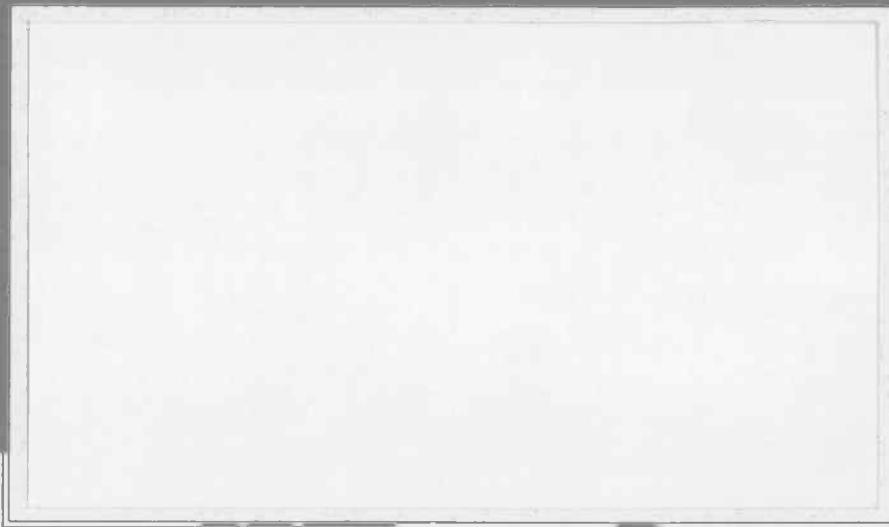


*Centre de recherche  
pour l'étude  
et l'observation  
des conditions  
de vie*



*142, rue du Chevaleret  
75013 PARIS  
Tél. (1) 40 77 85 00  
Fax (1) 40 77 85 09*

**Sou1993-821**

CRÉDOC RECEPTION  
IMPORTANT

Le présent est communiqué soumis à embargo ou à  
mandataire de l'étude dont il  
tre de vos responsabilités à

1  
DONS DE NE PAS  
LE DIFFUSER

Accueillir et héberger des  
personnes en situation d'urgence  
/ Michel Legros et Sonia Eugène.  
22 novembre 1993.

CREDOC•Bibliothèque



**CRÉDOC**

L'ENTREPRISE DE RECHERCHE

# CREDOC

## ACCUEILLIR ET HEBERGER DES PERSONNES EN SITUATION D'URGENCE

LE POINT DE VUE DES ACTEURS DE TERRAIN  
AVANT L'HIVER 1993-1994

Enquête réalisée par le Département Evaluation des Politiques Sociales  
du CREDOC à la demande de la FNARS

**Michel LEGROS**

**Directeur de recherche  
Responsable du département**

**Sonia EUGENE**

**Service Enquêtes téléphoniques**

Secrétariat : **Christiane DUBOIS**

**22 NOVEMBRE 1993**

142, rue du Chevaleret  
7 5 0 1 3 - P A R I S

## SOMMAIRE

		Page
<b>Première partie</b>	<b>LA MONTEE DE L'URGENCE VUE PAR LES ACTEURS DE TERRAIN</b>	5
	1. LA MONTEE DE LA DEMANDE D'URGENCE	6
	2. UN CONSTAT DES ACTEURS DE TERRAIN ENQUETES PAR LE CREDOC	10
<b>Deuxième partie</b>	<b>LA PRISE EN COMPTE DE L'URGENCE DANS LES ETABLISSEMENTS ET LES SERVICES</b>	15
<b>Troisième partie</b>	<b>LA PRISE EN CHARGE GLOBALE DE L'URGENCE</b>	21
	1. LA PRISE EN COMPTE GLOBALE DE LA DEMANDE D'URGENCE	22
	2. LA PRISE EN COMPTE DE L'URGENCE DANS LES DEPARTEMENTS	29
	3. DEUX INDICATEURS SYNTHETIQUES DEPARTEMENTAUX	46
	3-1. Les dispositifs départementaux selon les acteurs de terrain	46
	3-2. Les opinions des acteurs de terrain sur la situation de l'urgence dans leur département	53
	<b>CONCLUSION</b>	60
	<b>ANNEXE</b>	63
	<b>REPARTITION PAR DEPARTEMENT DES PERSONNES INTERROGEES</b>	65
	<b>QUESTIONNAIRE</b>	67

## LISTE DES TABLEAUX

	Page	
Tableau n°1	LA DEMANDE D'URGENCE EN AUGMENTATION	7
Tableau n°2	LA PERCEPTION DE LA DEMANDE D'URGENCE SELON LA REGION	8
Tableau n°3	FONCTION DES PERSONNES INTERROGEEES EXERCANT LEUR ACTIVITE DANS LE CADRE D'UNE MISSION D'ACCUEIL ET/OU D'HEBERGEMENT D'URGENCE	11
Tableau n°4	FONCTION DES PERSONNES INTERROGEEES N'EXERCANT PAS LEUR ACTIVITE DANS LE CADRE D'UN SERVICE OU D'UN ETABLISSEMENT DONT UNE DES MISSIONS EST L'ACCUEIL OU L'HEBERGEMENT D'URGENCE	12
Tableau n°5	DES DEMANDES D'ACCUEIL OU D'HEBERGEMENT D'URGENCES VOUS SONT-ELLE ADRESSEES ?	13
Tableau n°6	CES DEMANDES VOUS SONT-ELLES ADRESSEES ?	13
Tableau n°7	ORGANISMES DESTINATAIRES DES DEMANDES D'URGENCE ADRESSEES AUX ETABLISSEMENTS QUI N'ONT PAS PARMIL LEURS MISSIONS L'ACCUEIL ET L'HEBERGEMENT D'URGENCE	14
Tableau n°8	HEBERGEMENT ET ACCUEIL : LES STRUCTURES DES ETABLISSEMENTS	16
Tableau n°9	VOTRE SERVICE D'ACCUEIL D'URGENCE EST-IL OUVERT UNIQUEMENT L'HIVER OU TOUTE L'ANNEE ?	17
Tableau n°10	DANS VOTRE ETABLISSEMENT, AVEZ-VOUS LA POSSIBILITE D'HEBERGER DES PERSONNES EN URGENCE ?	17
Tableau n°11	VOTRE SERVICE D'HEBERGEMENT EST-IL OUVERT ?	18
Tableau n°12	LA POPULATION ACCUEILLIE OU HEBERGEE EN URGENCE SELON SES PRINCIPALES CARACTERISTIQUES SOCIO-DEMOGRAPHIQUES	19
Tableau n°13	Y-A-T-IL DES PUBLICS QUE VOUS N'ACCEPTEZ PAS ?	19
Tableau n°14	APPRECIATION SUR LA SITUATION DE LA VILLE EN MATIERE D'HEBERGEMENT D'URGENCE	23
Tableau n°15	APPRECIATION SUR LA SITUATION D'ACCUEIL DES DEMANDES EN URGENCE DANS LE DEPARTEMENT	24
Tableau n°16	LES POPULATIONS POUR LESQUELLES IL N'EXISTE PAS DE REPONSE	25
Tableau n°17	LE PARTENARIAT DEPARTEMENTAL	27

## LISTE DES CARTES

Carte n°1	L'HEBERGEMENT COLLECTIF EN APPARTEMENT DANS LE DEPARTEMENT	3 0
Carte n°2	L'HEBERGEMENT INDIVIDUEL DANS LE DEPARTEMENT	3 1
Carte n°3	L'HEBERGEMENT EN CHAMBRE D'HOTEL DANS LE DEPARTEMENT	3 2
Carte n°4	L'HEBERGEMENT COLLECTIF EN CHAMBRE DANS LE DEPARTEMENT	3 3
Carte n°5	L'HEBERGEMENT COLLECTIF EN DORTOIR DANS LE DEPARTEMENT	3 4
Carte n°6	LE RESEAU D'ACCUEIL D'URGENCE DANS LA VILLE SI L'HIVER 93/94 EST TRES FROID	3 5
Carte n°7	LE RESEAU D'ACCUEIL D'URGENCE DANS LE DEPARTEMENT SI L'HIVER 93/94 EST TRES FROID	3 6
Carte n°8	PRESENCE D'UN ACCUEIL 24H/24H DANS LE DEPARTEMENT	3 7
Carte n°9	PRESENCE D'UNE PERMANENCE TELEPHONIQUE 24H/24H SUR LE DEPARTEMENT	3 8
Carte n°10	CREDITS SPECIFIQUES ATTRIBUES A LA PRISE EN CHARGE DE L'URGENCE DANS LES DEPARTEMENTS	3 9
Carte n°11	EXISTENCE D'UN DISPOSITIF VISANT A MIEUX CONNAITRE L'URGENCE DANS LES DEPARTEMENTS	4 0
Carte n°12	PRESENCE DE FORMES DE COORDINATION DE L'URGENCE DANS LES DEPARTEMENTS	4 1
Carte n°13	PARTICIPATION DES ASSOCIATIONS FNARS A LA GESTION D'UN DISPOSITIF DE PRISE EN CHARGE DE L'URGENCE	4 2
Carte n°14	PARTICIPATION DES ASSOCIATIONS CARITATIVES A LA GESTION DU DISPOSITIF DE PRISE EN CHARGE DE L'URGENCE	4 3
Carte n°15	PARTICIPATION DES CCAS A LA GESTION DU DISPOSITIF DE PRISE DE PRISE EN CHARGE DE L'URGENCE	4 4
Carte n°16	PARTICIPATION DES SERVICES SOCIAUX DE SECTEUR A LA GESTION DU DISPOSITIF DE PRISE EN CHARGE DE L'URGENCE	4 5
Carte n°17	SERVICES ET STRUCTURES SELON LES ACTEURS DE TERRAIN	5 2
Carte n°18	FACE A LA DEMANDE EN URGENGE LES OPINIONS DES ACTEURS DE TERRAIN	5 9

**PREMIERE PARTIE**

**LA MONTEE DE L'URGENCE  
VUE PAR LES ACTEURS DE TERRAIN**

## 1 - LA MONTEE DE LA DEMANDE D'URGENCE

Inspirés par l'exemple de Street News, le mensuel des "homeless" new-yorkais et par celui de "Big Issue", le bi-mensuel britannique, trois titres consacrés aux sans-abri sont récemment apparus dans la presse française et un quatrième est annoncé pour les prochaines semaines. A côté de cette presse spécialisée, on ne compte plus les articles de journaux consacrés à ce problème au cours des derniers mois<sup>1</sup>. Enfin, la télévision consacre cette visibilité croissante lors de nombreuses émissions dont les plus importantes furent ces dernières semaines un "24 heures" sur Canal-Plus et un "Bas les masques" sur Antenne Deux.

Cette visibilité croissante témoigne probablement autant d'un changement d'attitude d'une part de la population française à l'égard des sans-abri qu'il traduit une inflexion dans la composition même de cette population démunie. Au delà des débats, voire des polémiques sur le nombre des sans-abri, comme ce fut le cas lors de l'hiver 1992-1993, les observateurs de terrain, membres d'associations, de services sociaux ou personnels des collectivités locales et particulièrement des centres communaux d'action sociale évoquent au fil des congrès et des rencontres professionnelles un élargissement de cette population, son rajeunissement et une certaine, quoique relative, féminisation.

Pour ces personnes en situation de très grande précarité, le froid ou plus généralement toute dégradation des conditions climatiques, mais aussi la maladie, l'accident, l'agression, le vol rendent difficilement supportable leur maintien en dehors de tout abri. La demande en urgence trouve là une de ces origines premières.

L'approche de l'hiver rend encore plus insupportable cette présence de personnes sans abri et la température apparaît tellement à l'origine des difficultés des personnes sans domicile que le dispositif pour l'hiver 1993-1994, présenté le 3 novembre 1994 par les pouvoirs publics, est modulable en fonction du froid de l'hiver, celui-ci pouvant être "normal", "très grand" ou "exceptionnel".

---

<sup>1</sup> Sous le titre "Diogène", la SNCF réalise pour son usage interne une revue de presse mensuelle sur les sans-abri. Cette revue de presse constitue un bon baromètre de l'intérêt des média pour ce thème. Julien DAMON, SNCF, GLMksg, 10, Place de Budapest, 75009 PARIS.

Il semblerait toutefois, que l'urgence sociale ne puisse se résumer à une période de l'année et à un groupe particulier de population. Les situations d'urgence telles que peuvent les rencontrer les professionnels du secteur social ou les militants associatifs semblent apparaître à la jonction d'une double rupture. Rupture dans les trajectoires de vie en matière de travail, de logement, de vie familiale, mais aussi rupture des réseaux primaires de solidarité. Cette forme d'urgence là n'est pas saisonnière, et si l'hiver peut en alourdir les conséquences, elle apparaît aussi bien l'été.

L'image d'un gonflement de la demande d'urgence renvoyée par les médias depuis l'hiver 1992-1993 et accentuée par la visibilité plus grande en milieu urbain tout au moins, des vendeurs de Macadam ou de Réverbère, ne semble pas liée à un effet d'éclairage de la part des journalistes ou d'une volonté polémique émanant de responsables politiques. 67,5% d'une population de 618 personnes, que l'on peut qualifier d'acteurs de terrain, en raison de leur grande proximité avec les personnes qui formulent une demande d'urgence, estiment qu'il y a eu au cours des trois ou quatre dernières années, un gonflement de la demande d'urgence.

Tableau n°1  
LA DEMANDE D'URGENCE EN AUGMENTATION

Y-a-t-il eu un gonflement de la demande d'accueil d'urgence depuis 3-4 ans ?	Effectif	%
Oui	417	67,5
Non	133	21,5
Ne sait pas	68	11
Total	618	100

Source : CREDOC-FNARS novembre 1993

Cette perception d'un gonflement de la demande d'urgence quoique toujours très forte peut cependant s'infléchir suivant la région d'habitat des personnes interrogées. Parmi

les régions où la sensibilité à cette demande d'urgence est la plus forte, on trouve à la fois des régions à dominantes rurales mais aussi des régions fortement urbanisées.

Tableau n°2  
LA PERCEPTION DE LA DEMANDE D'URGENCE SELON LA REGION

Régions	Y-a-t-il eu gonflement de la demande d'urgence depuis 3 ans				Total des répondants
	Oui	%	Non	Ne sait pas	
Bourgogne	15	(83)	3	-	18
Bretagne	27	(77)	5	3	35
Ile-de-France	42	(76)	6	7	55
Nord	12	(75)	3	1	16
Lorraine	15	(75)	5	-	20
Champagne-Ardenne	19	(73)	4	3	26
Alpes-Provence-Côte d'Azur	29	(72)	6	5	40
Auvergne	10	(71)	2	2	14
Rhône-Alpes	53	(71)	18	4	75
Centre	20	(69)	5	4	29
Ensemble des répondants	417	(67,5)	133	68	618
Franche-Comté	27	(67,5)	11	2	40
Aquitaine	19	(63)	6	5	30
Haute-Normandie	11	(61)	2	5	18
Midi-Pyrénées	9	(60)	4	2	15
Poitou-Charentes	17	(59)	7	5	29
Alsace	15	(58)	9	2	26
Basse-Normandie	11	(58)	4	4	19
Languedoc-Roussillon	15	(56)	10	2	27
Pays de la Loire	20	(54)	13	4	37
Picardie	8	(50)	2	6	16
Limousin	6	(46)	6	1	13

Source : CREDOC-FNARS novembre 1993

Selon les personnes interrogées au cours de cette enquête, non seulement la demande d'urgence a connu un gonflement au cours des trois dernières années mais les populations qui demandent à être accueillies en urgence ont évolué.

En matière de composition familiale, les personnes enquêtées pointent en double mouvement : l'accroissement des personnes isolées (un tiers des personnes interrogées mentionnent cette évolution) et l'accroissement des familles (également mentionné par un tiers des enquêtés).

La seconde évolution dans la population qui demande à être accueillie en urgence porte sur un abaissement de l'âge des personnes. 75% des personnes interrogées indiquent cette croissance de la présence d'une population jeune parmi les demandeurs d'hébergement et d'accueil d'urgence.

Cette population des demandeurs se caractérise également par un nombre plus élevé de personnes au chômage. 71% des répondants mentionnent cette évolution. Si l'évolution de l'origine géographique ne semble pas un fait particulièrement significatif, bien qu'il se trouve toutefois 40% des personnes interrogées pour indiquer que les demandeurs d'urgence appartiennent à une population plus locale, en revanche, un plus mauvais état de santé des personnes accueillies est signalé par plus de la moitié des personnes interrogées (56%).

Enfin, si seulement 17% des personnes enquêtées affirment ne pas avoir noté d'évolution en matière de comportement, 60% des acteurs de terrain interrogés mentionnent la montée des troubles de comportements, de la violence et des problèmes psychiatriques manifestés par les personnes demandant un accueil ou un hébergement en urgence.

