

CRÉDOC

CONSOMMATION et MÔDES DE VIE

ISSN 0295-9976

N° 92 – 10 novembre 1994

Avant l'hiver 1994-1995

L'accueil d'urgence se mobilise

Malgré une progression des demandes, on observe une amélioration sensible des capacités d'accueil des personnes en difficulté

Michel Legros

Reconnu comme une nécessité pour la santé, l'accueil en urgence de personnes en difficulté est rarement apparu comme une priorité des politiques sociales. Certes, quelques voix ont dénoncé périodiquement le caractère insupportable, dans une société d'abondance, des souffrances de personnes sans abri ou sans nourriture. Mais on a longtemps considéré que l'essentiel des besoins d'accueil et d'hébergement en urgence était couvert. Cette idée est remise en cause avec l'apparition, depuis quelques années, d'une population plus jeune, plus féminine, plus nombreuse, et qui, surtout, ne correspond plus à l'image traditionnelle du sans-abri.

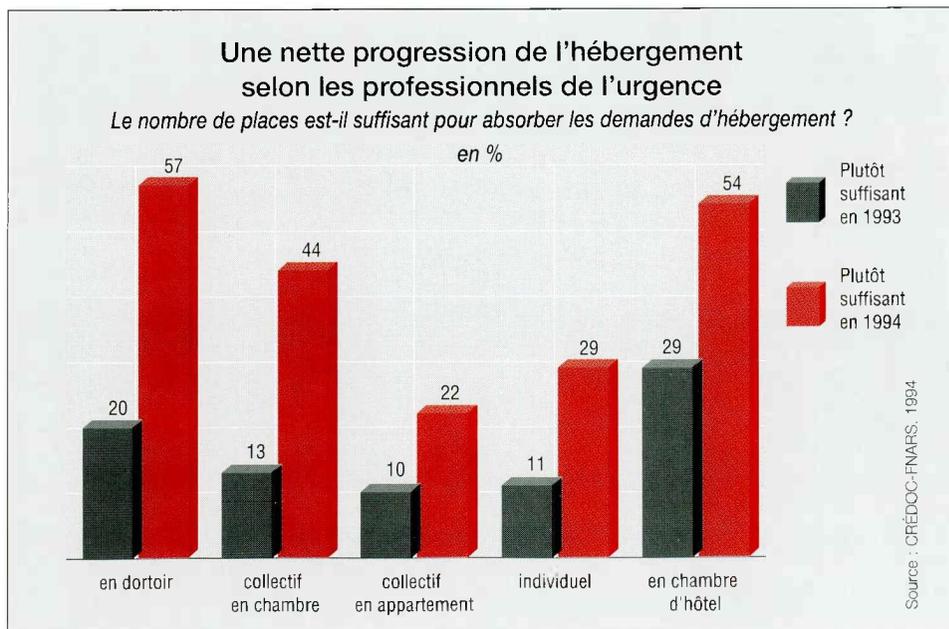
Après une période d'hésitations dont témoignèrent, ces hivers derniers, les débats sur le nombre et sur les conditions d'accueil des sans-abri, le secteur social se mobilise pour répondre aux demandes d'accueil en urgence.

En novembre 1993, une enquête réalisée par le CRÉDOC, à la demande de la FNARS, révélait l'inquiétude des professionnels du social et des militants associatifs face à la montée des demandes en hiver mais aussi tout au long de l'année. Une seconde enquête effectuée en septembre 1994 montre, qu'en un an, une réelle mobilisation s'est opérée autour de l'accueil en urgence.

Des services plus nombreux et une meilleure coordination

Certains services comme le SAMU social, mis en place l'hiver dernier à Paris, et l'ouverture de lieux d'accueil 24 heures sur 24 ont constitué des symboles particulièrement visibles des mesures cherchant à répondre à la demande d'urgence. L'enquête réalisée par le CRÉDOC permet de mesurer l'importance des différentes actions engagées

depuis l'hiver 1993-1994. 65 % des 761 acteurs de terrain : adhérents d'associations caritatives, responsables d'établissements, travailleurs sociaux, fonctionnaires des services de l'État, interrogés dans cette enquête, indiquent que, dans leur département, des mesures exceptionnelles ont été mises en œuvre. Près de la moitié mentionne la création de lieux d'accueil, 17 % évoquent l'ouverture de lieux publics et 9 % font état de la création de services de nuit. Ces évolutions concernent également les établissements sociaux. Près des deux-tiers des établissements enquêtés ont créé des services nouveaux ou offert des places supplémentaires de manière



