

Baromètre du 115, point estival

Vivement l'hiver ?

Malgré la volonté de la Ministre en charge du logement d'en finir avec la gestion saisonnière de l'hébergement, l'accueil des sans-abris se révèle une nouvelle fois défaillant cet été, plus encore qu'en hiver. Pris entre une demande qui ne cesse de croître et des moyens en berne (la plupart des places hivernales sont désormais fermées), les travailleurs sociaux du 115 ne répondent positivement qu'une fois sur trois aux demandes d'hébergement.

Des demandes toujours aussi nombreuses

En juillet, les demandes au 115 sont équivalentes à celles enregistrées sur la période hivernale, témoignant s'il en était besoin que l'urgence sociale ne se limite pas aux périodes de grands froids. En été comme en hiver, les personnes sollicitent un hébergement.

Pire, certaines de ces demandes sont la conséquence directe de la poursuite de la gestion saisonnière du dispositif d'hébergement. La fermeture de la quasi-totalité des places du plan hivernal génère mécaniquement remises à la rue et hausses de la demande dans la foulée. Parmi ces places hivernales, certaines sont pourtant disponibles dans les centres, attendant sagement derrière leur porte le tour de clé du 1^{er} novembre. Faute de moyens pour les mettre à disposition des personnes, on envoie ces dernières à l'hôtel, quand on ne les laisse pas à la rue.

Enfin, que dire de la fermeture durant l'été de places d'hébergement censément pérennes, parce que le personnel en vacance ne peut être remplacé (faute de crédits), ou par choix des élus locaux lorsque les centres se trouvent dans des stations balnéaires ?

Une absence criante de réponses en été

En juillet, sur l'ensemble des demandes d'hébergement faites au 115 sur les 37 départements de l'échantillon, **70% n'ont pas donné lieu à un hébergement**, contre 50% en moyenne sur les 5 mois d'hiver. L'absence de places disponibles constitue à nouveau le principal motif de non-attribution. Malgré les injonctions ministérielles, les Services Intégrés d'Accueil et d'Orientation (SIAO) ne sont pas en mesure, faute de places disponibles et de moyens de coordination, de « *proposer systématiquement une solution de relogement adaptée aux personnes et aux familles demeurant encore en hébergement hivernal via la mobilisation de places d'hébergement et de logement accompagné dans le cadre de l'enveloppe 2012* ».

Le constat est sans appel : d'une part, le recours aux nuitées hôtelières a été plus important en juillet qu'en hiver (30% des orientations, contre 18% en février), de l'autre, il n'a pour autant pas permis de répondre à l'ensemble des demandes, ni d'éviter la remise à la rue de personnes. En définitive, pour l'ensemble des personnes concernées, à l'hôtel comme sans solution, on est loin, très loin d'un accès à l'autonomie. Et la note de l'urgence s'allonge, malgré ses lacunes, dans une fuite en avant qui se fait au détriment de l'accompagnement vers le logement, puisque la contrainte budgétaire oblige au redéploiement des crédits.

De plus en plus de familles en situation de précarité

En juillet, **ce sont les personnes en famille qui ont le plus sollicité le 115**, contre les hommes seuls cet hiver. Or, les réponses pour les familles continuent de faire défaut. Les nuitées hôtelières constituent généralement la seule alternative, souvent pour des courtes durées, dans des conditions inadaptées à la vie familiale. Face à la pénurie de places d'hébergement, aggravée en été, la sélection des publics est inévitable – et les principes d'inconditionnalité et de continuité de l'accueil toujours moins effectifs.

Ce sixième baromètre 115 propose une analyse de la prise en charge des personnes à la rue ayant sollicité le 115 en juillet 2012. Il comprend des comparaisons avec les données de la période hivernale. Il est établi à partir des données statistiques des 37 départements qui saisissent régulièrement l'activité 115 via le logiciel ProGdis 115/SIAO.