## 2 - UN CONSTAT DES ACTEURS DE TERRAIN ENQUETES PAR LE CREDOC

Dans l'ensemble des personnes qui peuvent avoir à connaître de l'urgence, les personnes interrogées lors de cette enquête réalisée par le service d'enquêtes téléphoniques du CREDOC entre le 18 et le 29 octobre 1993 occupent une position d'acteurs de terrain. Ils appartiennent en majorité au réseau FNARS. Toutefois, dans certains départements, soit qu'il s'agisse de départements plus importants en taille, soit qu'il s'agisse, au contraire, de départements dans lesquels la FNARS était peu présente, d'autres personnes au contact de la demande d'urgence ont été intégrées à la population du réseau FNARS. L'objectif n'était pas de constituer un échantillon représentatif des personnes ayant en France à traiter de l'urgence mais d'essayer dans chaque département de la France métropolitaine de rassembler un maximum d'informations significatives sur l'état du dispositif de prise en charge de l'urgence au début de l'hiver 1993-1994.

Les 618 personnes interrogées peuvent se répartir en deux groupes. Le premier groupe qui comprend 271 personnes soit 44% de la population interrogée exerce ses activités dans un organisme qui remplit des missions d'accueil et d'hébergement de personnes en situation d'urgence. Rappelons que nous avons retenu une définition très stricte de l'urgence selon laquelle par accueil ou hébergement d'urgence, il fallait comprendre la **proposition d'une solution immédiate et non différée, même provisoire, à un problème posé, et ce 24 heures sur 24**. Si cette définition a pu être parfois contestée par nos interlocuteurs pour son étroitesse, elle a toujours servi de référence dans cette enquête.

Les membres de ce premier groupe occupent les fonctions suivantes :

Tableau n°3  
**FONCTION DES PERSONNES INTERROGÉES EXERCANT LEUR ACTIVITÉ  
 DANS LE CADRE D'UNE MISSION D'ACCUEIL ET/OU D'HEBERGEMENT D'URGENCE**

Fonction	Effectif	%
Directeur de CHRS	120	44
Responsable d'une association	56	21
Travailleur social	26	10
Responsable départemental	16	6
Service social de mairie ou de CCAS	14	5
Chef de service éducatif	13	5
Service départemental	11	4
Directeur de service milieu ouvert	6	2
Bénévole	3	1
Autre	6	2
Total	271	100

Source : CREDOC-FNARS novembre 1993

On constate que sur 271 personnes interrogées, 155 occupent une position hiérarchique : directeur de service ou d'établissement, chefs de services éducatifs ... et 56 exercent une fonction de responsabilité dans une association.

Les 348 membres du second groupe n'exercent pas leur activité dans un organisme pratiquant l'accueil ou l'hébergement d'urgence mais peuvent avoir à traiter des demandes d'urgence dans le cadre de leurs activités.

Tableau n°4  
**FONCTION DES PERSONNES INTERROGÉES N'EXERCANT PAS LEUR ACTIVITÉ  
 DANS LE CADRE D'UN SERVICE OU D'UN ÉTABLISSEMENT  
 DONT UNE DES MISSIONS EST L'ACCUEIL OU L'HÉBERGEMENT D'URGENCE**

Fonction	Effectif	%
Agent d'une collectivité locale	75	21,6
Directeur d'un établissement d'accueil	54	15,5
Agent d'un service administratif	41	11,8
Président ou administrateur d'une association	40	11,5
Directeur d'un service ouvert	29	8,3
Chef de projet	27	7,8
Travailleur social	23	6,6
Chef d'un service éducatif	13	3,7
Chargé de mission RMI	11	3,2
Autre	35	10,1
Total	348	100

Source : CREDOC-FNARS novembre 1993

Si elles n'exercent pas leur fonction dans un établissement ou un service assurant l'accueil ou l'hébergement d'urgence, les personnes de ce second groupe n'en sont pas moins confrontées, dans leur pratique quotidienne, à des demandes en situation d'urgence.

Tableau n°5  
**DES DEMANDES D'ACCUEIL OU D'HEBERGEMENT D'URGENCE  
 VOUS SONT-ELLES ADRESSEES ?**

	Effectif	%
Oui	252	72,4
Non	96	27,6
Total	348	100

Source : CREDOC-FNARS novembre 1993-

Ainsi, 72,4% des personnes de ce second groupe sont directement confrontées à des demandes d'urgence. Une question permettrait d'apprécier de manière plus précise la demande d'urgence formulée aux membres de ce second groupe :

Tableau n°6  
**CES DEMANDES VOUS SONT-ELLES ADRESSEES ?**

	Effectif	%
Souvent	146	59,7
De temps en temps	72	28,6
Rarement	34	13,5
Total	252	100

Source : CREDOC-FNARS novembre 1993

Les personnes de ce groupe ne pouvant apporter une réponse immédiate aux demandes qui leur sont adressées, elles doivent recourir à d'autres structures, le tableau ci-dessous précise le devenir de ces demandes.

Tableau n°7  
**ORGANISMES DESTINATAIRES DES DEMANDES D'URGENCE ADRESSEES  
 AUX ETABLISSEMENTS QUI N'ONT PAS PARMIS LEURS MISSIONS  
 L'ACCUEIL ET L'HEBERGEMENT D'URGENCE**

Organismes	Nombre de fois où cet organisme a été cité	% de personnes ayant cité cet organisme (1)
Un CHRS	118	46,8
Service social, CCAS, DDASS ...	61	24,2
Asile de nuit ou foyer de nuit	44	17,5
Prise en charge différée par l'organisme qui a reçu la demande	42	16,7
Association relais	40	15,9
Chambres d'hôtel	30	11,9
Structure spécialisée	29	11,5
Centre d'accueil et d'orientation	27	10,7
Autre : bailleurs privés, HLM, auberge de jeunesse	16	6,3
Hôpital	5	2,8
Police	2	0,8
Total	414	

(1) Une même personne pouvant citer plusieurs organismes, le total de la colonne est supérieur à 100.

Source : CREDOC-FNARS novembre 1993

**DEUXIEME PARTIE**

**LA PRISE EN COMPTE DE L'URGENCE  
DANS LES ETABLISSEMENTS ET LES SERVICES**

Parmi l'ensemble des 618 personnes ayant participé à cette enquête, 271 se trouvent dans un établissement dont, au moins, une des missions est d'accueillir et d'héberger des personnes en situation d'urgence.

S'agissant du rapport entre hébergement et accueil, trois cas de figure apparaissent. Un premier groupe d'établissements ne dissocie pas ces fonctions. Un deuxième groupe individualise la fonction d'accueil dans le cadre d'un service d'accueil et d'orientation. Un troisième groupe, minoritaire, individualise la fonction d'accueil sans toutefois disposer d'un service d'accueil et d'orientation.

Tableau n°8

**HEBERGEMENT ET ACCUEIL : LES STRUCTURES DES ETABLISSEMENTS**

Articulation des fonctions accueil et hébergement	Nombre d'établissements	%
Accueil et hébergement non dissociés	114	42
Les fonctions d'accueil et d'hébergement sont séparées mais l'accueil ne constitue pas un service autonome	33	12
Présence d'un service d'accueil et d'orientation	124	46
Total	271	100

Source : CREDOC-FNARS novembre 1993

Lorsque les services et les établissements disposent d'un service d'accueil d'urgence, celui-ci est, à de rares exceptions près, ouvert toute l'année.

Tableau n°9  
**VOTRE SERVICE D'ACCUEIL D'URGENCE EST-IL OUVERT  
 UNIQUEMENT L'HIVER OU TOUTE L'ANNEE ?**

	Effectif	%
Seulement l'hiver	7	6
Toute l'année	113	91
Autre	4	3
Total	124	100

Source : CREDOC-FNARS novembre 1993

S'agissant non pas de l'accueil, mais de l'hébergement en situation d'urgence, la grande majorité des personnes interrogées exercent leur activité dans un établissement qui offre des possibilités d'hébergement en situation d'urgence.

Tableau n°10  
**DANS VOTRE ETABLISSEMENT, AVEZ-VOUS LA POSSIBILITE D'HEBERGER  
 DES PERSONNES EN URGENCE ?**

	Effectif	%
Oui	230	85
Non	41	15
Total	271	100

Source : CREDOC-FNARS novembre 1993

En règle générale, l'hébergement d'urgence fonctionne toute l'année et pas seulement en hiver même si les personnes interrogées constatent une demande plus forte d'hébergement en hiver.

Tableau n°11  
VOTRE SERVICE D'HEBERGEMENT EST-IL OUVERT ?

	Effectif	%
Seulement l'hiver	14	6
Toute l'année	202	88
Autre	14	6
Total	230	100

Source : CREDOC-FNARS novembre 1993

Qu'il s'agisse d'hébergement d'urgence ou d'accueil de personnes en situation d'urgence, les variations saisonnières des capacités d'offre sont très faibles et la très grande majorité des hébergements ou des accueils fonctionne été comme hiver.

L'exercice consistant à donner une vision chiffrée des personnes accueillies ou hébergées est toujours délicat en raison de l'hétérogénéité des procédures de comptage en usage dans les établissements et les services. Une agrégation des différentes informations fournies au cours de cette enquête conduit à proposer les chiffres suivants.

En 1992, 191 841 personnes seraient passées par les services d'accueil des différents établissements interrogés. Le nombre de personnes hébergées aurait été pour la même période de 143 574.

Il est également difficile de donner une ventilation de cette population selon ses caractéristiques socio-démographiques, seule une moitié des établissements peut, en effet, proposer une ventilation de ce type de la population accueillie ou hébergée en urgence.

Tableau n°12  
**LA POPULATION ACCUEILLIE OU HEBERGEE EN URGENCE**  
**SELON SES PRINCIPALES CARACTERISTIQUES SOCIO-DEMOGRAPHIQUES**

	En % de la population accueillie	En % de la population hébergée
Hommes seuls	53	66
Femmes seules	18	13
Familles monoparentales	14	10
Enfants	9	11
Personnes en couple	6	~

Source : CREDOC-FNARS novembre 1993

En dépit de la fragilité de ces chiffres due à l'absence d'exhaustivité, on constate un glissement de l'accueil à l'hébergement. Si les hommes seuls semblent plus facilement trouver un hébergement, il n'en va pas de même pour les femmes seules, les familles monoparentales et les couples.

Cette première restriction dans les conditions d'hébergement est corroborée par les questions portant sur l'existence de publics que l'établissement ne pourrait accueillir ou héberger.

Tableau n°13  
**Y-A-T-IL DES PUBLICS QUE VOUS N'ACCEPTEZ PAS ?**

	- En % -	
	Oui	Non
D'accueillir	41,9	58,1
D'héberger	71,3	28,7

Source : CREDOC-FNARS novembre 1993

Une question ouverte permettait d'obtenir quelques informations sur les personnes non accueillies. On trouve en premier les hommes, les personnes présentant un état d'ébriété, les mineurs, les femmes, les personnes présentant des troubles mentaux, les personnes avec enfants. Les réponses concernant les personnes non hébergées correspondent aux mêmes rubriques.

**TROISIEME PARTIE**

**LA PRISE EN CHARGE GLOBALE DE L'URGENCE**

## **1 - LA PRISE EN COMPTE GLOBALE DE LA DEMANDE EN URGENCE**

En matière de prise en charge de l'urgence, les informations les plus nombreuses portent sur le département. Toutefois, quelques appréciations ont été recueillies sur la ville de résidence de la personne interrogée.

Le total des places disponibles au moment de l'enquête pour les hébergements d'urgence sur l'ensemble des départements français était légèrement supérieur à 10 000 selon les personnes interrogées. Sur ce total, Paris représente 2 800 places et des départements comme le Nord ou les Bouches-du-Rhône comptent respectivement environ 400 et 300 places d'urgence.

Ces chiffres peuvent paraître plus faibles que ceux énoncés dans les médias lors des premiers froids de novembre 1993. Il faut avoir en mémoire que la notion d'urgence n'est pas bien clarifiée tant parmi les professionnels que parmi les militants associatifs. Nous avons retenu dans cette enquête une définition très étroite de l'urgence : "une réponse non différée à une demande d'accueil ou d'hébergement, 24 heures sur 24".

Toujours selon les personnes enquêtées, le nombre des services ou établissements pouvant accueillir des personnes en urgence seraient de 509, ce chiffre passerait à 542 pour les établissements et services pratiquant de l'hébergement d'urgence.

Interrogées sur la situation dans leur ville, les acteurs de terrain reconnaissent que le nombre de places en chambre d'hôtel est suffisant pour l'hébergement d'urgence. Si les hébergements collectifs en dortoir paraissent plutôt suffisants, en revanche, s'agissant des hébergements collectifs en chambre ou en appartement ainsi que des hébergements individuels, les personnes interrogées valorisent plutôt les réponses montrant l'insuffisance de ces hébergements.

Tableau n°14

## APPRECIATION SUR LA SITUATION DE LA VILLE EN MATIERE D'HEBERGEMENT D'URGENCE

	A votre avis, actuellement ce nombre de places d'hébergement est-il suffisant au niveau de la VILLE pour absorber les demandes en ce qui concerne :					TOTAL
	Très suffisant	Suffisant	Insuffisant	Très insuffisant	Ne sait pas ou n'existe pas	
L'hébergement collectif en dortoir	18	183	166	47	204	618
%	2,9	29,6	26,9	7,6	33,0	100
L'hébergement collectif en chambre	2	148	236	70	162	618
%	0,3	23,9	38,2	11,3	26,2	100
L'hébergement collectif en appartement	2	82	210	88	236	618
%	0,3	13,3	34,0	14,2	38,2	100
L'hébergement individuel	2	108	205	100	203	618
%	0,3	17,5	33,2	16,2	32,8	100
Les chambres d'hôtel	16	263	127	39	173	618
%	2,6	42,6	20,6	6,3	28,0	100

Source : CREDOC-FNARS novembre 1993

Si l'hiver 93/94 devait être très froid, 52% de l'ensemble des personnes interrogées affirment que le réseau d'accueil d'urgence serait insuffisant dans leur ville.

En règle générale, les personnes interrogées décrivent une situation plus difficile sur l'ensemble du département que dans leur ville de résidence. Ainsi, en matière d'hébergement d'urgence, si les chambres d'hôtel partagent de manière égale les avis, toutes les autres formes d'hébergement apparaissent insuffisantes aux personnes interrogées.

Tableau n°15  
 APPRECIATION SUR LA SITUATION D'ACCUEIL  
 DES DEMANDES EN URGENGE DANS LE DEPARTEMENT

	A votre avis, actuellement ce nombre de places d'hébergement est-il suffisant au niveau du DEPARTEMENT pour absorber les demandes en ce qui concerne :					
	Très suffisant	Suffisant	Insuffisant	Très insuffisant	Ne sait pas ou n'existe pas	TOTAL
L'hébergement collectif en dortoir %	6 1,0	120 19,4	168 27,2	49 7,9	275 7,9	618 100
L'hébergement collectif en chambre %	1 0,2	80 12,9	223 36,1	67 10,8	247 40,0	618 100
L'hébergement collectif en appartement %	1 0,2	58 9,4	211 34,1	85 13,8	263 42,6	618 100
L'hébergement individuel %	- -	69 11,2	210 34,0	82 13,3	257 41,8	618 100
Les chambres d'hôtel %	6 1,0	174 28,2	136 22,0	41 6,6	261 42,2	618 100

Source : CREDOC-FNARS novembre 1993

Si l'hiver 93/94 devait être très froid, 54% de l'ensemble des personnes interrogées affirment que le réseau d'accueil d'urgence serait insuffisant dans leur département.

On note que 71% des personnes interrogées mentionnent l'existence d'un accueil 24 heures sur 24 dans leur département et la moitié des répondants indique l'existence d'une permanence téléphonique dans leur département. Toutefois, 40% des répondants indiquent que cet accueil ne bénéficie pas à toutes les catégories de populations. Sur les 200 indications sur ces populations qui ne bénéficient pas d'un accueil 24 heures sur 24, on peut

distinguer deux groupes très différents. Le premier qui comprend un tiers des mentions décrit une population en rupture de normes sociales et refusée pour des problèmes de comportements, d'alcoolisme, de toxicomanie. La seconde population, non acceptée, correspond à un classement des établissements et des services en fonction de leurs spécialisations qui les conduisent à ne pas accepter des couples, des femmes seules avec enfants, des familles, des jeunes.

