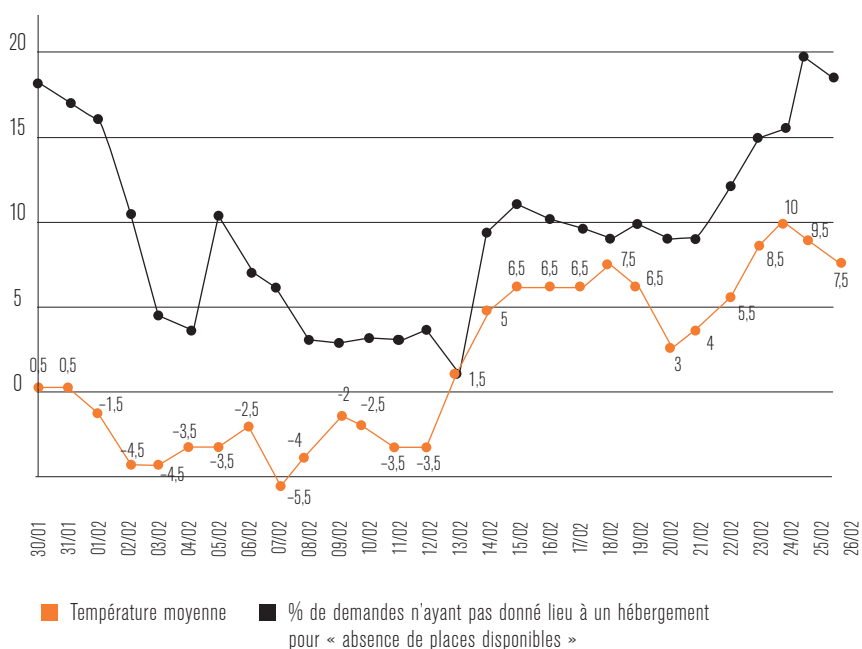
Malgré cette importante mobilisation, de nombreuses demandes sont restées sans solutions : 400 refus par soir en novembre 2011, 200 par soir en moyenne ces dernières semaines. »

## RÉPARTITION DES DEMANDES D'HÉBERGEMENT N'AYANT PAS DONNÉ LIEU À UN HÉBERGEMENT SELON LES MOTIFS / HIVER 2011-2012



Champ : 113 756 demandes n'ayant pas donné lieu à un hébergement

ÉVOLUTION DES RÉPONSES AUX DEMANDES D'HÉBERGEMENT EN FÉVRIER 2011



« Le 115 des Côtes d'Armor  
Des réticences, conséquences de l'inadaptation des réponses  
« Les personnes sont parfois réticentes à se déplacer sur des distances trop longues, sans moyens de transport, pour passer seulement 2 à 3 nuits à l'abri. Elles préfèrent rester sur la même ville où elles ont des attaches et attendre qu'une place se libère. D'autre part, les lieux d'accueil parfois très aseptisés pour des raisons d'hygiène et de sécurité sont vécus comme déshumanisant pour les personnes. »

Une saisonnalité persistante de la prise en charge des personnes à la rue

L'absence de places disponibles a cependant fortement fluctué de novembre 2011 à mars 2012: 60 % des réponses négatives avant la mobilisation des places du plan grand froid et seulement 26 % en février pendant la mobilisation des places hivernales supplémentaires. En mars, le pourcentage repart à la hausse avec la fermeture des solutions transitoires suite à l'augmentation des températures.

La consigne donnée par Benoist Apparu aux préfets de prendre en charge « 100 % des demandes » d'hébergement d'urgence pendant la vague de grand froid, a été large-

ment suivie d'effets en février. Pendant cette période, dans la plupart des départements, le taux de non-attributions pour absence de places disponibles a été quasi nul, traduction immédiate et concrète de l'ouverture des places supplémentaires.

Une gestion de l'urgence toujours inadaptée aux demandes des personnes à la rue: le renoncement des personnes

Parmi les demandes n'ayant pas donné lieu à un hébergement, on constate une augmentation substantielle du nombre de personnes qui renoncent à rappeler le 115 et/ou ne donnent pas suite à la pro-

position qui leur a été faite. Ainsi, 19 % des demandes n'ayant pas donné lieu à un hébergement s'expliquent par le non rappel des personnes, du fait des refus répétés et/ou de la difficulté à obtenir une réponse avant la fin de journée. Face à cette situation, de plus en plus de personnes renoncent à solliciter le 115.