L'activité du 115 – Juillet 2012

Les demandes : Les personnes sollicitent autant le 115 en hiver qu'en été

En juillet, sur les 37 départements de notre échantillon, ce sont 47 117 demandes qui ont été faites au 115, concernant 12 081 personnes différentes. Les sollicitations relatives à l'hébergement demeurent largement majoritaires : 88% des demandes.

On constate, par rapport à l'hiver, une légère diminution des demandes, mais **une relative stabilité du nombre de personnes ayant sollicité le 115**. On constate également globalement une légère augmentation des demandes de prestations et une diminution des demandes d'hébergement. Les personnes à la rue ont besoin d'avoir accès aux prestations (nourriture...) qui leur étaient proposées dans les centres d'hébergement, prestations auxquelles elles n'ont plus accès à cause du manque de places disponibles.

Sur certains départements, l'étude montre une augmentation sensible du nombre de demandes d'hébergement par rapport au début de l'hiver (novembre 2011) et/ou à la fin de l'hiver (mars 2012) : Charente, Côtes d'Armor, Hérault, Indre et Loire, Vienne et Val d'Oise. Plusieurs raisons expliquent ce phénomène : l'afflux de personnes migrantes sur certains territoires, la demande de personnes remises à la rue suite à des fermetures de places, ainsi que les migrations dues au travail saisonnier.

	Hiver 2011 -2012					Juillet
	Novembre	Décembre	Janvier	Février	Mars	
Nombre de demandes	50 865	53 292	51 015	50 556	47 264	47 117
dont nb de demandes de prestation	4 299	4 674	4 961	5 248	4 934	5 528
dont nb de demandes d'hébergement	46 566	48 618	46 054	45 308	42 330	41 649
Nombre de personnes ayant fait une demande au 115	12 531	12 882	13 262	14 199	12 901	12 081

Les réponses apportées : 70 % des demandes d'hébergement ne donnent pas lieu à un hébergement

Sur les 41 649 demandes d'hébergement faites chaque jour au cours du mois juillet, **70 % n'ont pas donné lieu à un hébergement**. On constate une forte régression des attributions par rapport aux mois d'hiver.

Réponses aux demandes d'hébergement %		
	Demandes ayant donné lieu à un hébergement (DH+)	Demandes n'ayant pas donné lieu à un hébergement (DH-)
Novembre	38	62
Décembre	51	49
Janvier	47	53
Février	64	36
Mars	52	48
Juillet	30	70

Sur certains territoires la proportion de non attribution dépasse ce taux pour se situer entre 70 et 95 % de non attribution : Drôme, Ile et Vilaine, Val d'Oise, Guadeloupe, Hérault, Haute Savoie, Rhône, Vosges.

Absence de places disponibles : l'augmentation des nuitées hôtelières ne compense pas la fermeture des places

L'absence de places disponibles constitue le principal motif de réponses négatives. Il concerne 72% des demandes n'ayant pas donné lieu à un hébergement sur les 37 départements, soit 8 points de plus qu'au début de l'hiver 2011-2012 (il se situait à 64% en novembre).

L'absence de places disponibles se concentre cependant sur quelques départements, représentant sur ces territoires plus de 80 % des réponses négatives : Loire, Marne, Rhône, Val D'Oise.

La fermeture des places hivernales au printemps (1% des attributions en juillet contre 25% en hiver) explique cette proportion très élevée de non attribution pour faute de places disponibles. Si les attributions se font majoritairement sur les places d'hébergement pérennes (62%), on constate que les orientations sur les nuitées hôtelières ont considérablement augmenté en juillet par rapport à l'hiver (30% des attributions contre 18 à 23 % sur les mois hivernaux)... sans parvenir toutefois à répondre à l'ensemble des demandes.

Malgré la volonté ministérielle d' « éviter toute fin de prise en charge sans proposition de solution », l'absence de crédits complémentaires a limité la capacité de réponse institutionnelle en contraignant les préfetures à procéder par redéploiement des budgets existants. Le recours au parc hôtelier pour mettre à l'abri les personnes hébergées dans le dispositif hivernal n'a pas suffi. Il n'a, en outre, concerné que quelques départements et principalement des familles.