Tableau n°16  
LES POPULATIONS POUR LESQUELLES IL N'EXISTE PAS DE REPONSE

Type de population	Nombre de personnes ayant donné cette réponse	% des réponses*
Personnes à la limite de la psychiatrie	63	14,8
Jeunes de 18 à 25 ans	59	13,8
Couples	54	12,6
Grands marginaux	54	12,6
Familles	50	11,7
Etrangers; réfugiés politiques	39	9,1
Femmes	38	8,9
Toxicomanes	38	8,9
Familles monoparentales	36	8,4
Clochards; SDF avec animaux	34	8,0
Alcooliques	31	7,3
Nomades, gitans	23	5,4
Hommes seuls	21	4,9
Mineurs non accompagnés, fugueurs	11	2,6
Marginaux, délinquants, violents	11	2,6
Personnes âgées	9	2,1
Divers	34	8,0
TOTAL	427	

\* Ce pourcentage est supérieur à 100, les personnes pouvant fournir plusieurs réponses

Source : CREDOC-FNARS novembre 1993

Ces difficultés liées à l'insuffisance des équipements d'accueil ou leur absence d'adéquation aux demandes de la population en situation d'urgence conduisent les acteurs de terrain interrogés au cours de cette enquête à indiquer les services qui, selon eux, devraient être créés en priorité.

La première demande est celle de l'ouverture d'un service de coordination ou d'un lieu qui rassemble les demandes pour toute population en situation d'urgence. Selon les promoteurs de cette idée, il devrait s'agir d'un lieu polyvalent, pluridisciplinaire qui puisse accueillir toute personne sans distinction et orienter sur les structures ayant des places disponibles. Cette demande est formulée par un tiers des personnes interrogées.

La deuxième demande prend acte de l'insuffisance des services actuels et suggère un accroissement des moyens mis à la disposition des structures accueillant et hébergeant des personnes en situation d'urgence. L'augmentation des places dans les centres existants, la création de nouveaux centres d'hébergement d'urgence, la construction d'hôtels sociaux et plus généralement la mise à disposition d'appartements et de logements sociaux constituent les principales réponses à la demande d'urgence pour un quart des personnes interrogées.

Un troisième groupe d'acteurs de terrain met l'accent sur la nécessaire création de structures ou de services spécialisés pouvant accueillir et héberger en urgence des groupes particuliers de population : familles, femmes ou jeunes, groupes qui ne trouvent que difficilement une réponse à leurs demandes. Dans la même logique de spécialiation, 6% des personnes interrogées mentionnent l'importance qu'aurait pour eux la création d'un accompagnement spécialisé dans la prise en charge des situations psychiatriques, des problèmes de toxicomanie et d'alcoolisme.

Un dernier groupe représentant environ 15% des personnes interrogées mentionne l'importance de la création d'un véritable partenariat, capable à l'échelon local, d'organiser une prise en charge de l'urgence.

L'urgence suscite un partenariat important et la gestion du dispositif de prise en charge de l'urgence regroupe différents organismes. Si les associations caritatives occupent la première place, les associations de la FNARS occupent le second rang devant les CCAS et les services sociaux de secteur. Les autres organismes tels que les hôpitaux, la police et les pompiers viennent loin derrière ce premier groupe.

Tableau n°17  
LE PARTENARIAT DEPARTEMENTAL

	Les organismes suivants participent-ils, dans le département, à la gestion du dispositif de prise en charge de l'urgence ?					
	Très suffisant	Suffisant	Insuffisant	Très insuffisant	Ne sait pas ou n'existe pas	TOTAL
Les associations FNARS	342	93	15	29	139	618
%	55,3	15,0	2,4	4,7	22,5	100
Les associations caritatives	386	164	14	17	37	618
%	62,3	26,5	2,3	2,8	6,0	100
CCAS	283	200	45	33	57	618
%	43,8	32,4	7,3	5,3	9,2	100
Hôpitaux	72	194	117	125	110	618
%	11,7	31,4	18,9	20,2	17,8	100
Police	112	237	82	89	98	618
%	18,1	38,3	13,3	14,4	15,9	100
Pompiers	69	140	99	172	138	618
%	11,2	22,7	16,0	27,8	22,3	100
Les services sociaux de secteurs	269	177	59	61	52	618
%	43,5	28,6	9,5	9,9	8,4	100
D'autres partenaires	189	121	12	148	148	618
%	30,6	19,6	1,9	23,9	23,9	100

Source : CREDOC-FNARS novembre 1993

76% des répondants mentionnent l'existence dans leur département de crédits attribués à la prise en charge de l'urgence et 53% des personnes interrogées indiquent la présence d'une instance départementale de coordination animée, le plus souvent, par la DDASS et parfois par une association.

48% des personnes interrogées indiquent que des dispositifs visant à mieux connaître la demande d'urgence existent dans leur département. Au-delà de la diversité de ces dispositifs, on constate l'existence de deux modes dominants de connaissance des situations d'urgence.

Le premier relève de l'intervention des Directions Départementales de l'Action Sanitaire et Sociale. Suscitant des réunions et plus souvent des études, utilisant l'opportunité qu'a représenté l'élaboration des schémas départementaux, les DDASS constituent l'un des deux pôles de production de connaissances sur les personnes en situation d'urgence.

Le second pôle est formé par les associations, relevant ou non de la FNARS. Si, à l'instar des DDASS, les associations organisent également des réunions et programment des études, il semble surtout qu'elles organisent à l'échelon des départements une sorte de veille dans le cadre d'un partenariat favorisant les échanges d'information et les diverses procédures de concertation.

Les services des conseils généraux, les villes et leurs centres communaux d'action sociale semblent en retrait dans l'ensemble de ces dispositifs visant à mieux connaître les situations d'urgence.

## 2 - LA PRISE EN COMPTE DE L'URGENCE DANS LES DEPARTEMENTS

Les départements ne semblent pas accorder la même importance à la prise en charge de l'urgence et des décalages très nets apparaissent d'un département à l'autre. Dans un certain nombre de cas, ces décalages reflètent une réalité mesurable et connue des acteurs de terrain, dans d'autres cas, ces décalages proviennent d'une connaissance insuffisante affirmée par les personnes interrogées. Ainsi, dans un département, sur 7 personnes interrogées, 3 peuvent indiquer ne pas connaître la présence d'un accueil 24heures sur 24 dans le département. S'agissant d'une population enquêtée dont la proximité à l'urgence sociale est très forte pour la grande majorité, il faut bien admettre l'existence d'une visibilité parfois relative de certains dispositifs départementaux. Dans la présentation cartographique qui suit, nous avons, par convention, adopté une échelle allant du plus foncé, lorsque les services existent ou sont jugés satisfaisants, au plus clair lorsque ces services n'existent pas ou sont jugés insatisfaisants. Les positions intermédiaires décrivent une tendance plus qu'une réalité très affirmée.

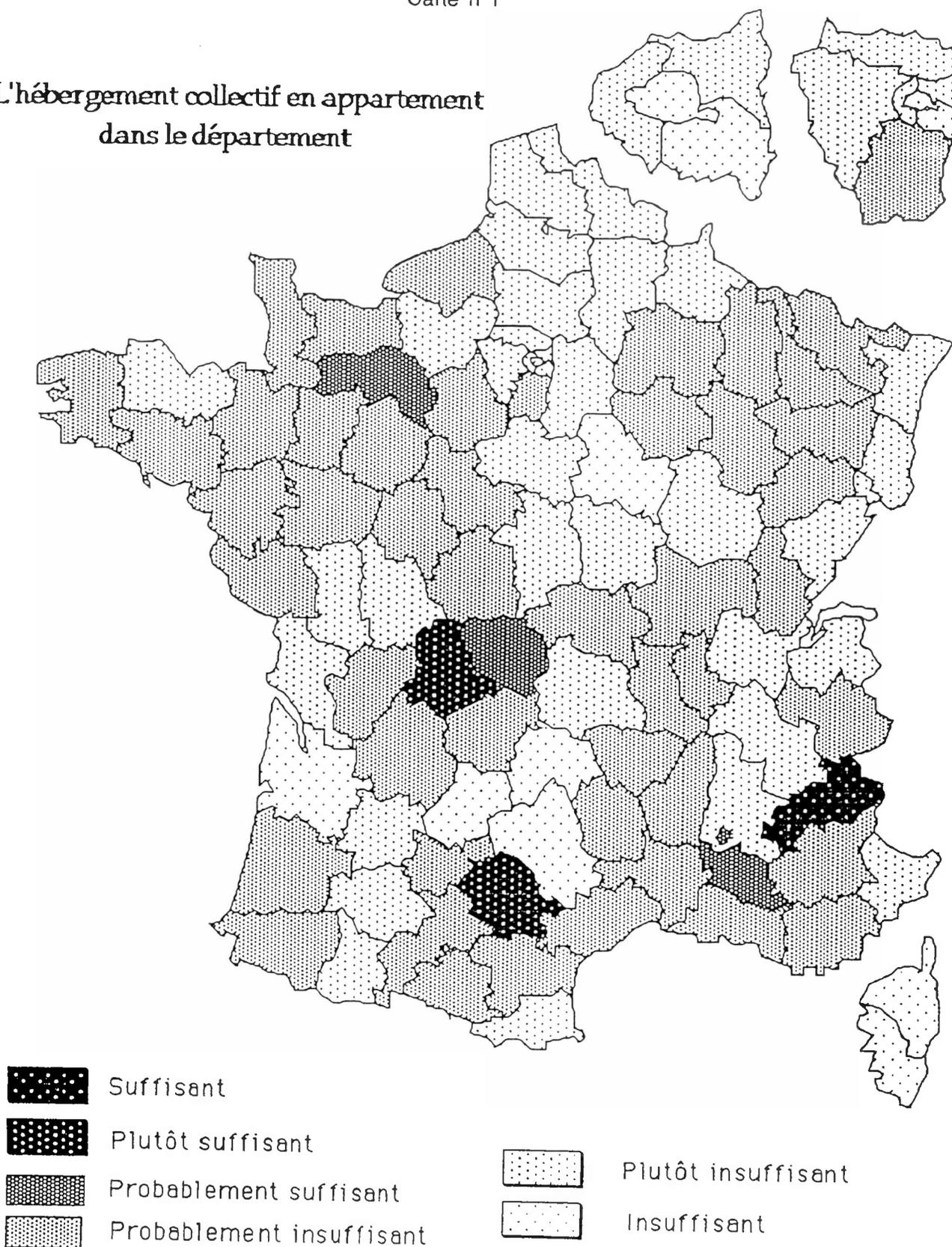
Les cinq premières cartes traduisent la perception du poids insuffisant de l'offre de structures permettant un hébergement en urgence.

Les deux suivantes décrivent la perception de l'état du réseau d'accueil d'urgence dans les villes et dans les départements où résident les personnes interrogées.

Enfin, les neuf dernières cartes décrivent, selon les acteurs de terrain interrogés, l'état des structures et des services dans chaque département.

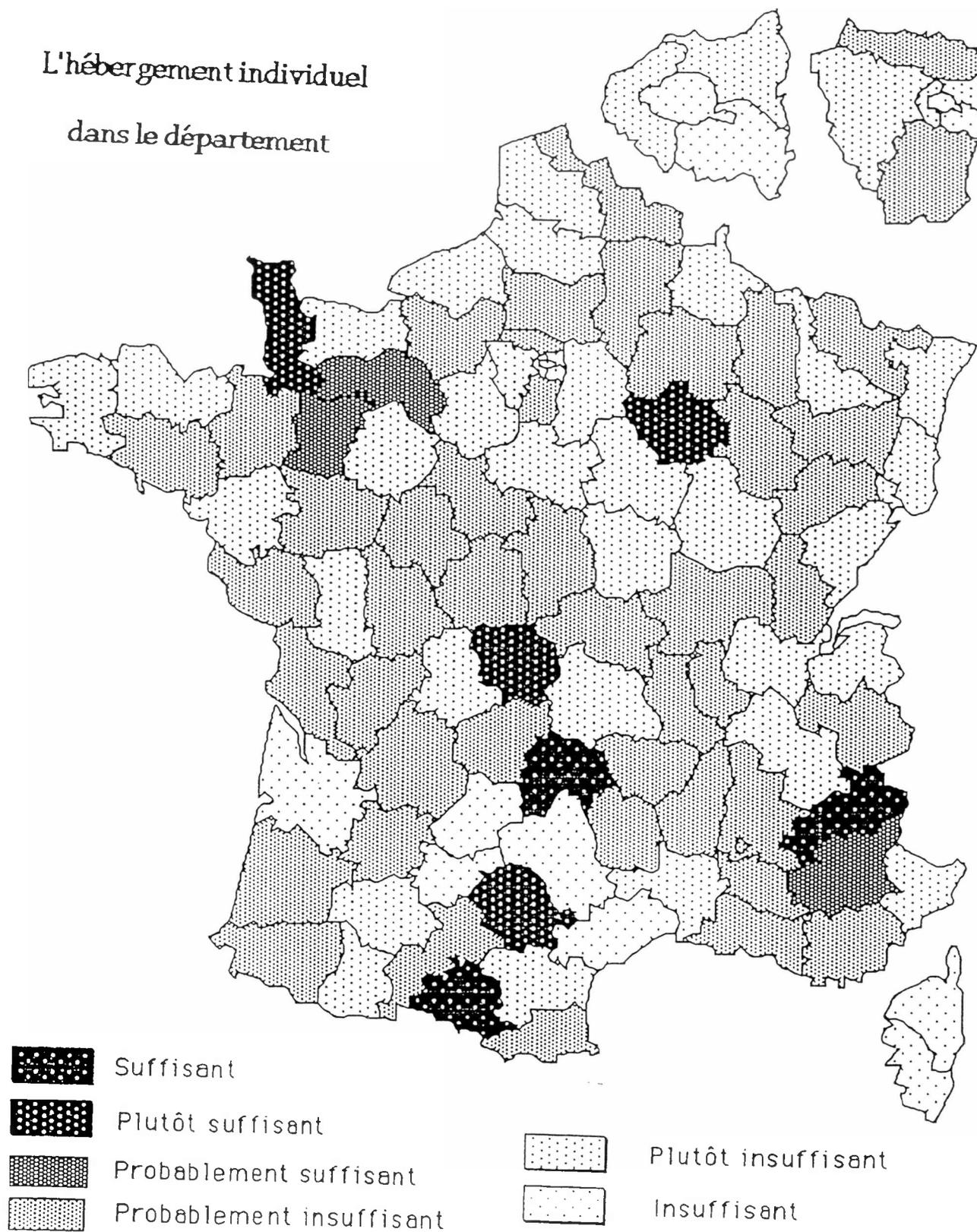
Carte n°1

# L'hébergement collectif en appartement dans le département

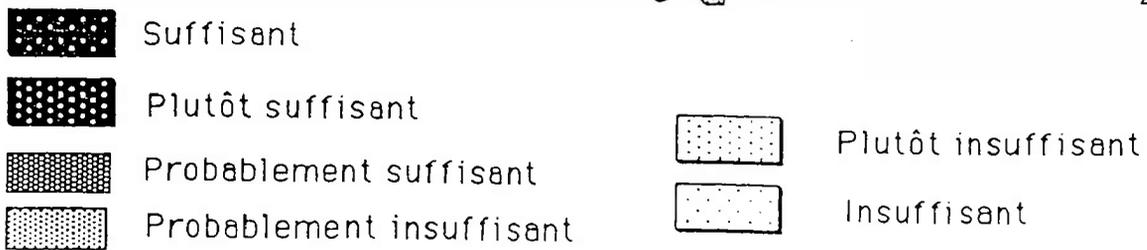
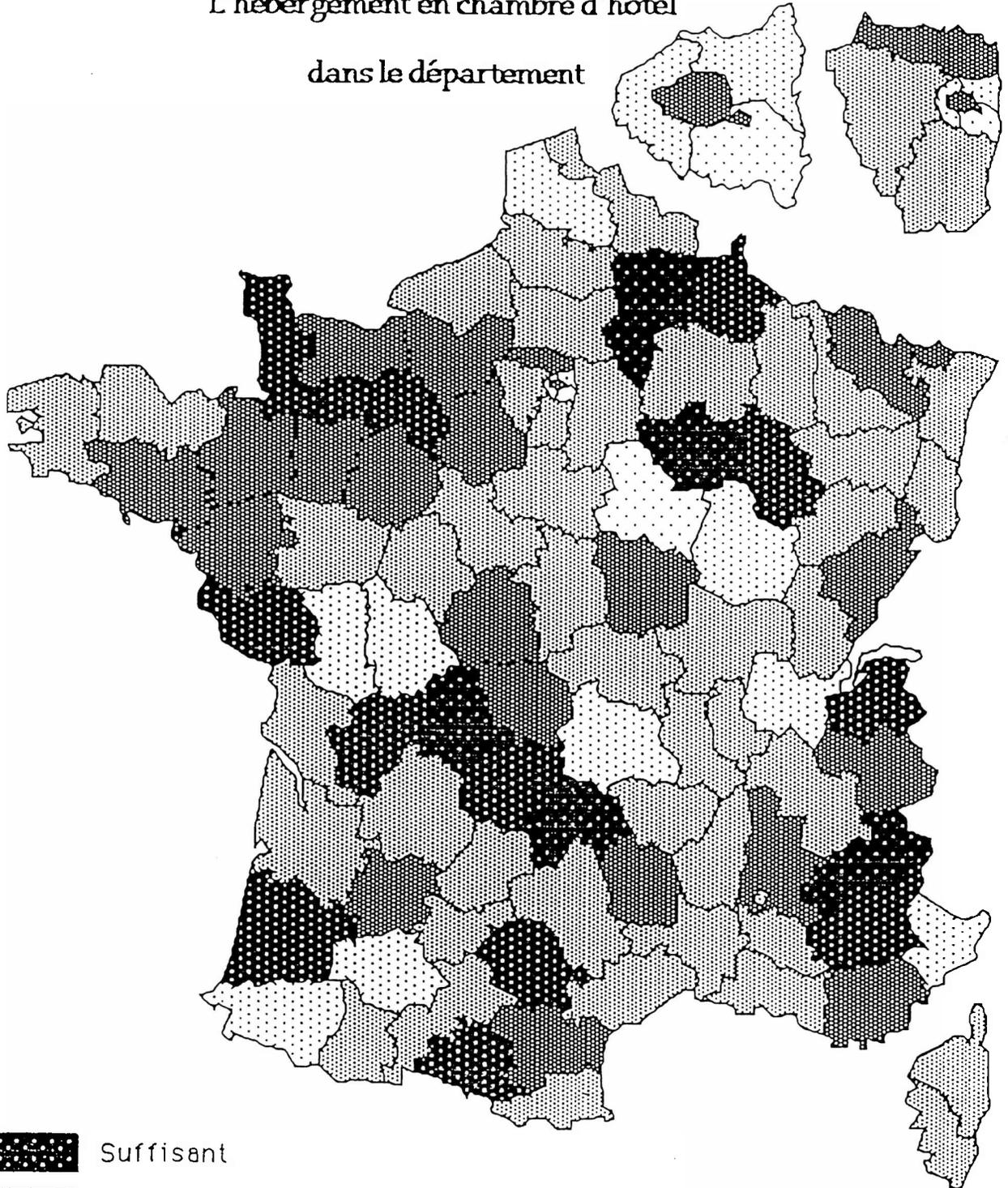