durable. Enfin, cette mobilisation se concrétise par l'existence de services ouverts 24 heures sur 24. 73 % des personnes interrogées mentionnent l'existence d'au moins un service de cette nature dans leur département. De 1993 à 1994, le pourcentage des personnes signalant la présence d'une permanence téléphonique est passé de 50 % à 69 %. L'existence d'une coordination active et efficace constitue un objectif toujours renouvelé et rarement atteint. Cette question prend une acuité particulièrement grande en matière d'urgence en raison de la diversité des intervenants dont le principal reste le mouvement associatif. En un an, les instances de coordination, animées le plus souvent par les Directions départementales de l'action sanitaire et sociale (DDASS), se sont multipliées : 86 % des enquêtés en mentionnent l'existence cette année contre 53 % l'an dernier. En plus de ces instances, 55 % des personnes interrogées font état de réunions de bilan, tenues, dès la fin de l'hiver, à l'initiative des DDASS, mais aussi des collectivités locales, des associations ou de la FNARS. En règle générale, ces organes de coordination ont plutôt bien fonctionné.

Une montée régulière de la demande en urgence

L'enquête menée en 1993 faisait apparaître deux inquiétudes en matière d'accueil et d'hébergement d'urgence. La première était liée à la perception d'une insuffisance de places disponibles dans les lieux d'accueil, la seconde s'expliquait par l'existence d'une population dont les caractéristiques ne correspondaient pas aux normes ou aux possibilités d'accueil des établissements et des services. L'enquête de 1994 montre que si l'inquiétude vis-à-vis des places est moins forte, celle relative aux possibilités d'accueillir tous les types de demandeurs reste importante.

Interrogés l'an dernier sur leur perception, au cours des trois années précédentes, de l'existence d'un gonflement de la demande d'accueil et d'hébergement en urgence, 67 % des acteurs de terrain interrogés répondaient par l'affirmative. L'enquête de 1994 confirme cette tendance. 43 % des personnes interrogées indiquent avoir constaté, entre octobre 1993 et septembre 1994, une augmentation de la demande. Elle est très forte en Picardie, en Lorraine, en Ile-de-France, en Alsace et dans la région Provence-Alpes-Côte d'Azur. Elle est voisine de la moyenne dans les régions Nord-Pas-de-Calais, Centre, Bourgogne, Champagne-Ardenne, Languedoc-Roussillon. Elle est plus faible en

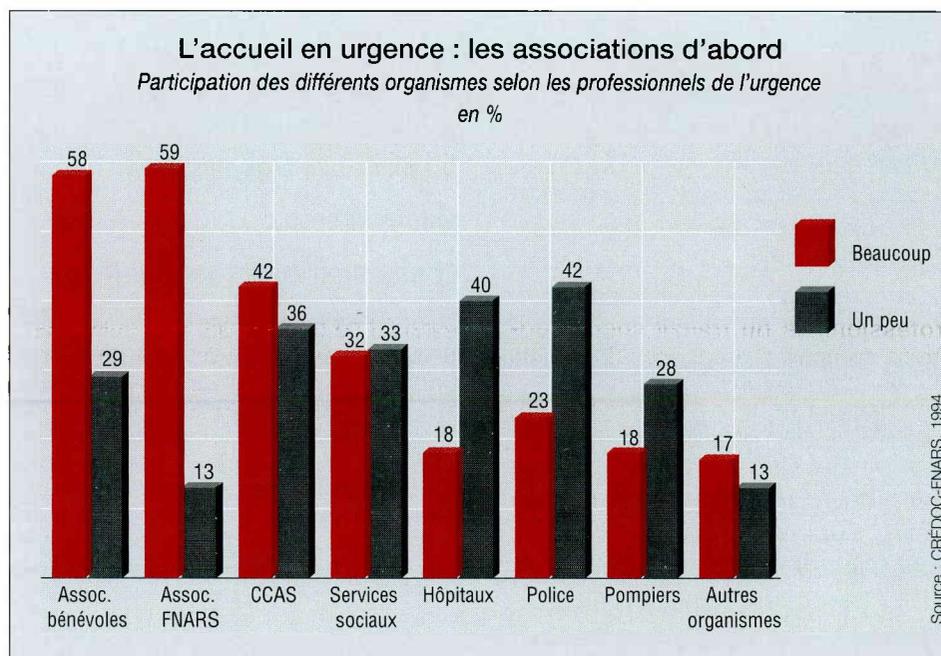
Haute-Normandie, Bretagne, Midi-Pyrénées, Aquitaine et Rhône-Alpes, enfin la demande paraît très réduite en Limousin, Auvergne, Franche-Comté ainsi qu'en Corse.