Par ailleurs, parmi les demandes n'ayant pas donné lieu à un hébergement, 16 % ont concerné des fins de prise en charge. On entend par « fin de prise en charge » des places proposées par le 115, mais qui en définitive n'ont pas été occupées par les personnes à qui elles ont été proposées.

Le renoncement des personnes à se présenter ou à rester dans des lieux de type collectifs est très important, particulièrement au mois de février. Plusieurs raisons expliquent cette situation: les vols, les violences, la séparation des couples et des familles, la maladie mentale peuvent parfois pousser les personnes à éviter ces lieux tant le regard des autres ou les contraintes du collectif leurs sont insupportables.

Ces situations questionnent la qualité des places ouvertes. Les conditions d'accueil mises en place, dans les structures de type collectif, participent parfois à une désindividualisation et déshumanisation de la prise en charge. La personne ne peut s'installer, rentrer et sortir selon ses envies et besoins et doit souvent respecter un cadre strict. Les structures souvent conçues pour un public masculin, ne sont pas adaptées aux femmes et aux familles, ni aux grands marginalisés ou aux personnes avec animaux. Certains accueils, où une présence de veilleurs de nuit n'est pas assurée, refusent même parfois d'accueillir des femmes et des hommes du fait des violences, de la présence d'alcool...

Les prestations proposées sont minimales: parfois aucune restauration, peu ou pas d'intimité, aucun accompagnement social ni personne à qui s'adresser pour avoir des informations...

ÉVOLUTION DES MOTIFS DES DEMANDES N'AYANT PAS DONNÉ LIEU À UN HÉBERGEMENT SUR L'HIVER 2011-2012

	Novembre n = 28 873	Décembre n = 23 867	Janvier n = 24 281	Février n = 16 513	Mars n = 20 222	Total n = 113 756
Absence de places	64	60	58	26	46	53
Refus de la structure	0	0	0	0	1	0
Refus de l'utilisateur	2	3	4	7	4	4
L'utilisateur n'a pas rappelé	18	17	18	22	22	19
Fin de prise en charge	10	15	14	32	18	16
Autre	5	5	6	12	9	7
Total	100	100	100	100	100	100

## Des mises à l'abri principalement de courte durée

Les orientations d'hébergement restent en majorité faites vers les places d'hébergement d'urgence (47 %) et les hôtels (21 %). Les hébergements supplémentaires attribués en février 2012, pendant la période de grand froid, ont eu lieu dans des centres d'hébergement proposant des places d'urgence hivernales, dans des solutions collectives de types gymnases et casernes ou vers des haltes de nuits. Si les haltes de nuits peuvent constituer une réponse permettant d'enclencher un travail avec des personnes très désocialisées, elles ne constituent qu'une réponse par défaut : les personnes qui sont accueillies s'y trouvent faute de place d'hébergement disponible.

Les orientations ont été faites en majorité pour des séjours d'une nuit. Cette situation révèle la délicate application du principe de continuité de l'hébergement et l'effectivité de la stratégie du logement d'abord. Dans un contexte de manque de places, l'application ou non du principe de continuité révèle ses limites.

## Une discontinuité des solutions proposées qui chronicisent les personnes dans l'exclusion

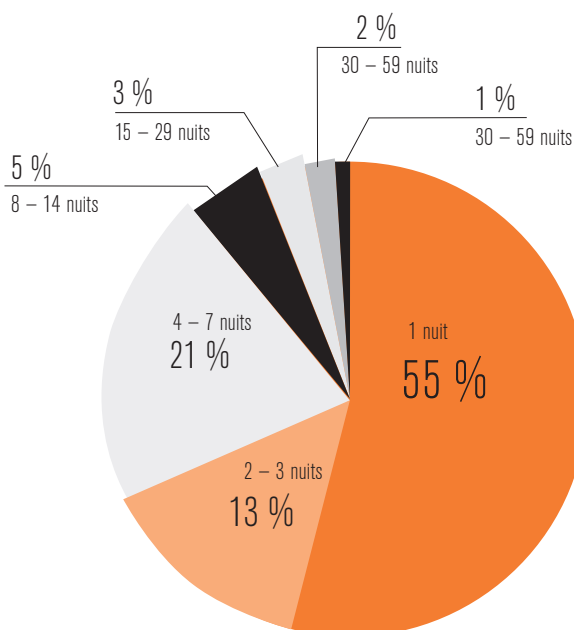
Les orientations de courtes durées vers des hôtels ou solutions transitoires ne permettent