Carte n°2

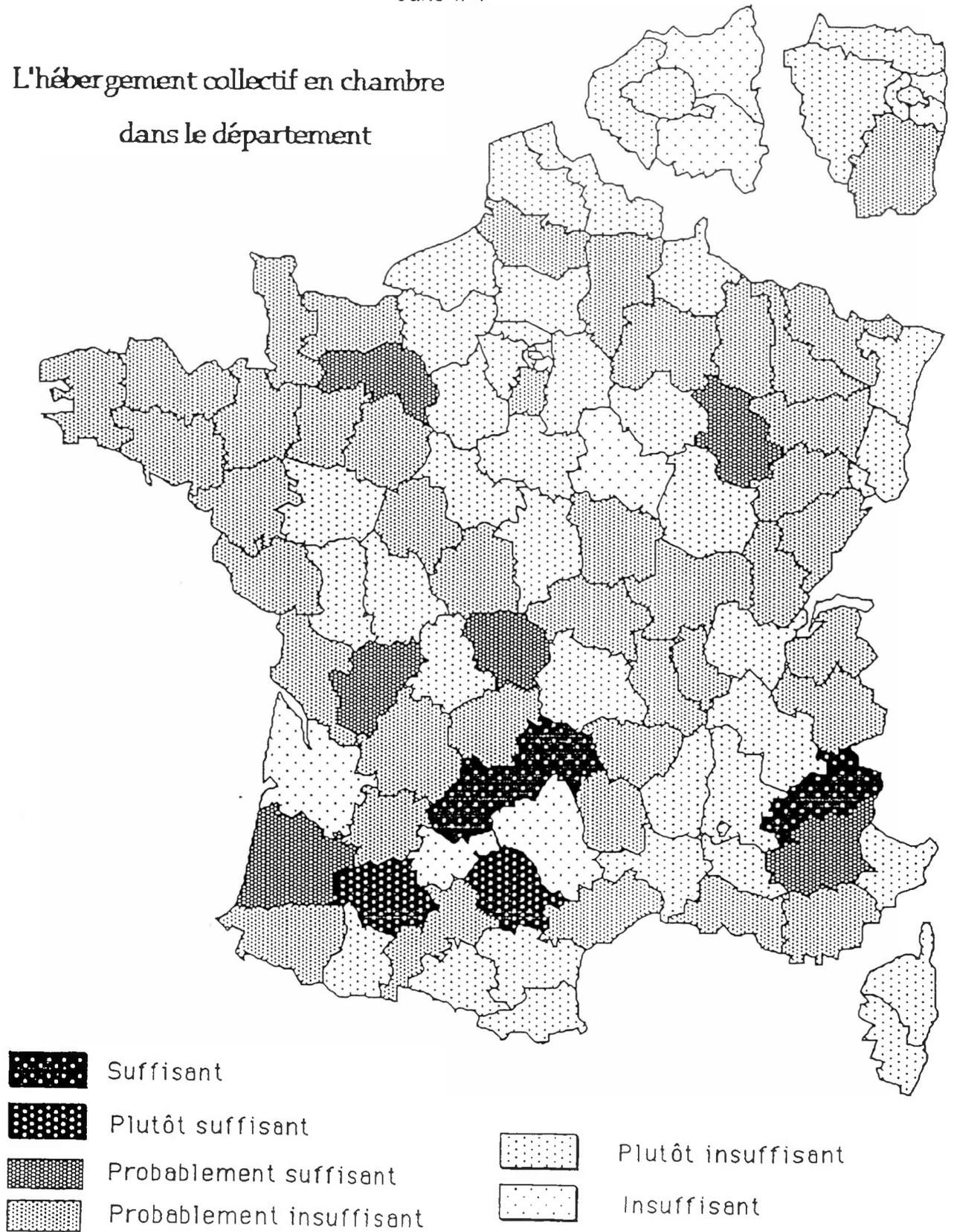
L'hébergement individuel  
dans le département



L'hébergement en chambre d'hôtel  
dans le département

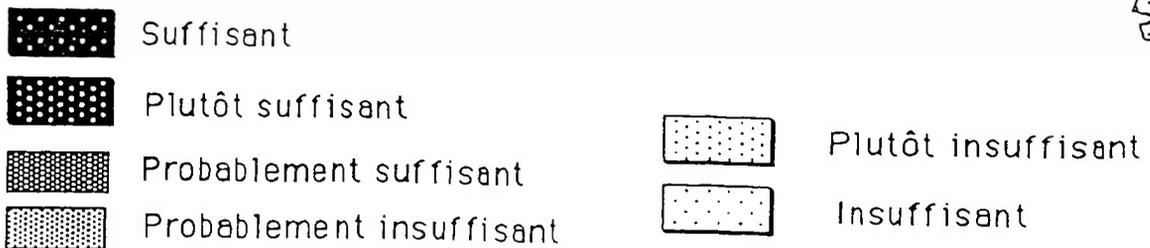
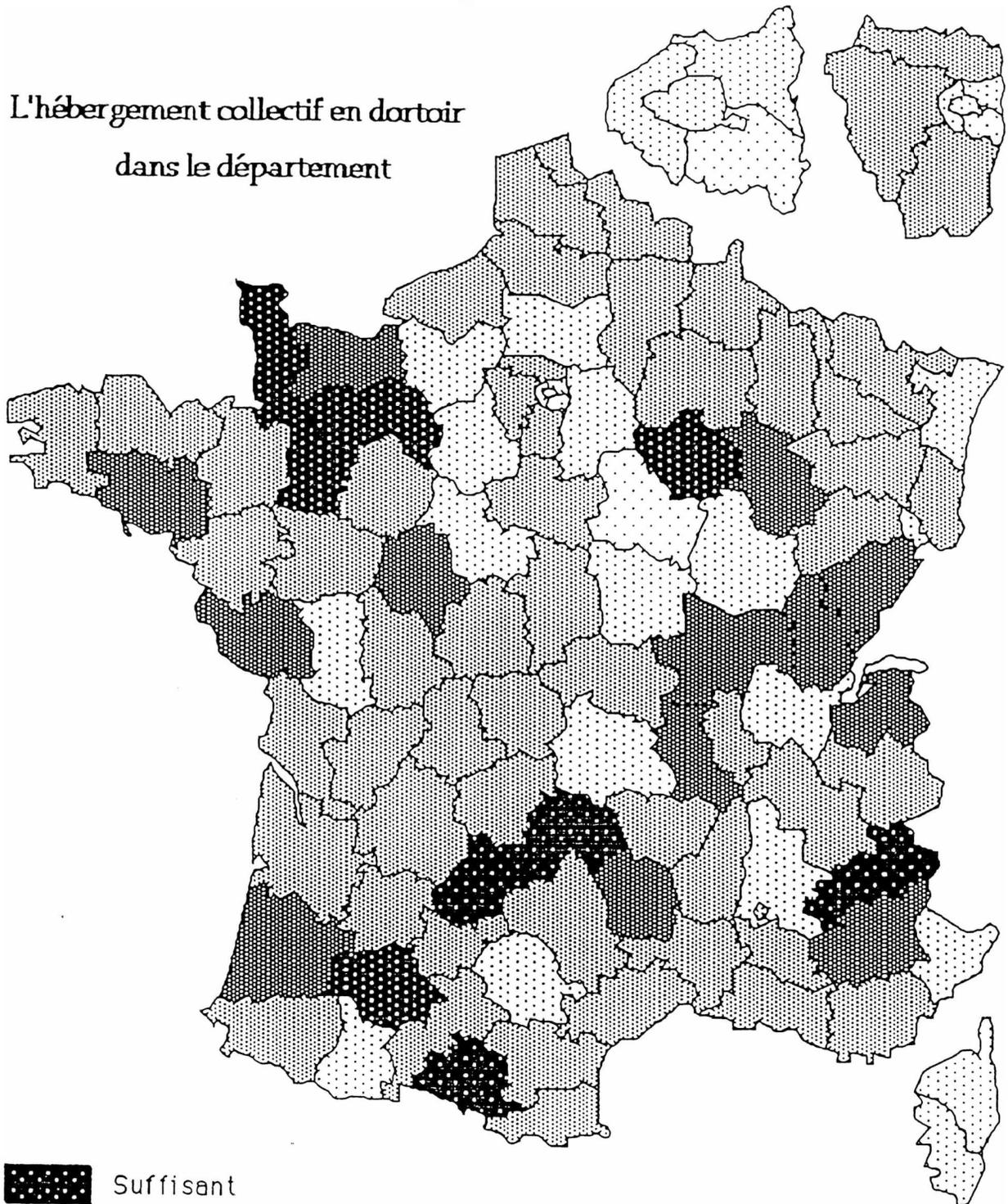


L'hébergement collectif en chambre  
dans le département



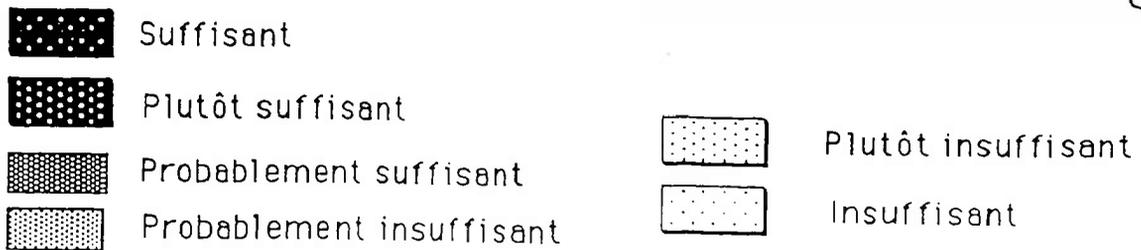
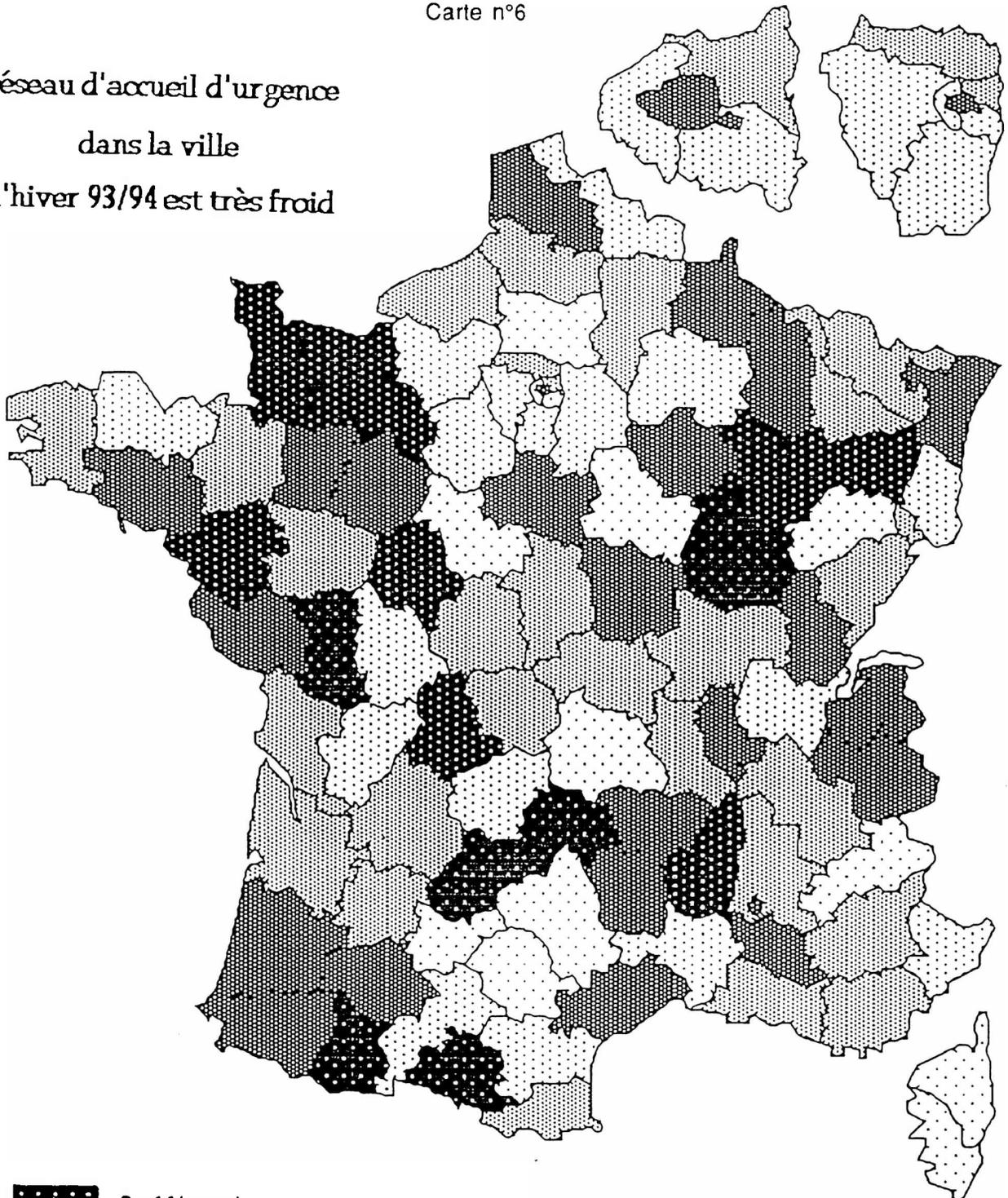
Carte n°5

