

Synthèse des principaux résultats du rapport annuel 2011

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. L'analyse a été réalisée à partir des données brutes des 115 de 30 départements¹ 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'état 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

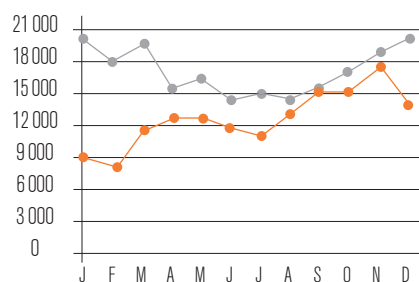
Parmi les sollicitations au 115, on compte de plus en plus de familles appelantes : si les demandes des personnes isolées (et parmi elles celles des hommes seuls) restent majoritaires (48 %), les demandes des familles (30 %) ont connu une augmentation importante en 2011 : + 54 % entre janvier et décembre. 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 notable 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 %).



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.

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



■ Personnes isolées
■ Personnes en famille

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 comptes² et du rapport parlementaire sur l'hébergement d'urgence³, 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

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

et les personnes de nationalité étrangère sont moins bien hébergées 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 inadéquates 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 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 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 ?

¹ Aisne, Alpes-Maritimes, Ardennes, Bouches-du-Rhône, Calvados, Charente, Côtes d'Armor, Dordogne, Drôme, Finistère, Hérault, Ile-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.

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

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

Contacts

Laura CHARRIER
Chargée de mission
« Veille sociale et hébergement »
laura.charrier@fnars.org

Christelle CIRBEAU
Chargée de mission
« Etudes et statistiques »
christelle.cirbeau@fnars.org