pas toujours d'enclencher un suivi social. Les structures hivernales ne disposent pas systématiquement d'intervention de travailleurs sociaux sur les lieux et aux horaires d'accueil. Les personnes peuvent arriver le soir et repartir le matin, sans avoir rencontré un travailleur social ou fait un suivi via l'accueil de jour ou une permanence d'accueil et d'orientation (SAO, CAO, PAIO...). Les personnes ne souhaitent pas toujours constituer une demande d'orientation vers une solution plus pérenne via le SIAO, l'entretien d'évaluation et le suivi social sont alors travaillés comme un aboutissement progressivement.

L'alternance du bénéfice de l'aide et les ruptures dans les parcours d'hébergement entraînent par ailleurs une discontinuité de la prise en charge. Les durées de séjours dans certains abris de nuit (2 à 5 nuits) ou l'éloignement des structures (par rapport aux villes dans lesquelles les personnes ont engagé leurs démarches) ne peuvent leur permettre de tenir les engagements et freinent leurs démarches d'insertion.

> Dans un contexte de crise sociale, il faut adapter quantitativement et qualitativement le nombre de places aux besoins des personnes et des familles, pour pouvoir prendre en charge toute l'année les situations d'urgence... tout en s'assurant que l'hébergement d'urgence constitue systématiquement un tremplin pour une prise en charge des personnes dans la durée, dans une perspective d'accès au logement.

### NOMBRE DE NUITÉES ATTRIBUÉES POUR LES DEMANDES AYANT DONNÉ LIEU À UN HÉBERGEMENT – HIVER 2011-2012



Champ : 115 120 demandes ayant donné lieu à un hébergement

## Le 115 de Haute Garonne

### Les limites du principe de continuité

« Le département applique le principe de continuité depuis février 2010. Si cette mise en œuvre est jugée très positive pour les usagers qui en bénéficient, elle coïncide malheureusement avec une aggravation de l'écart entre les demandes (en forte augmentation depuis deux ans) et l'offre disponible qui se raréfie. Il ne nous est pas possible de tirer des enseignements spécifiques de la seule mise en œuvre du principe de continuité, car le contexte général s'est dégradé, cependant nous constatons que :

- la pression au 115 est très forte, le nombre quotidien d'orientations positives étant, hors plan grand froid, très inférieur à celui des refus. Cela génère de la part des appelants incompréhension, tension, sentiment d'injustice, voire agressivité envers les écouteurs.
- les structures ont tendance à examiner de plus près les situations des personnes orientées sur les places durables, essentiellement pour éviter le blocage complet.
- les personnes investissent les lieux de manière plus personnelle, il devient plus difficile pour les foyers d'attribuer ces places en l'absence du titulaire pour une ou plusieurs nuits.

## Le 115 du Val d'Oise

### Un manque de perspectives lié à la fermeture des dispositifs

« Les acteurs de l'urgence déplorent que le travail engagé, et l'énergie déployée à la constitution de ces demandes soient annihilés lorsque les personnes retournent à la rue du fait de la fermeture des structures. Certaines démarches n'aboutissent pas du fait du manque de temps. Une autre difficulté concerne la gestion de la tension liée à la fin de la période. Selon les structures, ce type de solution non pérenne génère l'agressivité des personnes. De façon plus générale, l'encadrement et le gardiennage restent une question au sein de ces structures. Les veilleurs ne sont pas toujours formés à l'encadrement de ces publics ». Ce constat a été relevé dans le bilan hivernal dressé par le SIAO Urgence en lien avec différents acteurs de l'urgence. Ces derniers, rencontrés dans le cadre des coordinations locales des acteurs de l'urgence sociale (CLAUS), ont pu faire remonter des éléments qualitatifs mettant en perspective les informations quantitatives recueillies par le 115 via PROGDIS.