L'hébergement collectif en dortoir  
dans le département



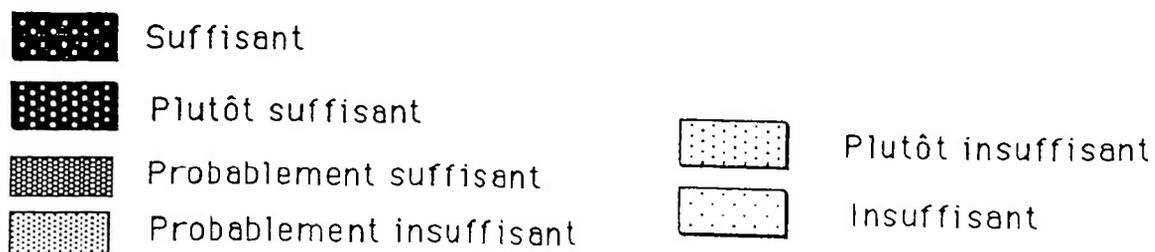
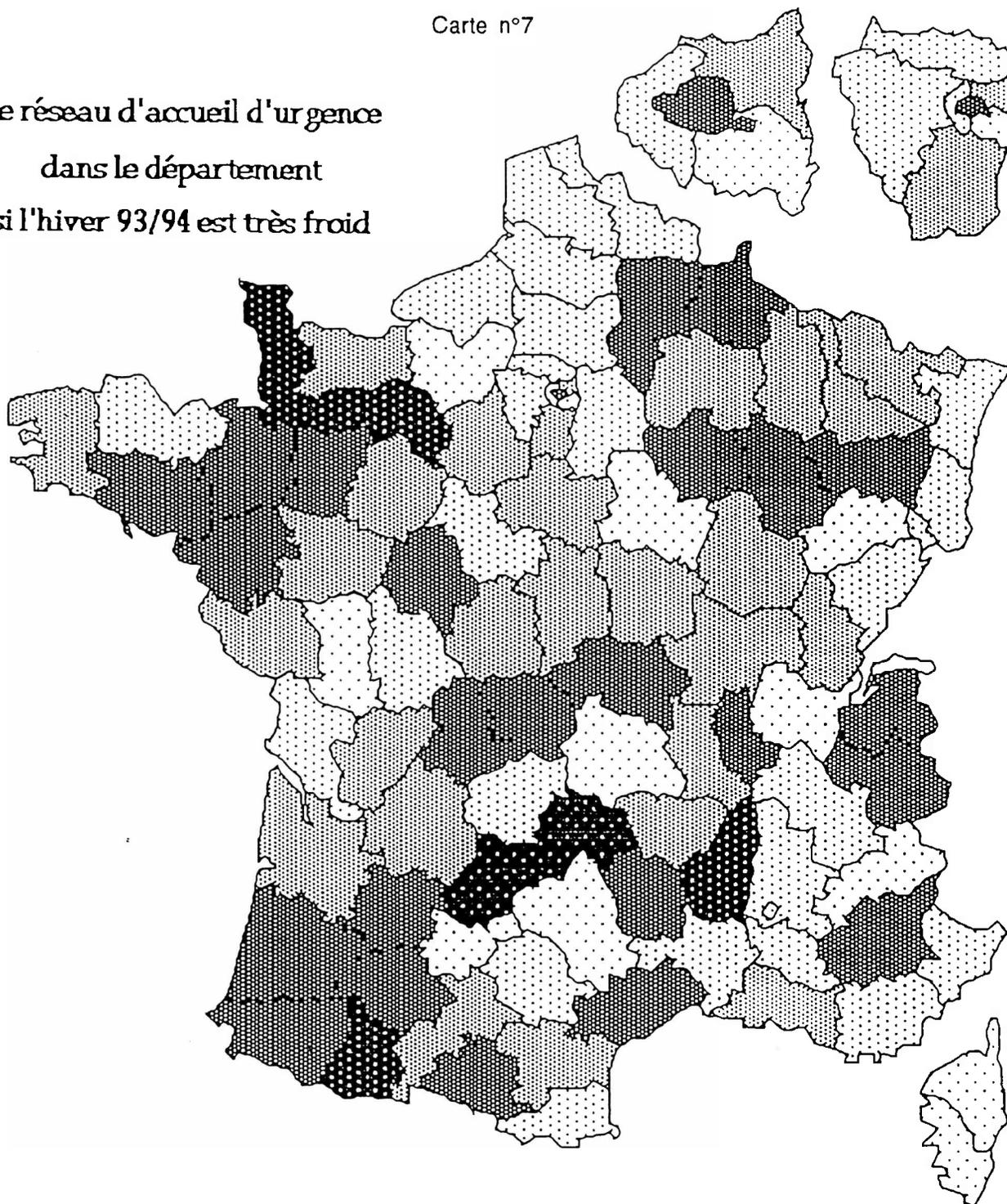
Carte n°6

Le réseau d'accueil d'urgence  
dans la ville  
si l'hiver 93/94 est très froid



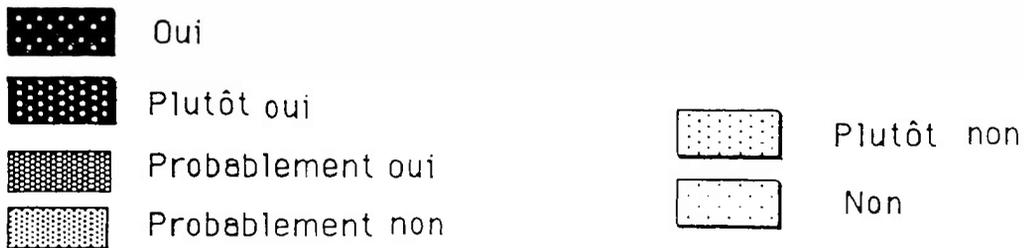
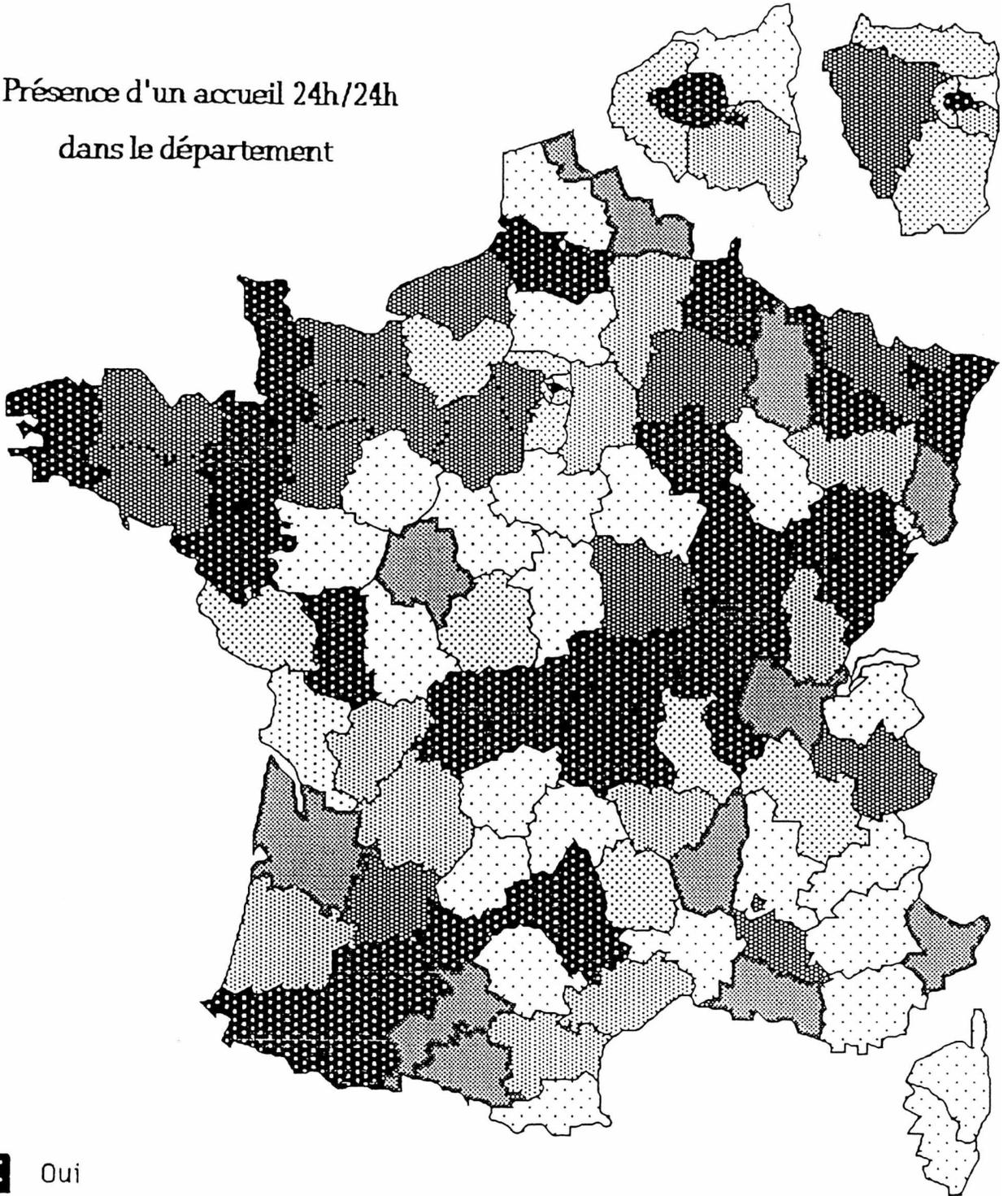
Carte n°7

Le réseau d'accueil d'urgence  
dans le département  
si l'hiver 93/94 est très froid



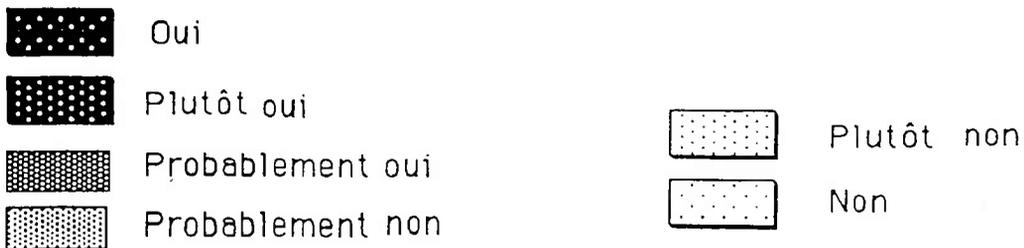
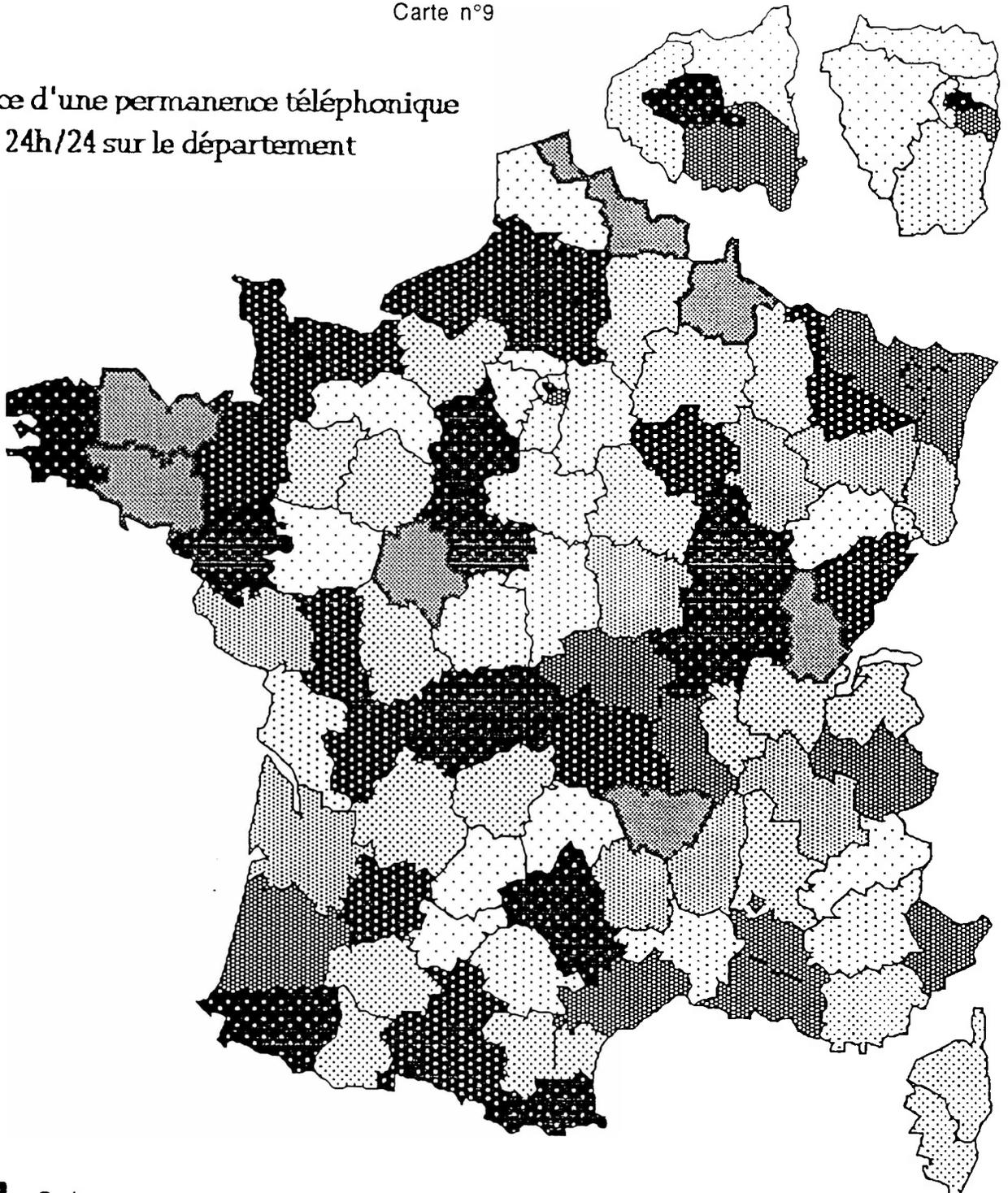
Source : CREDOC-FNARS novembre 1993

Présence d'un accueil 24h/24h  
dans le département



Carte n°9

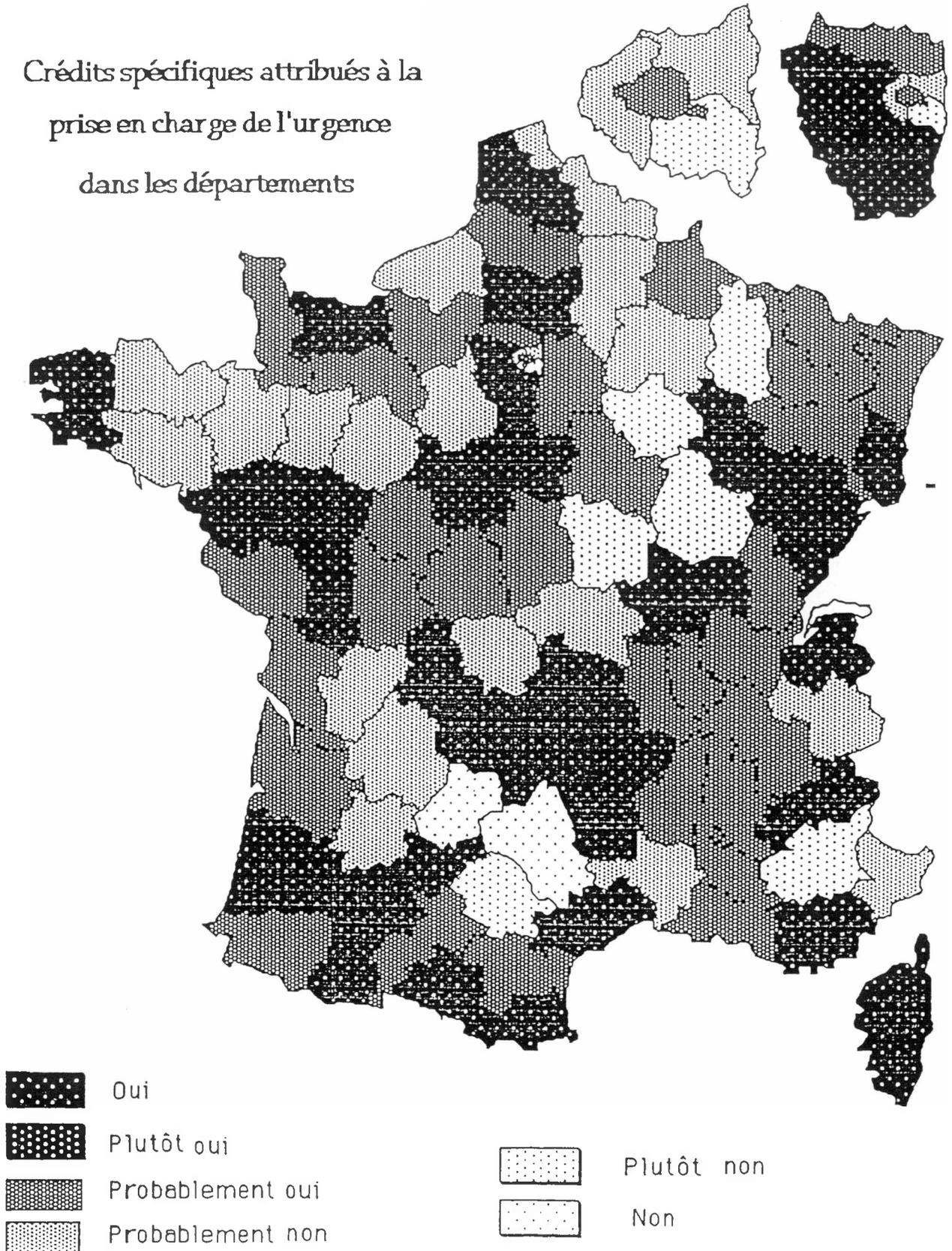
Présence d'une permanence téléphonique  
24h/24 sur le département