L'enquête de 1993 avait mis en évidence l'arrivée d'une population jeune parmi les demandeurs. Ce mouvement s'est poursuivi au cours des derniers mois de manière particulièrement nette. Parmi les personnes interrogées ayant noté une transformation de la population, 55 % mentionnent la présence de jeunes, 23 % signalent les demandes formulées par des personnes sans emploi et autant indiquent l'importance des ruptures familiales. Enfin, alors que cette catégorie n'apparaissait pas dans les réponses de l'année précédente, les ménages expul-

de ce modèle conduisait, pour le traitement d'autres problèmes, à la création de centres spécialisés. Cela a rendu le dispositif d'accueil parfois plus rigide au fil des années.

L'urgence, une étape vers l'insertion

Pendant de nombreuses années, les professionnels du travail social, particulièrement dans les établissements sociaux se sont spécialisés, les uns dans



sés de leur logement sont cités par 93 enquêtés.

En dépit de sa capacité rapide d'adaptation, le dispositif de traitement de l'urgence sociale ne peut apporter de réponse à toutes les demandes. 62 % des personnes interrogées indiquent que certaines catégories de personnes ne trouvent pas de réponse suffisante à leurs demandes d'hébergement. Cette situation concerne, par ordre d'importance, des familles, des personnes alcooliques ou toxicomanes au comportement souvent violent, des jeunes, des femmes seules, des étrangers. Jusqu'à ces dernières années, la grande majorité des capacités d'accueil était construite sur un modèle proposant principalement un hébergement de quelques nuits à des hommes isolés. La prépondérance

de l'urgence, les autres dans l'insertion. Cette attitude s'estompe aujourd'hui et on passe progressivement à une complémentarité. Dans cette perspective, l'enquête de 1994 demandait aux professionnels de décrire leurs interventions et leurs difficultés, passé le premier accueil en urgence. Quatre principaux domaines d'intervention apparaissent : apporter une aide en matière d'alimentation, permettre l'accès à un logement, trouver un hébergement de courte et de moyenne durée, faciliter l'accès à un emploi ou à une formation. Si l'apport alimentaire ne pose pas de problème, en revanche l'accès au logement et à l'emploi, voire à la formation, constituent les trois principales sources de difficultés sur le chemin de l'insertion.

Des projets pour l'hiver

Face à l'urgence, les possibilités d'amélioration sont encore nombreuses. Interrogés sur les mesures qu'ils souhaiteraient voir mises en œuvre, 88 % des

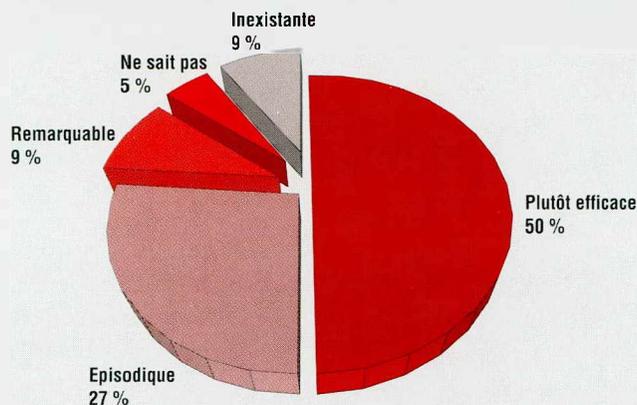
gées donnent une nette priorité aux services capables d'accueillir des demandeurs très différents. Les établissements sociaux montrent le même dynamisme en matière de projets. Pour l'hiver 1994-1995, 385 établissements sur les 440 interrogés, soit 87,5 %, envisagent des modifications permettant d'améliorer leurs conditions d'accueil en urgence. Dans 28 % des cas, ces transformations

Des élans du cœur à la mise en place d'une dynamique locale

Pendant très longtemps, l'idée d'urgence n'a pas eu bonne presse chez les travailleurs sociaux. Privilégiant un travail de longue durée, à dominante éducative, avec les personnes en difficulté, beaucoup d'entre eux, relayés en cela par les pouvoirs publics, voyaient dans l'urgence une intervention ponctuelle et sans efficacité en direction de personnes dont le désir de réinsertion sociale restait toujours suspecté. Les grands réseaux associatifs, de très nombreuses associations locales, des centres communaux d'action sociale avaient créé des centres d'accueil, mi-foyer, mi-asile, et quelques associations, dont furent à l'origine des militantes féministes, avaient pris l'initiative d'ouvrir des lieux d'accueil pour femmes et enfants en rupture brutale de domicile conjugal. A partir de la seconde moitié des années quatre-vingt, l'abbé Pierre, mais également d'autres personnalités, des associations humanitaires et caritatives vont attirer l'attention sur l'existence d'une population conjuguant les ruptures d'emploi, de famille et de logement. L'apparition des journaux vendus, et parfois réalisés, par les sans-abri donne une visibilité très forte à ce phénomène. A partir de l'hiver 1993, ces initiatives parcellaires sont relayées dans le discours politique et par les différentes collectivités publiques. Nous sommes passés en quelques années de la période des mouvements spontanés de générosité au temps de l'administration de l'urgence sociale.