## 2] Qui sont les personnes qui ont appelé le 115 pendant l'hiver 2011-2012 ?

Les demandes d'hébergement sont faites majoritairement directement par les personnes elles-mêmes (81 %). En dehors de cette situation, les demandes sont adressées par un intervenant social (14 %) ou par un autre organisme : service public, équipe mobile, particulier. Plus de 5000 signalements ont été faits au 115 cet hiver par des particuliers.

### Les personnes qui ont appelé le 115 pendant l'hiver : des hommes isolés, mais aussi des familles, des jeunes...

La moitié des personnes qui ont appelé le 115 cet hiver (ou pour lesquelles un appel a été passé) était déjà connue dans le dispositif d'urgence (les autres sont des « primo-appelants »).

#### La composition familiale

Les hommes isolés constituent le public majoritaire des appels au 115. Sur les 43 430 personnes différentes qui ont appelé le 115 au moins une fois pendant l'hiver, ils représentent 49 % (contre 30 % pour les personnes en famille, 11 % pour les femmes seules, 7 % pour les couples sans enfants et 3 % pour les groupes d'adultes sans enfants).

#### Nationalité

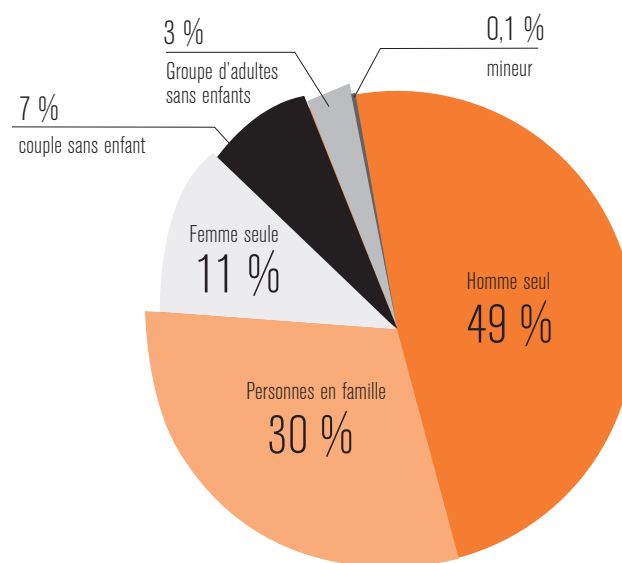
41 % des personnes qui ont appelé le 115 pendant l'hiver étaient de nationalité française, 29 % étaient issus de pays hors Union Européenne et 8 % de l'Union Européenne. Pour 22 % des personnes l'information n'a pas été renseignée.

#### Âge

La majorité des personnes qui sollicitent le 115 ont entre 25 et 44 ans.

Les jeunes constituent un public important du 115, avec plus de 7 000 personnes âgées de 18-24 ans (16 % des personnes qui ont appelé le 115) et 7 000 enfants en famille. D'après une enquête réalisée par la FNARS en 2011 auprès de 241 structures accueillant un public jeunes, la sollicitation du 115 est forte pour ce public : le 115 est le dispositif le plus souvent mobilisé par les jeunes, après la sollicitation en direct des structures. La rupture familiale et l'absence de ressources représentent les difficultés les plus fréquemment rencontrées par ce public, à l'origine du déclenchement de l'accompagnement social

#### COMPOSITION FAMILIALE DES PERSONNES AYANT APPELÉ LE 115 AU MOINS UNE FOIS PENDANT L'HIVER 2011-2012



Champ : 43 430 personnes qui ont appelé au moins une fois le 115 pendant l'hiver

### « Le 115 de Bouches du Rhône

#### La prise en charge des jeunes

« À Marseille, on a le soleil ! » nous disait un jeune récemment. Ils viennent des quatre coins de France ou de plus loin. Mais derrière cette assertion sympathique, le recours au 115 signe souvent une situation de rupture familiale et une fragilité du lien social. Nous constatons que l'appel au dispositif d'urgence sociale s'inscrit pour certains d'entre eux