Source : CREDOC-FNARS novembre 1993

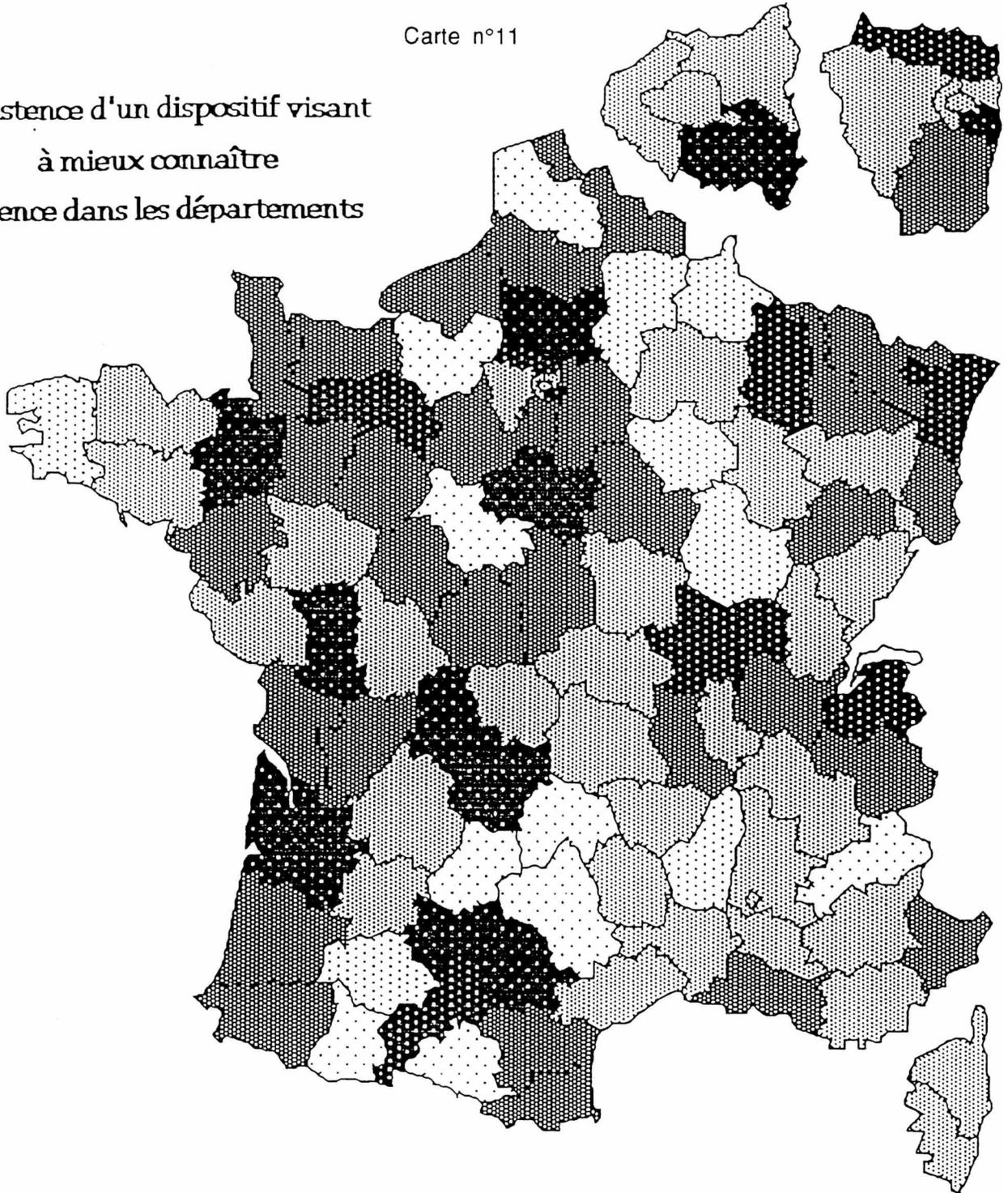
Carte n°10

Crédits spécifiques attribués à la  
prise en charge de l'urgence  
dans les départements



Carte n°11

Existence d'un dispositif visant  
à mieux connaître  
l'urgence dans les départements



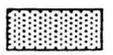
Oui



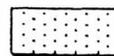
Plutôt oui



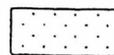
Probablement oui



Probablement non

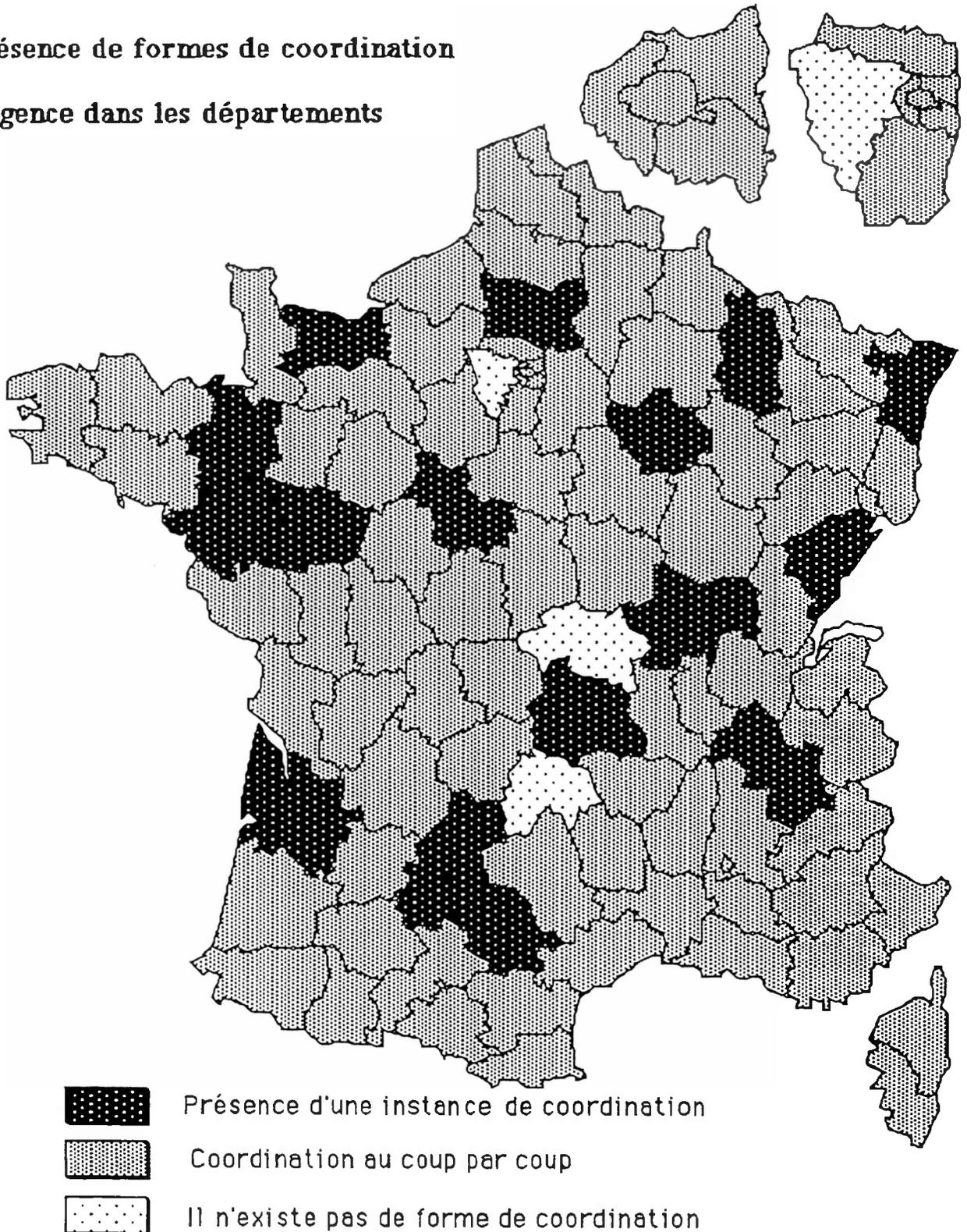


Plutôt non

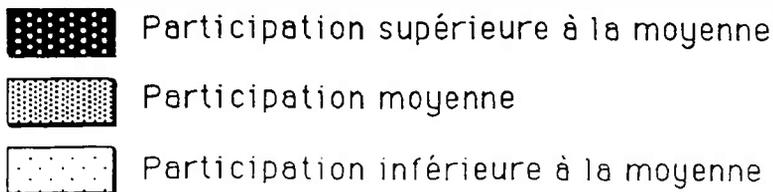
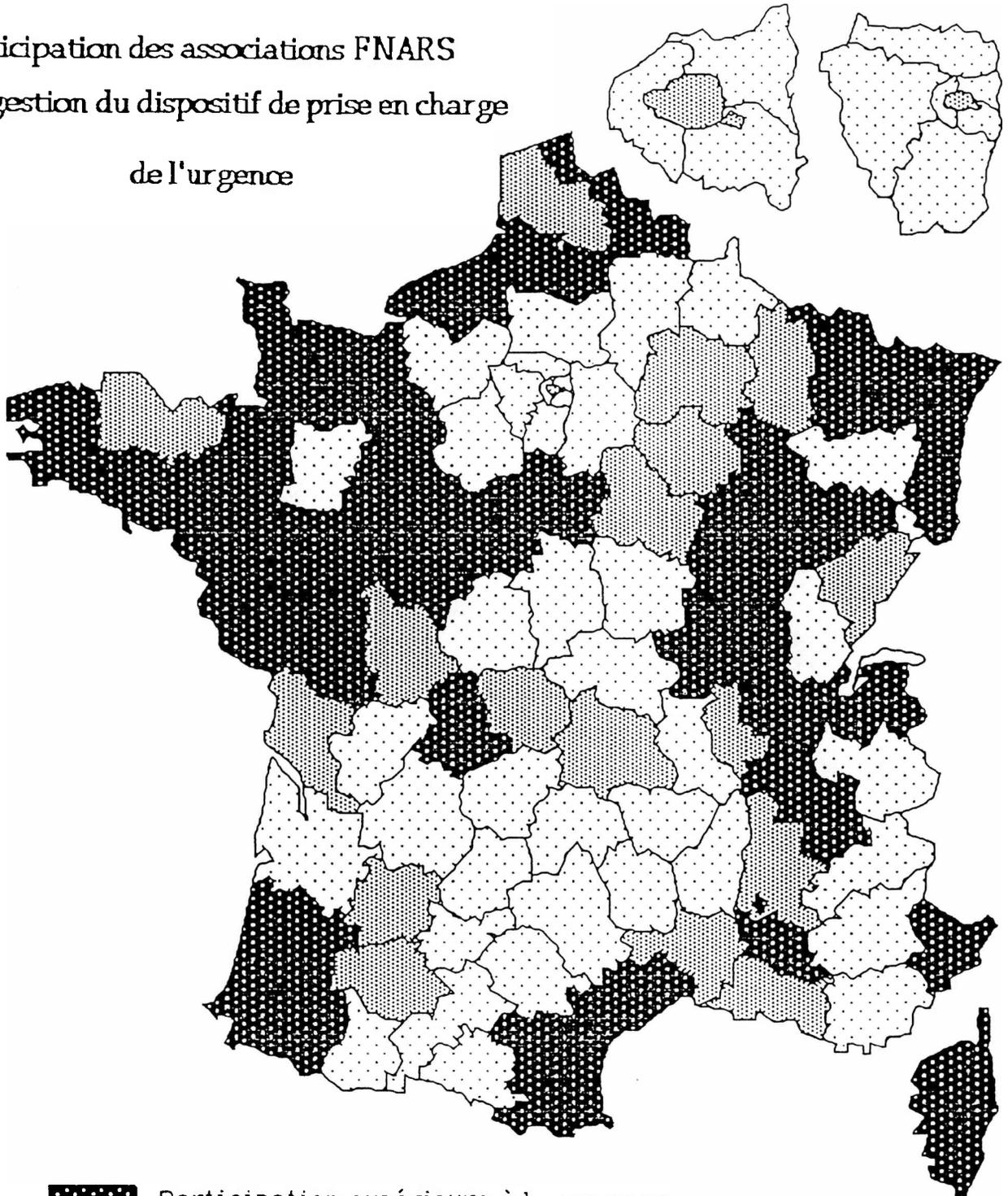


Non

**Présence de formes de coordination  
de l'urgence dans les départements**

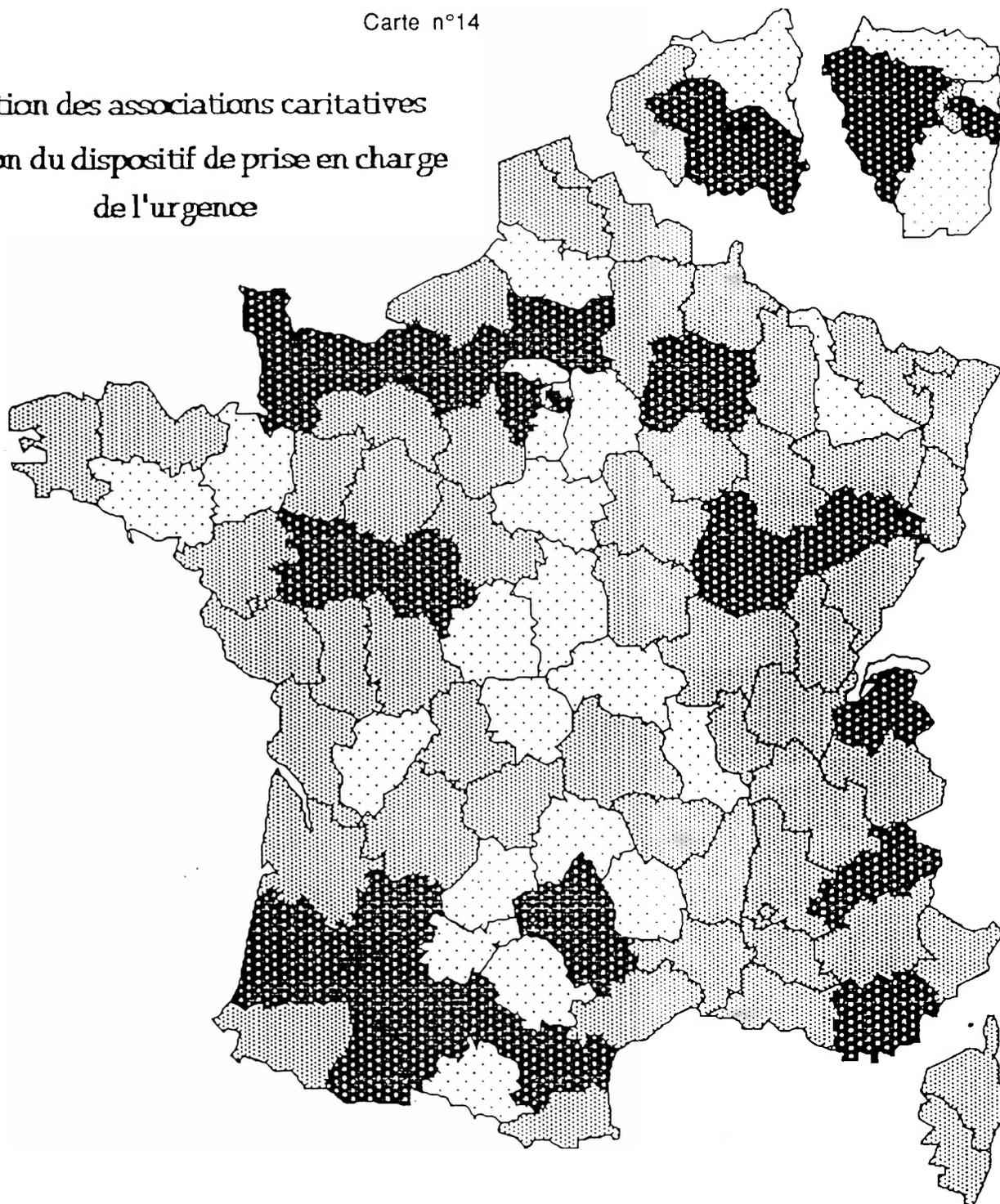


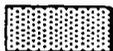
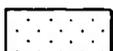
Participation des associations FNARS  
à la gestion du dispositif de prise en charge  
de l'urgence