Type d'orientation	Type d'orientation (%)					Juillet
	Novembre	Décembre	Janvier	Février	Mars	
Hébergement d'urgence	55	48	47	41	48	62
Places hivernales	17	24	25	36	25	1
Hébergement d'insertion*	1	1	1	1	1	1
Hébergement de stabilisation	1	1	1	1	1	0
Hôtels	23	23	22	18	21	30
Autre	3	3	3	3	4	0
Total	100	100	100	100	100	100

* Hébergement d'insertion, Résidence sociale, LHSS, Maison relais

Pire, la capacité d'hébergement d'urgence est en baisse sur certains départements, du fait des fermetures de certaines structures en été. Chaque année, et parfois plusieurs fois dans l'année, plusieurs centres d'hébergement d'urgence ferment leurs portes pour des durées plus ou moins longues.

Si ces fermetures temporaires sont parfois justifiées par le fonctionnement des établissements (nécessité de procéder à des travaux), elles sont généralement dû à des contraintes budgétaires 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.

Poitou Charente : Fermeture de places d'urgence en été

Des structures d'hébergement d'urgence pérennes ferment cet été en Poitou Charente, faute de crédits pour remplacer le personnel en congés, et/ou par décision des élus locaux dans les stations balnéaires.

Ces fermetures de structures, entre 15 jours et 2 mois, créent une augmentation de la demande au 115 et une diminution importante du nombre de places d'hébergement d'urgence disponible. Le 115 de Poitiers constate pour la première fois cet été de réelles difficultés à prendre en charge les demandes des personnes, une situation qu'il ne rencontrerait pas forcément cet hiver. La fermeture simultanée de plusieurs foyers, accentuent ainsi la baisse brutale de la capacité d'hébergement régionale.

Autres motifs de non-attribution

Parmi les motifs de réponses négatives aux demandes d'hébergement, les fins de prise en charge (9%) et le non-rappel par les personnes (11%) ont baissé en juillet par rapport à l'hiver (moyenne respective de 19% et 16% sur les 5 mois hivernaux). Les « fin de prise en charge » correspondent à des places proposées par le 115, mais qui en définitive n'ont pas été occupées par les personnes à qui 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...

Sur certains départements cependant, ces motifs constituent les raisons principales de la non-attribution.

Ainsi, dans le Calvados, les Bouches du Rhône, l'Indre et Loire, la Nièvre, les Pyrénées-Atlantiques, les Pyrénées - Orientales et la Haute-Savoie, le non rappel des personnes concerne plus de 40% des réponses négatives.

Dans les Côtes-d'Armor, le Doubs, la Dordogne et la Saône-et-Loire, ce sont les fins de prises en charge qui constituent le motif principal de non attribution.

Motifs de réponses négatives	Juillet 2012
N=29 175	%
Absence de places disponibles	72
Refus de la structure	0
Refus de l'usager	1
L'usager n'a pas rappelé	11
Fin de prise en charge	9
Autre	6
Total	100

Ces situations questionnent la qualité des places proposées, mais également l'application des principes d'accueil inconditionnel et de continuité. Ainsi, dans certains départements, les fins de prises en charge, qui correspondent à des fins de séjour des personnes, font suite à des systèmes de quotas de places ou de limitations de durée pour certains publics (notamment les étrangers sans papiers).

Des mises à l'abri de courte durée

Les durées de séjour observées en juillet varient peu par rapport à l'hiver. Les séjours d'une seule nuit demeurent majoritaires (49%). Cela ne signifie pas que les personnes sont restées effectivement une seule nuit dans les structures, mais qu'elles ont du renouveler leurs demandes le lendemain, sans assurance que leur nouvelle demande soit acceptée. La gestion des attributions de places reste une gestion essentiellement quotidienne, malgré la mise en place du « Plan d'Action Renforcé pour les personnes Sans-abri » (PARSA) et le principe de continuité inscrit dans le code de l'action sociale.