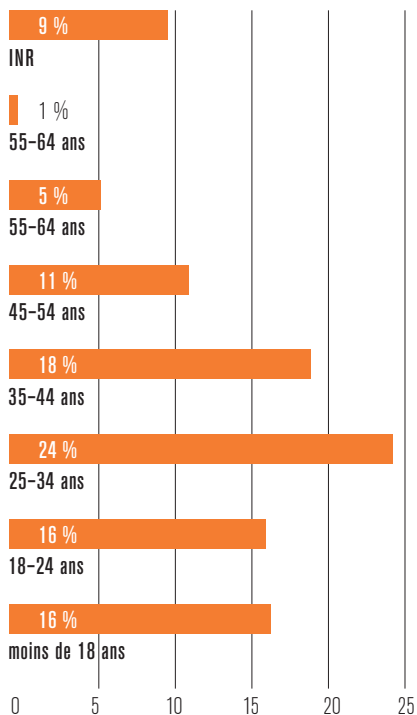
comme un véritable mode de survie. L'éventail des réponses – des dispositifs additionnels de la période hivernale à l'orientation vers les grands CHU ou vers les trop rares places « 115 » en CHRS – offrent des niveaux de contraintes différents qu'il convient de questionner ; un faible niveau d'exigence à le mérite d'être peu sélectif mais peut générer un sentiment d'abandon. Un cadre plus contraignant favorise un étayage, un sentiment de sécurité et une dynamique d'insertion. Mais il est sélectif... comment lier ces deux dimensions et éviter un antagonisme réducteur

qui risque de favoriser la chronicisation de l'urgence ? La mise à l'abri est indissociable d'une visée de parcours, ce qui suppose une prise en compte appropriée de chaque jeune dans une continuité. Nous sommes particulièrement attentifs à cet enjeu pour les jeunes. « Premier maillon de l'urgence sociale », nous avons une attente et un engagement fort dans le SIAO. Il nous paraît propice à rendre plus cohérent un maillage et une cohérence des opérateurs afin de soutenir cette continuité. »



Les personnes de plus de 55 ans représentent 6 % des appelants.

### ÂGE DES PERSONNES AYANT APPELÉ AU MOINS UNE FOIS LE 115 PENDANT L'HIVER 2011–2012



Champ : 43430 personnes qui ont appelé au moins une fois le 115 pendant l'hiver 2011–2012

### Des personnes qui sollicitent le dispositif plusieurs fois

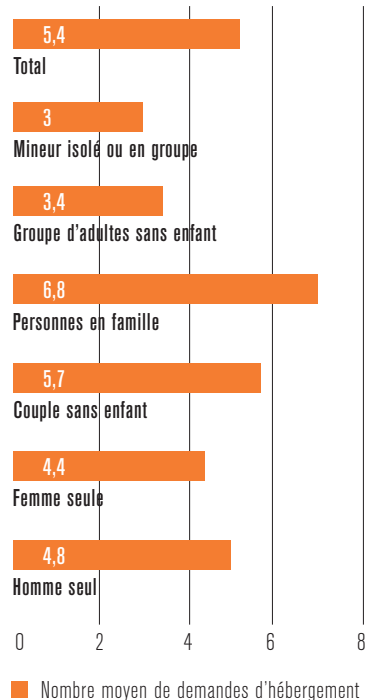
56 % des personnes ont fait plusieurs demandes au 115 sur la période hivernale, 33 % entre 2 et 5 demandes, et 23 % plus de 6 demandes. Ces sollicitations multiples s'expliquent tant par l'absence de prise en charge suite à une demande au 115 faute de places disponibles, que par les orientations de courte durée qui amènent les personnes à solliciter à nouveau le dispositif une fois leur prise en charge écoulée.

Les personnes ont fait en moyenne 5,4 demandes d'hébergement cet hiver, avec une proportion plus importante pour les personnes en familles (6,8). Cette situation s'explique par la moindre attribution en proportion des places d'hébergement aux personnes en famille, ce qui peut expliquer des sollicitations au 115 plus importantes.

Des demandeurs pris dans les « portes tournantes » de l'urgence. À la faiblesse des réponses apportées s'ajoute l'incapacité du dispositif d'hébergement à favoriser l'accès au logement, ou à des solutions plus durables. Plus de la moitié des personnes qui ont appelé le 115 cet hiver (ou pour lesquelles un appel a été passé) étaient déjà

connues dans le dispositif d'urgence, et ont été amené à faire plusieurs demandes de mise à l'abri. Comme l'indique le récent rapport de la Cour des Comptes, la politique du « logement d'abord » proposée par le gouvernement reste aujourd'hui un vœu pieux. Sans politique ambitieuse de construction de logements et sans investissement massif sur l'accompagnement social, elle le restera.