Carte n°14

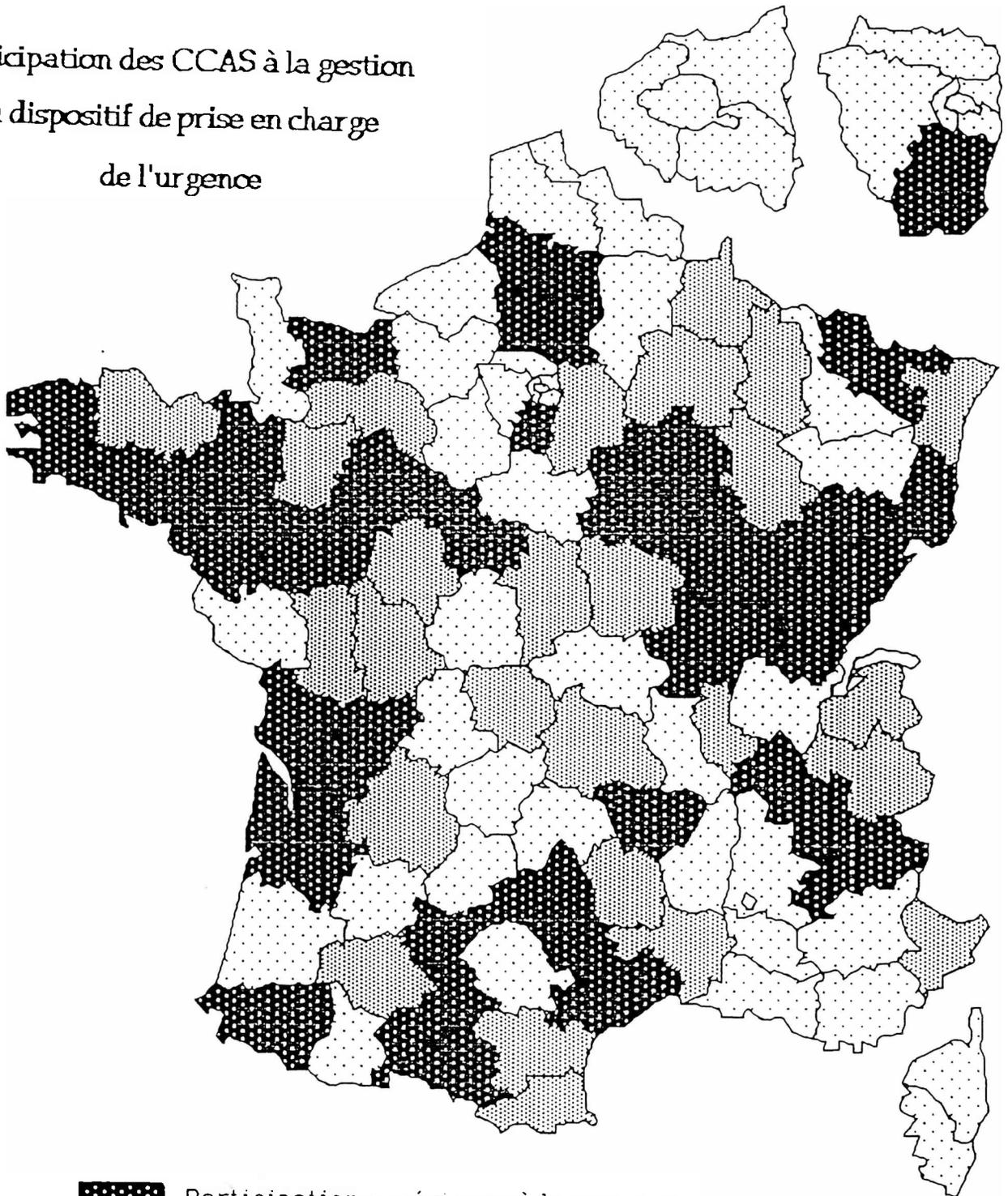
Participation des associations caritatives  
à la gestion du dispositif de prise en charge  
de l'urgence

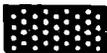
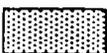
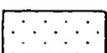


-  Participation supérieure à la moyenne
-  Participation moyenne
-  Participation inférieure à la moyenne

Carte n°15

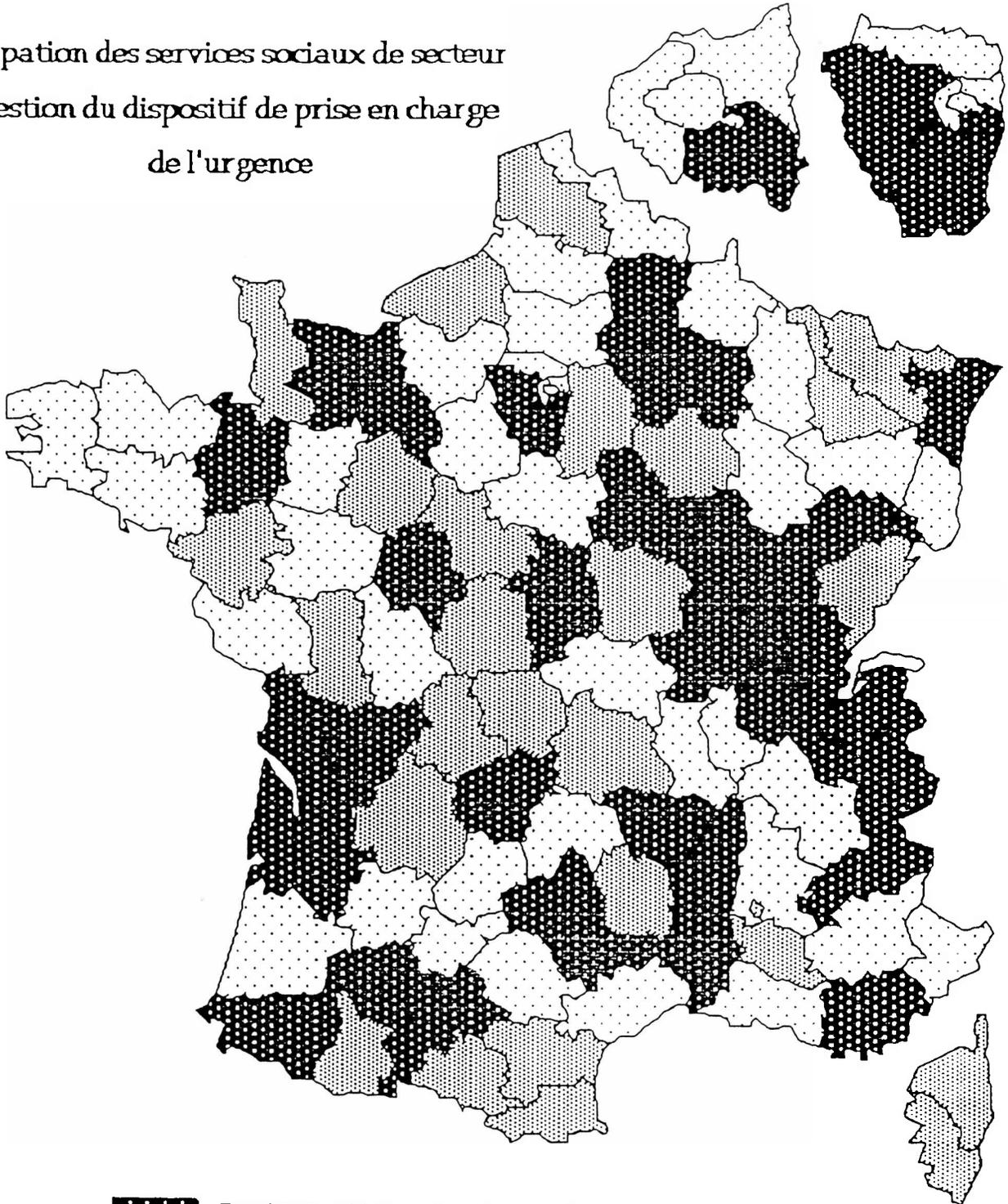
Participation des CCAS à la gestion  
du dispositif de prise en charge  
de l'urgence

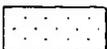


-  Participation supérieure à la moyenne
-  Participation moyenne
-  Participation inférieure à la moyenne

Carte n°16

Participation des services sociaux de secteur  
à la gestion du dispositif de prise en charge  
de l'urgence



-  Participation supérieure à la moyenne
-  Participation moyenne
-  Participation inférieure à la moyenne

### 3 - DEUX INDICATEURS SYNTHETIQUES DEPARTEMENTAUX

Certaines des questions posées aux acteurs de terrain avaient pour objectif de décrire la situations du département en matière de prise en compte de la demande en urgence, d'autres questions permettaient de recueillir les opinions des personnes enquêtées quant à ces dispositifs. L'agrégation, sur une base départementale, des réponses à ces deux groupes de questions a permis de construire deux indicateurs qui reflètent la perception que peuvent avoir les acteurs de terrain de la prise en compte de la demande d'urgence sociale dans leur département.

#### **3-1. Les dispositifs départementaux selon les acteurs de terrain**

Huit informations ont permis de construire le premier indicateur.

- Le nombre d'établissements ou de services susceptibles d'accueillir des personnes en urgence (pour 100 000 habitants),
- Le nombre d'établissements ou de services susceptibles d'héberger des personnes en urgence (pour 100 000 habitants).
- Le nombre de places actuellement disponibles (vacantes ou non) pour les hébergements en urgence.
- L'existence de crédits spécifiques attribués à la prise en charge de l'urgence dans le département.
- L'existence d'au moins un accueil 24h sur 24 dans le département.
- L'existence d'au moins une permanence téléphonique 24h sur 24.
- L'existence de coordination des différentes personnes qui gèrent les problèmes d'urgence.
- L'existence de dispositifs visant à mieux connaître l'urgence dans le département.

Si l'ensemble des réponses à cet indicateur était négatif, le score du département serait de -8, à l'inverse si un département se situait de manière positive pour l'ensemble des réponses, son score serait de +8.

L'enquête montre que les départements oscillent de -6 à +3,4.

Un classement en cinq groupes fait apparaître la répartition suivante :

Groupe A	de 3,4 à 1
Groupe B	de 0,7 à 0
Groupe C	inférieur à 0 jusqu'à -0,9
Groupe D	de -1 à -1,8
Groupe E	de -2 à -6

**Groupe A**

Département		
29	Finistère	1,0
31	Haute-garonne	1,0
50	Manche	1,0
82	Tarn-et-Garonne	1,0
38	Isère	1,0
80	Somme	1,1
40	Landes	1,3
60	Oise	1,3
33	Gironde	1,4
54	Meurthe-et-Moselle	1,5
57	Moselle	1,5
63	Puy-de-Dôme	1,5
66	Pyrénées-Orientales	1,5
25	Doubs	1,7
71	Saône-et-Loire	1,7
37	Indre-et-Loire	1,7
76	Seine-Maritime	1,7
35	Ille-et-Vilaine	2,0
87	Haute-Vienne	2,0
75	Seine	2,1
44	Loire-Atlantique	2,3
14	Calvados	2,4
67	Bas-Rhin	2,7
64	Pyrénées-Atlantiques	3,4

Source : CREDOC-FNARS novembre 1993

**Groupe B**

Département		
06	Alpes-Maritimes	0,0
10	Aube	0,0
19	Corrèze	0,0
41	Loir-et-Cher	0,0
53	Mayenne	0,0
70	Haute-Saône	0,0
90	Territoire de Belfort	0,0
18	Cher	0,1
55	Meuse	0,2
83	Var	0,2
88	Vosges	0,2
13	Bouches-du-Rhône	0,3
28	Eure-et-Loir	0,3
79	Deux-Sèvres	0,5
23	Creuse	0,6
16	Charente	0,6
48	Lozère	0,6
34	Hérault	0,7
68	Haut-Rhin	0,7

Source : CREDOC-FNARS novembre 1993

Groupe C

Département		
07	Ardèche	- 0,8
17	Charente-Maritime	- 0,8
45	Loiret	- 0,8
73	Savoie	- 0,8
56	Morbihan	- 0,7
94	Val-de-Marne	- 0,7
95	Val-d'Oise	- 0,6
39	Jura	- 0,5
65	Hautes-Pyrénées	- 0,5
81	Tarn	- 0,5
89	Yonne	- 0,5
21	Côte-d'Or	- 0,4
61	Ome	- 0,3
85	Vendée	- 0,3
01	Ain	- 0,2
08	Ardennes	- 0,2
47	Lot-et-Garonne	- 0,2
42	Loire	- 0,2
84	Vaucluse	- 0,2
43	Haute-Loire	- 0,1
72	Sarthe	- 0,1
69	Rhône	- 0,1
59	Nord	- 0,1

Source : CREDOC-FNARS novembre 1993

**Groupe D**

Département		
29	Dordogne	- 1,8
86	Vienne	- 1,8
03	Allier	- 1,7
77	Seine-et-Marne	- 1,6
49	Maine-et-Loire	- 1,5
11	Aude	- 1,3
74	Haute-Savoie	- 1,3
58	Nièvre	- 1,2
52	Haute-Marne	- 1,2
22	Côtes-d'Armor	- 1,1
51	Marne	- 1,1
09	Ariège	- 1,0
32	Gers	- 1,0
36	Indre	- 1,0
91	Essonne	- 1,0

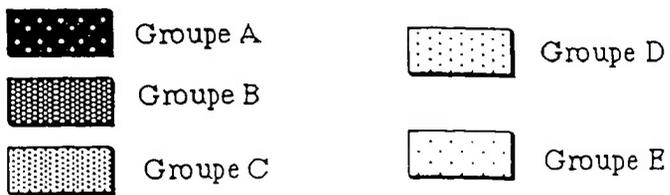
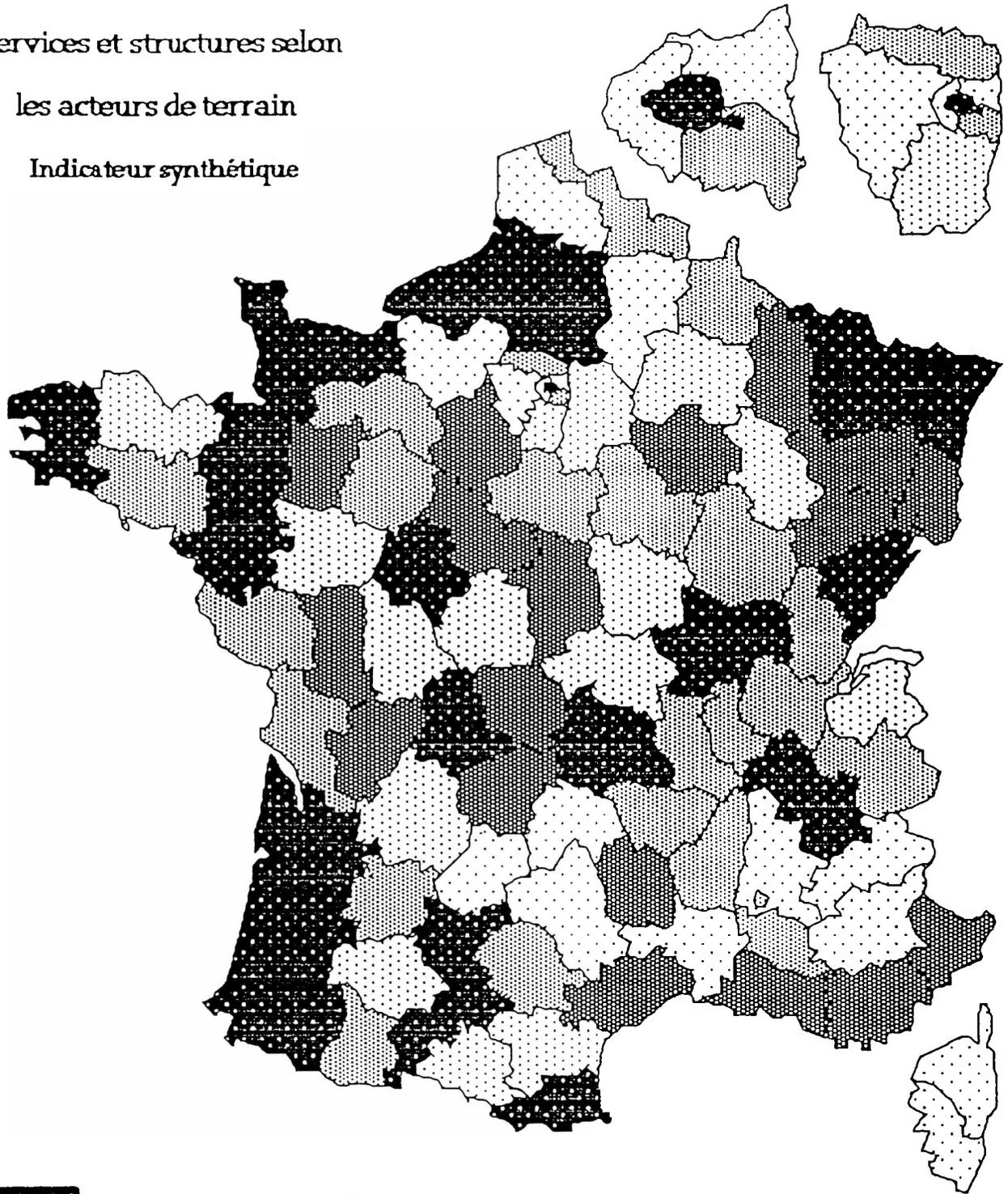
Source : CREDOC-FNARS novembre 1993

**Groupe E**

Département		
15	Cantal	- 6,0
46	Lot	- 5,0
05	Hautes-Alpes	- 4,0
04	Alpes de Haute-Provence	- 3,6
62	Pas-de-Calais	- 3,0
30	Gard	- 2,6
20	Haute-Corse	- 2,5
27	Eure	- 2,3
93	Seine-Saint-Denis	- 2,3
26	Drôme	- 2,2
92	Hauts-de-Seine	- 2,1
02	Aisne	- 2,0
12	Aveyron	- 2,0
78	Yvelines	- 2,0

Source : CREDOC-FNARS novembre 1993

Services et structures selon  
les acteurs de terrain  
Indicateur synthétique



### **3-2. Les opinions des acteurs de terrain sur la situation de l'urgence dans leur département**

Cet indicateur est construit à partir des réponses des enquêtés à 11 questions recueillant les opinions suivantes :

- Le caractère suffisant ou non du nombre de places

- d'hébergement collectif en dortoir,
- d'hébergement collectif en chambre,
- d'hébergement collectif en appartement,
- d'hébergement individuel,
- en chambre d'hôtel.