Une coordination jugée plutôt efficace

Que diriez-vous de la coordination pendant l'hiver 1993-1994 ?



professionnels du travail social suggèrent de nouveaux services. La moitié de leurs propositions portent sur l'aménagement ou la création de services d'accueil à vocation polyvalente dont l'hôtel social est l'exemple type. Structure de première ligne, l'hôtel social aurait une double fonction d'accueil et d'orientation, mais également d'hébergement généraliste. Les autres propositions portent sur l'amélioration de la gestion du dispositif d'urgence (27 % des réponses) ou la création de services spécialisés en direction des jeunes ou des femmes.

En règle générale, les personnes interro-

devraient se traduire par des ouvertures de lieux d'accueil, 24 % vont améliorer la qualité et le confort de leur accueil, 20 % envisagent la mise à disposition d'appartements. Pour les autres, les projets portent sur l'amélioration de la gestion des services et des horaires.

Les acteurs de terrain interrogés en 1994 paraissent plus optimistes que l'an dernier. Les améliorations déjà apportées, la mobilisation des différents partenaires ainsi que les projets devraient les aider à faire face aux demandes de l'hiver à venir dans de meilleures conditions. ■

Une vision moins pessimiste de l'hiver à venir

Si l'hiver était très froid, le réseau d'accueil d'urgence serait-il ... en %

	Dans votre ville		Dans votre département	
	1993	1994	1993	1994
Très suffisant	1	4	0	1
Suffisant	37	48	23	32
Insuffisant	38	35	38	39
Très insuffisant	14	8	16	9
Ne sait pas	10	5	22	18

Source : CRÉDOC-FNARS, 1994

Une mobilisation encore inégale

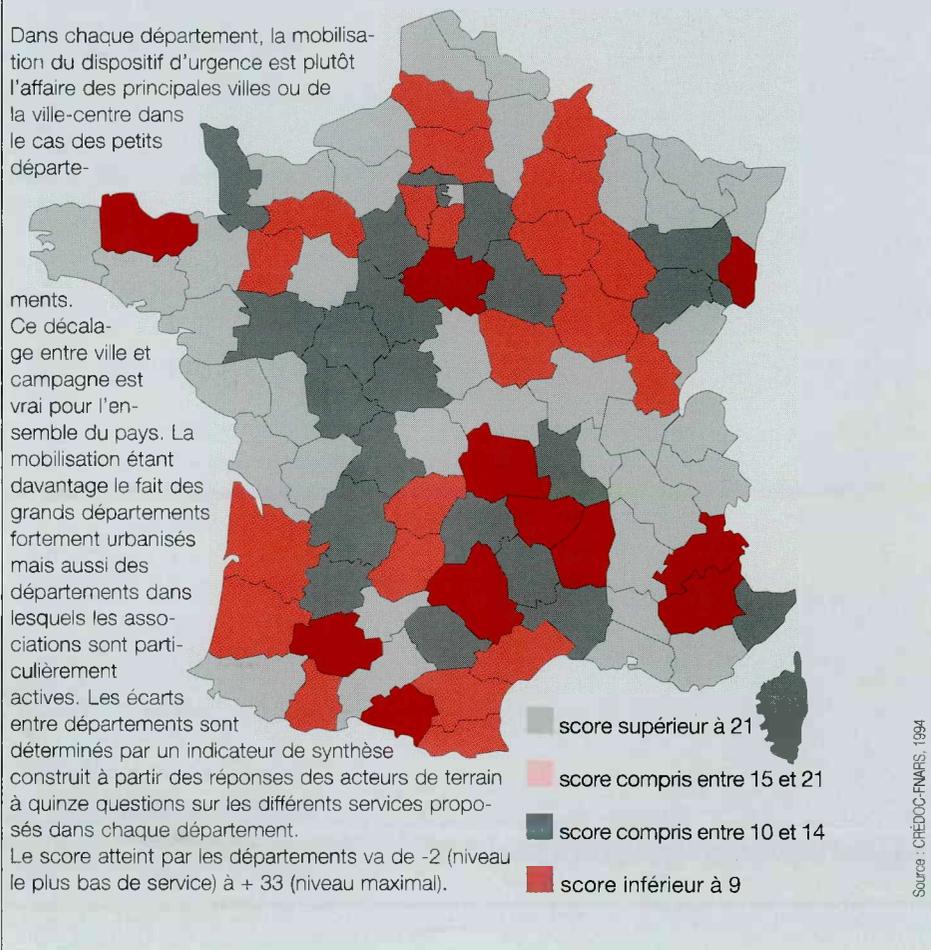
niveau d'équipement et de services selon les acteurs de terrain

Dans chaque département, la mobilisation du dispositif d'urgence est plutôt l'affaire des principales villes ou de la ville-centre dans le cas des petits départe-

ments.