### NOMBRE MOYEN DE DEMANDES D'HÉBERGEMENT PAR PERSONNE SELON LA COMPOSITION FAMILIALE – HIVER 2011–2012



Champ : 43430 personnes qui ont appelé le 115 pendant l'hiver 2011–2012

### Les réponses apportées aux appelants

#### Un tiers de personnes jamais hébergées

Parmi les 43 430 personnes différentes qui ont sollicité le 115 au cours de l'hiver :

- 37 % ont été hébergées au moins une fois pendant l'hiver
- 35 % n'ont jamais été hébergées
- 28 % ont toujours été hébergées

#### Des attributions plus fréquentes pour les personnes isolées

Les demandes d'hébergement faites au 115 concernent à 49 % des personnes isolées, et à 30 % des familles.

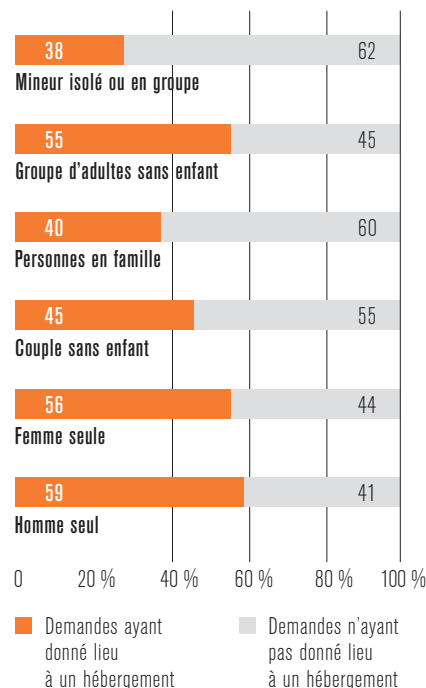
Pour l'attribution des places, les personnes isolées, et parmi elles les hommes seuls essentiellement, demeurent plus fréquemment hébergées (59 %), que les familles (40 %).

Les personnes de nationalité étrangère qui sollicitent le 115 ont proportionnellement un plus faible taux d'attribution de places d'hébergement que les personnes de nationalité française. Ainsi 69 % des demandes de personnes issues de l'Union Européenne (et parmi eux, une forte majorité de roumains) et 54 % des demandes de personnes étrangères hors Union Européenne n'ont pas obtenu de place cet hiver, contre 43 % des demandes de personnes de nationalité française.

Ces non-attributions pour les personnes de nationalité étrangère doivent être corrélées avec la composition familiale de ces personnes, qui sont souvent des personnes en famille. Elles sont également le résultat de la difficile articulation entre le dispositif d'accueil des demandeurs d'asile et le dispositif d'hébergement AHL.

Si les personnes seules, et de nationalité française restent plus fréquemment hébergées que les autres, on constate que tous les publics ont pu bénéficier des places supplémentaires cet hiver. L'ouverture des gymnases semble avoir permis, pendant la période de grand froid (première quinzaine du mois de février), de mettre davantage à l'abri les familles (67 % de demandes positives en février) et les personnes de nationalité étrangère (66 % de demandes positives en février) que pendant les autres mois de l'hiver. En effet, en période de grand froid, l'ouverture de lieux de type collectif (gymnases, casernes, etc.) permet de lever les difficultés rencontrées habituellement pour ces publics.

### RÉPARTITION DES RÉPONSES AUX DEMANDES D'HÉBERGEMENT SELON LA COMPOSITION DU MÉNAGE – HIVER 2011–2012



Champ : N = 228 876



# Enquête sortie hivernale

## 1] Bilan des places ouvertes durant l'hiver 2011-2012

À la demande de la Ministre de l'Égalité des territoires et du Logement, la FNARS s'est efforcée d'estimer le nombre de places qu'il conviendrait de pérenniser à la fin de la période hivernale 2011-2012. Objectifs de la ministre : trouver une solution pérenne pour les personnes hébergées sur des places hivernales et mettre fin à la gestion saisonnière de l'hébergement d'urgence.