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 dispositif continue ainsi 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, envisager un parcours vers une solution plus pérenne et adaptée à leur situation, et leur permettre ainsi de sortir de la rue.

Durée du séjour attribué	%
1 nuit	49
2 à 3 nuits	18
4 à 7 nuits	23
8 à 14 nuits	5
> à 14 nuits	6
Total	100

Les publics – Juillet 2012

64 % des personnes qui ont appelé le 115 en juillet (ou pour lesquelles un appel a été passé) **étaient déjà connues dans le dispositif d'urgence**, témoignant 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.

Des demandes de familles en augmentation

Les demandes d'hébergement des personnes en famille ont fortement augmenté. Elles représentent en juillet 50% des demandes, contre 43 % pour les personnes isolées qui constituaient pourtant les mois précédents le public majoritaire. Ce phénomène peut s'expliquer par différentes raisons : à la fois par l'afflux de migrants, qui sont majoritairement en famille ; mais aussi par les effets de la fin du plan hivernal pour les familles, public pour lequel le parc d'hébergement et de logement accompagné dispose de moins de solutions adaptées.

Composition du ménage	Hiver * 2011-2012 %	Juillet 2012 %
Homme seul	49	34
Femme seule	11	9
Couple sans enfant	7	5
Personnes en famille *	30	50
Groupe d'adultes sans enfant	3	2
Mineur isolé ou en groupe	0	0
Total	100	100

* Moyenne des 5 mois d'hiver de novembre 2011 à mars 2012

Des réponses en fonction des publics

Pour l'attribution des places, **les personnes isolées demeurent plus fréquemment hébergées (38 % pour les hommes et 38% pour les femmes)** que les familles (24%) - résultat de l'inadéquation qualitative des dispositifs d'hébergement. Les familles sont majoritairement hébergées à l'hôtel. En juillet, les personnes en famille ont représenté 77% des personnes hébergées à l'hôtel.

Réponse selon la composition du ménage	Hiver 2011-2012*		Juillet 2012	
	% Attribution	% Non-attribution	% Attribution	% Non-attribution
Homme seul	59	41	38	62
Femme seule	56	44	38	62
Couple sans enfant	45	55	23	77
Personnes en famille *	40	60	24	76
Groupe d'adultes sans enfant	55	45	30	70
Mineur isolé ou en groupe	38	62	69	31

* Moyenne des 5 mois d'hiver de novembre 2011 à mars 2012

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. Ainsi, les personnes de nationalité hors union européenne représentent 59% des non attributions. Certaines structures d'hébergement refusent l'accueil de ces publics, ou établissent un système de quotas de places pour ces derniers. Le déficit de places adaptées à la composition des publics explique aussi cette sélection des attributions. Les facteurs de vulnérabilité ne semblent plus être des critères de priorisation de la distribution des places : c'est le parc d'hébergement disponible et ouvert qui conditionne la réponse aux demandes.

Méthodologie de l'enquête

Le Baromètre 115, réalisé par la FNARS, suit l'évolution des demandes d'hébergement d'urgence et les réponses qui leur sont apportées le jour même. Il fournit ainsi des indicateurs objectifs de mesure de l'efficacité de la prise en charge des personnes par le dispositif d'hébergement. Ses données permettent de mettre en perspective la politique de réforme de l'hébergement et de l'accès au logement, initiée par le gouvernement en 2009.

Les données statistiques sont issues de 37 départements qui saisissent régulièrement l'activité 115 via le logiciel ProGdis 115/SIAO, soit: 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.

Contacts :

Laura CHARRIER, laura.charrier@fnars.org

Christelle CIRBEAU, christelle.cirbeau@fnars.org

Carole LARDOUX, carole.lardoux@fnars.org