Ce décalage entre ville et campagne est vrai pour l'ensemble du pays. La mobilisation étant davantage le fait des grands départements fortement urbanisés mais aussi des départements dans lesquels les associations sont particulièrement actives. Les écarts entre départements sont déterminés par un indicateur de synthèse construit à partir des réponses des acteurs de terrain à quinze questions sur les différents services proposés dans chaque département. Le score atteint par les départements va de -2 (niveau le plus bas de service) à + 33 (niveau maximal).

Le score atteint par les départements va de -2 (niveau le plus bas de service) à + 33 (niveau maximal).



Fédération Nationale des Associations d'Accueil et de Réadaptation Sociale

A toute personne ou famille en grave détresse sociale, passagère, chronique ou urgente, les associations – particulièrement les 450 adhérentes à la Fédération Nationale des Associations d'Accueil et de Réadaptation Sociale (FNARS) – offrent un accueil, proposent des solutions variées d'insertion.

La montée de l'exclusion génère des situations auxquelles il est nécessaire de répondre en urgence. Les dispositifs existants sont-ils adaptés aux besoins ?

C'est ce que la FNARS a souhaité mesurer en sollicitant, à l'automne 1993, le CRÉDOC afin de mener une enquête auprès des acteurs de terrain.

En 1994, une deuxième enquête a été réalisée avec le soutien de la Fondation de France et de la Caisse des Dépôts et Consignations (Programme Développement Solidarité) et avec la participation de la Direction de l'Action Sociale.

La première enquête a permis de disposer d'un premier état des lieux des besoins et des dispositifs de réponses. La deuxième permet de mesurer les évolutions, la pertinence des solutions développées mais montre aussi le chemin qu'il reste à parcourir.

Observer pour mieux agir, tel est l'objectif de la FNARS. Ces enquêtes doivent être les prémices d'un observatoire de l'urgence sociale associant pouvoirs et publics, collectivités territoriales, secteur associatif et tous les acteurs sociaux.

FNARS, 76 rue du Faubourg-Saint-Denis, 75010 Paris, tél. : 45 23 39 09

CRÉDOC

Consommation et Modes de Vie

Publication du Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie (CRÉDOC)

Directeur de la publication : Robert Rochefort

Rédacteur en chef : Yvon Rendu

Relations publiques : Brigitte Ezvan

142, rue du Chevaleret, 75013 Paris

Tél. : (1) 40 77 85 01

Diffusion par abonnement uniquement
180 francs par an - Environ 10 numéros

Commission paritaire n° 2193

AD/PC/DC

Réalisation : La Souris : 45 21 09 61

Pour en savoir plus

- Les 761 personnes interrogées par le service d'enquête téléphonique du CRÉDOC, dans le cadre de cette enquête, peuvent être considérées de par leur position institutionnelle et leur ancrage sur le terrain comme des experts de l'urgence dans leur département. Elles se répartissent en quatre groupes : établissements et services (27%), représentants des collectivités locales (29%), membres de l'administration (16%), responsables associatifs (28%). Dans chaque département, de 5 à 25 personnes ont été enquêtées au cours du mois de septembre 1994.

- La définition proposée de l'urgence était : « Par accueillir en urgence, il faut comprendre : recevoir, écouter, orienter, de façon immédiate, non différée, et ce 24 heures sur 24 ».

- Legros M., Eugène S., *Accueillir et héberger des personnes en situation d'urgence, le point de vue des acteurs de terrain avant l'hiver 1993-1994*, rapport ronéoté, novembre 1993, diffusion FNARS, CRÉDOC.

Legros M., 1994 : *L'urgence sociale mobilise*, rapport ronéoté, novembre 1994, diffusion FNARS, CRÉDOC.

Le CRÉDOC organise un séminaire de formation sur le thème « Les nouveaux comportements de consommation seront-ils durables ? »

le 24 janvier 1995 à Paris.

Renseignements, inscriptions et tarifs au : (1) 40.77.85.63.