Pour ce faire, la FNARS a procédé à une enquête auprès de l'ensemble des 115/SIAO de France métropolitaine. Au final, nous avons recensé des données sur 83 départements, données dont la cohérence a été contrôlée et vérifiée. Les données parisiennes ont été traitées à part.

Remarque : une partie des chiffres présentés reflète le point de vue des acteurs de terrain. D'une façon générale, il convient de confronter les résultats de l'enquête aux données administratives disponibles.

Nous présentons ci-dessous une synthèse des chiffres recueillis au niveau national, le détail des résultats ventilés par territoires est disponible sur le site de la FNARS ([www.fnars.org](http://www.fnars.org)).

### Données nationales relatives aux places hivernales

Sur l'ensemble des départements étudiés, hors Paris, nous décomptons 9 003 places ouvertes cet hiver hors plan grand froid, dont 36 % en hôtel, 29 % en CHU (urgence), 7 % en CHRS et 27 % sur d'autres types (salles communales, accueils de jours, salles de sport, bus de nuit...). 1 % des places n'ont pas été ventilées. Sur ces 9 003 places, 62 % sont déjà fermées, ce qui laisse 3 426 ouvertes au 22 mai 2012.

Pendant les périodes de grand froid, 4 015 places supplémentaires ont été ouvertes, principalement en gymnase (44 %), puis en hôtel (16 %), CHU (14 %), accueils de nuit, hôpitaux, salles communes, maisons de retraite... jusqu'à l'aménagement de vestiaires de piscines. Au total, ce sont donc 13 018 places qui ont été ouvertes pendant l'hiver, dont les trois quarts sont déjà fermées.

Sur Paris, le SAMU Social n'a accepté de nous transmettre que le nombre de places hors période de grand froid et hors nuitées hôtelières. On dénombre 862 places, sans que la typologie de ces places ne soit précisée.

### Derrière les chiffres, une réalité hétéroclite et des besoins importants

Il convient de préciser que nous parlons ici de place « mobilisées », ce qui n'équivaut pas partout et toujours à des places « financées ». Un certain nombre d'entre elles relèvent donc de la débrouille des acteurs, dans une logique humanitaire (cf. matelas supplémentaires dans les centre d'hébergement, lits partagés à plusieurs, vestiaires aménagés, bus de nuit...).

Sur la journée du 21 mai 2012, sur l'ensemble des départements étudiés, y compris Paris, 2 431 personnes n'ont pas été hébergées, suite à un appel au 115, faute de places disponibles. Ce chiffre doit être de plus relativisé du fait du fort non-recours au 115. Sur ces 2 431 personnes, 47 % sont des personnes isolées. Parmi elles comme parmi les familles, une proportion importante de demandeurs d'asile et de déboutés.

À noter : les places hivernales étant par définition très peu sélectives, elles ont permis d'accueillir un certain nombre de personnes habituellement « invisibles » (cf. l'enquête du Collectif des Associations Unies sur les 19 000 invisibles).

### Une grande diversité de situation selon les départements

Au sein de la diversité des situations métropolitaines, on peut distinguer des territoires particulièrement en tension, sous-dotés par rapport aux besoins observés par les acteurs de terrain. Sur ces territoires, la mobilisation des places hivernales a permis de combler temporairement une partie du déficit chronique de réponses. L'enjeu de la pérennisation y est donc particulièrement sensible. Il s'agit généralement de grandes agglomérations, mais aussi de villes de taille moyenne.

Exemples : Alpes Maritimes (Nice), Aube (Troyes), Bouches du Rhône (Marseille), Doubs (Besançon), Haute Garonne (Toulouse), Haut et Bas Rhin (Strasbourg et Mulhouse), Isère (Grenoble), Loire (Saint-Étienne), Loiret (Orléans), Meurthe-et-Moselle (Nancy), Nord (Lille), Paris, Rhône (Lyon), Val d'Oise (Cergy Pontoise).



## 2] Estimation des places hivernales à pérenniser

### Estimation chiffrée : 5 625 places à pérenniser à la fin de l'hiver

**Attention : ce chiffre est donné sur 72 départements, 11 n'ayant pas répondu, dont Paris, le Rhône et la Seine Saint-Denis.**

En outre, cette estimation repose sur le point de vue des acteurs de terrain, qui constatent chaque jour les besoins des publics sur leur territoire, pendant ou hors période hivernale. Certains d'entre eux ont pu intégrer des estimations de besoins chroniques et « hors urgence ». À l'inverse, cette estimation ne tient pas compte des besoins des personnes qui ne sollicitent pas ou plus le 115, faute de réponse institutionnelle satisfaisante, ou encore des besoins liés à la sortie des personnes des dispositifs relevant de la demande d'asile ou à l'insuffisance de ces derniers.

Les 5 625 places sont ventilées de la façon suivante : 45 % en centre d'hébergement d'urgence, 14 % en CHRS, 14 % en hôtel et 14 % autres (dont CADA et UDA).

Par ailleurs, un grand nombre d'acteurs demandent spécifiquement des places à bas seuil, des places permettant d'accueillir des familles et des places permettant d'accueillir des personnes accompagnées d'animaux.

### Les enjeux de la pérennisation : restructurer pour mieux accueillir

Au-delà des chiffres présentés ci-dessus, et qui soulignent une nouvelle fois l'ampleur de la crise de l'hébergement d'urgence, la pérennisation des places hivernales impliquent une restructuration rapide sur la structuration de l'accueil et de l'accompagnement des personnes. Il s'agit en effet à la fois de :

— Permettre de répondre de façon digne et inconditionnelle à une situation urgence, pour des personnes à la rue ou risquant de l'être, ainsi que pour les familles étrangères sans possibilité d'accès au logement ; or, un certain nombre de places hivernales étant particulièrement précaires (matelas, partages de lits, bus...), leur « pérennisation » impose de revoir les capacités d'accueil des centres, y compris en intervenant sur le bâti.

— Permettre la poursuite ou le déclenchement immédiat d'un accompagnement des personnes accueillies, pour travailler sur une orientation vers des solutions plus pérennes et l'accès rapide au logement, de façon à désengorger les circuits de l'accueil et de l'hébergement. Cela suppose de lancer un vaste chantier de développement de l'accompagnement social, en collaboration avec l'ensemble des acteurs sur les territoires : État, collectivités territoriales, associations, bailleurs sociaux.

La FNARS rappelle enfin que cette restructuration de l'accueil et de l'accompagnement des publics en difficulté ne pourra se faire que sur la base d'une observation rigoureuse des besoins et sur l'élaboration de projets de territoire, pluriannuels, pour y répondre.

Retrouvez l'espace 115  
sur [www.fnars.org](http://www.fnars.org) :  
un espace dédié au 115  
sur la home page avec  
tous les baromètres,  
communiqués de presse et  
rapports dans la rubrique  
« publications »

## notes



## **La FNARS**

Le siège national  
Fédération nationale  
des associations d'accueil  
et de réinsertion sociale

76 rue du Faubourg St Denis  
75010 Paris  
Email : [fnars@fnars.org](mailto:fnars@fnars.org)  
Tél : 01 48 01 82 00  
Fax : 01 47 70 27 02

## **Conception du rapport**

Sous la direction de  
Matthieu ANGOTTI  
*directeur général de la FNARS*

## **Réalisation par**

Laura CHARRIER  
*chargée de mission*  
*« Veille sociale et hébergement »*  
[laura.charrier@fnars.org](mailto:laura.charrier@fnars.org)

Christelle CIRBEAU  
*chargée de mission*  
*« Études et statistiques »*  
[christelle.cirbeau@fnars.org](mailto:christelle.cirbeau@fnars.org)

## **Remerciements**

Nous tenons à remercier le personnel 115 des 30 départements de l'échantillon, le personnel des différents 115 pour leurs témoignages qualitatifs ainsi que les personnes accueillies qui ont témoigné. Remerciements également aux membres du Groupe national 115/SIAO de la FNARS pour leur implication dans la conception et la réalisation du rapport.

## **Conception graphique**

Marion Kueny, la Grande Boucle  
<http://lagrandeboucle.tumblr.com/>

## **Impression**

STIPA  
8, rue des Lilas 93189  
Montreuil Cedex  
[www.stipa.fr](http://www.stipa.fr)