- Le caractère suffisant ou non du réseau d'accueil d'urgence en cas d'hiver très froids.

- dans la ville de l'enquêté,
- dans le département de l'enquêté.

- La participation des organismes suivants à la gestion du dispositif de prise en charge :

- des associations FNARS,
- des associations caritatives,
- des CCAS,
- des services sociaux de secteur.

Cet indicateur pourrait aller de -11 lorsque pour un département l'ensemble des opinions exprimées se situerait dans le pôle négatif, à +11 lorsque toutes les opinions se rassembleraient dans le pôle positif.

Cet indicateur dont l'amplitude constatée dans l'enquête va de -8,8 à +5,3 permet de classer les départements en cinq groupes où se trouvent nettement opposés les départements ruraux où les opinions sont plus positives et les départements urbains, et tout

particulièrement ceux de l'Île-de-France où les personnes interrogées font état d'une situation nettement plus difficile.

Groupe A	de +5,3 à +1
Groupe B	de +0,8 à -1
Groupe C	de -1,1 à -2,9
Groupe D	de -3 à -4,8
Groupe E	de -5 à -8,9

### Groupe A

Département		
15	Cantal	1,0
87	Haute-Vienne	1,0
72	Sarthe	1,1
71	Saône-et-Loire	1,3
35	Ille-et-Vilaine	1,4
32	Gers	1,5
21	Côte-d'Or	1,6
64	Pyrénées-Atlantiques	1,6
40	Landes	1,7
52	Haute-Marne	1,7
09	Ariège	2,0
44	Loire-Atlantique	2,0
70	Haute-Saône	2,0
74	Haute-Savoie	2,5
10	Aube	2,5
14	Calvados	3,3
37	Indre-et-Loire	3,6
50	Manche	4,0
05	Hautes-Alpes	5,0
61	Orne	5,3

Source : CREDOC-FNARS novembre 1993

**Groupe B**

Département		
66	Pyrénées-Orientales	- 1,0
67	Bas-Rhin	- 0,9
85	Vendée	- 0,8
25	Doubs	- 0,8
53	Mayenne	- 0,7
11	Aude	- 0,6
41	Loir-et-Cher	- 0,5
43	Haute-Loire	- 0,1
73	Savoie	- 0,1
49	Maine-et-Loire	0,0
51	Marne	0,1
17	Charente-Maritime	0,3
34	Hérault	0,3
39	Jura	0,5
31	Haute-Garonne	0,5
56	Morbihan	0,7
57	Moselle	0,8
23	Creuse	0,9

Source : CREDOC-FNARS novembre 1993

Groupe C

Département		
54	Meurthe-et-Moselle	- 2,9
58	Nièvre	- 2,8
38	Isère	- 2,8
08	Ardennes	- 2,7
76	Seine-Maritime	- 2,6
68	Haut-Rhin	- 2,5
19	Corrèze	- 2,2
55	Meuse	- 2,2
83	Var	- 2,2
30	Gard	- 2,1
04	Alpes-de-Haute Provence	- 2,0
46	Lot	- 2,0
69	Rhône	- 1,9
90	Territoire de Belfort	- 1,8
29	Finistère	- 1,7
84	Vaucluse	- 1,7
02	Aisne	- 1,7
47	Lot-et-Garonne	- 1,5
65	Hautes-Pyrénées	- 1,5
79	Deux-Sèvres	- 1,5
48	Lozère	- 1,2
07	Ardèche	- 1,2
16	Charente	- 1,1

Source : CREDOC-FNARS novembre 1993

Groupe D

Département		
86	Vienne	- 4,8
89	Yonne	- 4,7
63	Puy-de-Dôme	- 4,5
36	Indre	- 4,4
60	Oise	- 4,3
13	Bouches-du-Rhône	- 4,3
26	Drôme	- 4,3
75	Seine	- 4,2
22	Côtes-d'Armor	- 4,1
59	Nord	- 4,1
78	Yvelines	- 4,0
81	Tarn	- 4,0
18	Cher	- 3,9
01	Ain	- 3,7
24	Dordogne	- 3,6
80	Somme	- 3,6
62	Pas-de-Calais	- 3,5
33	Gironde	- 3,2
88	Vosges	- 3,2
12	Aveyron	- 3,0
91	Essonne	- 3,0

Source : CREDOC-FNARS novembre 1993

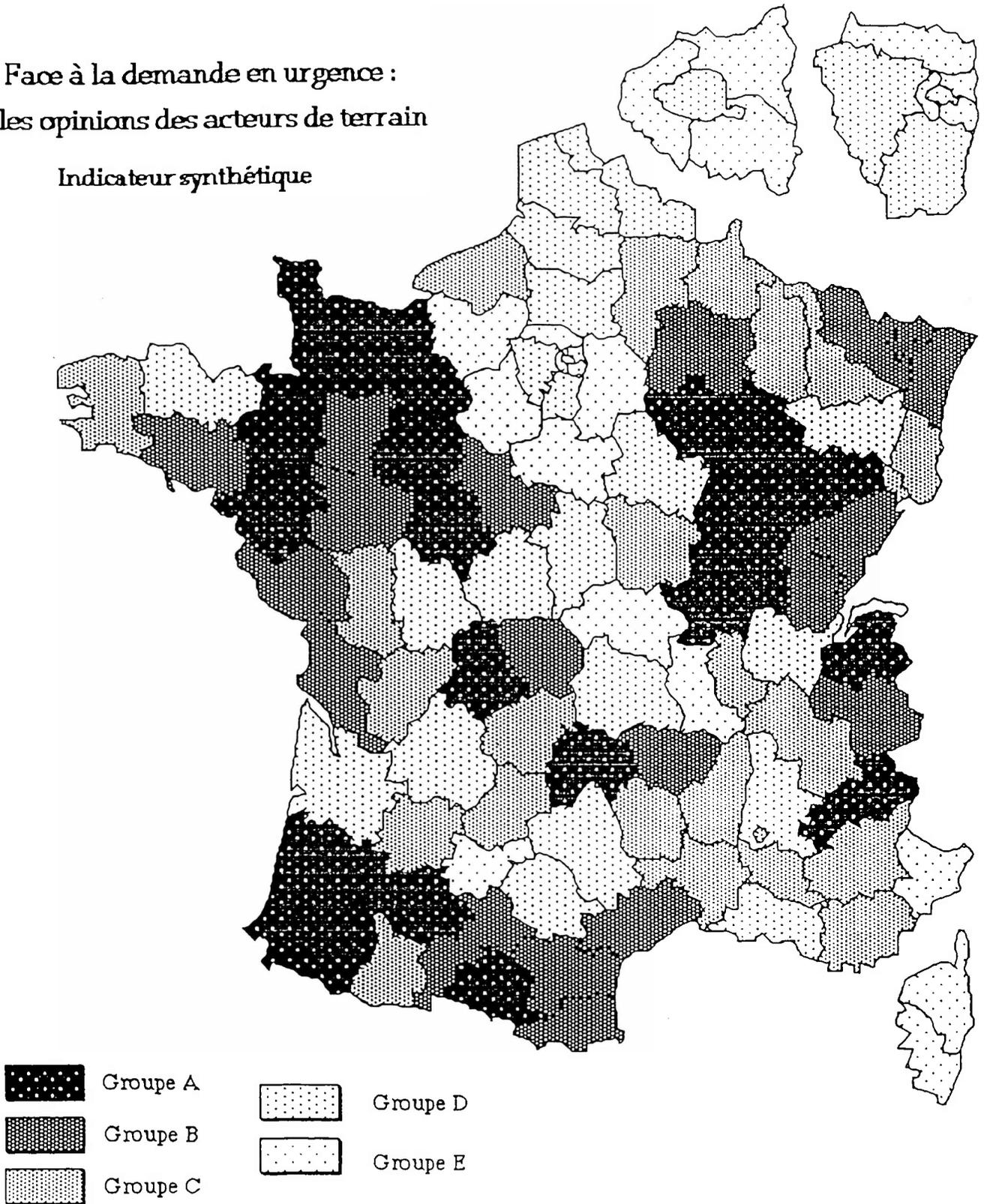
**Groupe E**

Département		
93	Seine-Saint-Denis	- 8,9
92	Hauts-de-Seine	- 7,3
95	Val-d'Oise	- 6,8
94	Val-de-Marne	- 6,7
77	Seine-et-Marne	- 6,2
82	Tarn-et-Garonne	- 6,0
03	Allier	- 6,0
42	Loire	- 5,9
28	Eure-et-Loir	- 5,8
27	Eure	- 5,3
06	Alpes-Maritimes	- 5,2
45	Loiret	- 5,2
20	Haute-Corse	- 5,0

Source : CREDOC-FNARS novembre 1993

Face à la demande en urgence :  
les opinions des acteurs de terrain

Indicateur synthétique



**C O N C L U S I O N**

Cette étude a été réalisée quelques jours avant les premiers froids de la mi-novembre 1993 et de la mobilisation des médias, des pouvoirs publics et des associations caritatives face à cette dégradation des conditions de vie pour des personnes sans-abri. Plus encore que pendant l'hiver 1992-1993, la figure du sans-abri a été fortement mise en avant, si cette image recoupe bien une forte partie de la réalité de la demande sociale en urgence, les résultats de cette enquête montrent bien la difficulté que rencontrent d'autres populations à trouver une réponse à leurs attentes : familles, jeunes, couples. Ces difficultés semblent dues à la spécificité des centres qui tendent à accueillir une population correspondant à leurs possibilités d'hébergement. Par ailleurs, les personnes présentant des troubles du comportement liés à la toxicomanie, à l'alcoolisme ou à des symptomatologies probablement d'ordre psychiatrique connaissent de réelles difficultés pour être accueillies voire hébergées.

Une double difficulté apparaît donc en matière d'accueil et d'hébergement d'urgence. La première est liée à l'insuffisance des places disponibles dans les lieux d'accueil, la seconde est liée à l'existence d'une population dont les caractéristiques ne correspondent pas aux normes ou aux possibilités d'accueil des établissements et des services. Ce décalage est nettement perçu par les acteurs de terrain interrogés dans cette enquête qui souhaitent tant un élargissement des capacités d'accueil que la possibilité d'améliorer les conditions quotidiennes de l'accueil.

Cet élargissement des capacités d'accueil est d'autant plus souhaité, qu'en adoptant une définition très stricte de l'urgence : la possibilité de donner une réponse immédiate en termes d'accueil ou d'hébergement et cela 24 heures sur 24, le nombre de places réservées à l'urgence, juste avant les mobilisations hivernales, était d'environ 10 000 pour la France métropolitaine.

S'agissant enfin de la gestion des dispositifs, cette enquête montre à la fois l'imbrication entre les pouvoirs publics, et tout particulièrement les DDASS et les associations. Ce partenariat qui aboutit à faire fonctionner des dispositifs de veille sous des formes diverses dans de nombreux départements semble aussi conduire à un certain flou dans la connaissance que peuvent avoir les acteurs des actions réellement menées dans leur propre ville ou dans leur département.

La dernière leçon de cette enquête réside certainement dans l'existence très forte de décalages dans la maturité et l'importance des dispositifs de prise en charge de l'urgence, d'un département à l'autre.

Il est probable que l'hiver 1993-1994 va voir se développer des services nouveaux et on devrait assister à une certaine homogénéisation, d'un département à l'autre, des politiques et des pratiques d'accueil et d'hébergement en urgence. La caractéristique de l'enquête conduite par le CREDOC à la demande de la FNARS est d'avoir à la fois cherché à interroger des personnes que l'on pouvait considérer comme des experts de l'urgence sur leur territoire et mis en place des indicateurs synthétiques dont le suivi dans le temps devrait permettre de mieux connaître les réponses locales aux inflexions des politiques sociales et aux évolutions de la demande en urgence. Cette première enquête pourrait ainsi constituer l'amorce d'un observatoire de l'urgence sociale.

A la fin de l'entretien une dernière question sollicitait l'avis des personnes interrogées quant à leur propre définition de ce que serait un accueil d'urgence de qualité. Cette question s'insère dans une problématique qui peut paraître seconde eu égard au décalage quantitatif entre l'offre et la demande mais dont on peut aussi penser qu'elle n'est pas sans rapport avec l'existence de ce décalage. Les réponses des personnes interrogées se regroupaient selon trois thèmes. Le premier critère de qualité porte sur l'importance d'un accueil chaleureux, propre et sécurisant qui donne à la personne accueillie l'impression d'appartenir au monde des gens normaux. 204 réponses évoquent ce premier thème.

Un deuxième thème d'importance égale place la qualité du service non pas dans l'accueil mais dans le travail de suite qui seul garantit que la personne accueillie ne devienne pas une récidiviste de l'accueil en urgence. L'aide immédiate ne prenant son sens que dans la possibilité de proposer aux personnes accueillies un prolongement dans l'avenir.

Le dernier thème abordé par 178 personnes fait de la qualité le produit du travail d'un personnel qualifié et disponible. La qualification garantissant la qualité de l'écoute au moment de l'accueil et ultérieurement de la réussite de l'insertion sociale.

**ANNEXES**

## NOMBRE DE PERSONNES INTERROGÉES PAR DÉPARTEMENT

Département	Nombre de personnes interrogées	Dont personnes exerçant son activité dans un organisme accueillant ou hébergeant en urgence
Ain	4	3
Aisne	6	3
Allier	3	2
Alpes de Haute-Provence	5	1
Hautes-Alpes	1	-
Alpes-Maritimes	8	-
Ardèche	6	2
Ardennes	4	1
Ariège	2	1
Aube	2	1
Aude	7	2
Aveyron	1	-
Bouches-du-Rhône	15	8
Calvados	9	7
Cantal	1	1
Charente	12	3
Charente-Maritime	10	3
Cher	7	3
Corrèze	4	2
Corse	2	2
Côte-d'Or	5	3
Côtes-d'Armor	8	4
Creuse	7	3
Dordogne	5	-
Doubs	9	5
Drôme	6	4
Eure	6	3

Eure-et-Loir	6	6
Finistère	7	2
Gard	8	3
Haute-Garonne	4	2
Gers	2	2
Gironde	5	1
Hérault	3	1
Ille-et-Vilaine	5	4
Indre	5	2
Indre-et-Loire	10	7
Isère	6	1
Jura	24	11
Landes	3	1
Loir-et-Cher	2	1
Loire	11	2
Haute-Loire	8	2
Loire-Atlantique	6	1
Loiret	5	2
Lot	1	-
Lot-et-Garonne	12	4
Lozère	5	2
Maine-et-Loire	6	3
Manche	4	3
Marne	14	6
Haute-Marne	6	1
Mayenne	4	2
Meurthe-et-Moselle	10	4
Meuse	5	2
Morbihan	15	8
Moselle	20	11
Nièvre	6	2
Nord	14	5
Oise	3	2
Orne	6	1
Pas-de-Calais	2	1
Puy-de-Dôme	2	1
Pyrénées-Atlantiques	5	4

Hautes-Pyrénées	2	1
Pyrénées-Orientales	4	1
Bas-Rhin	8	4
Haut-Rhin	10	5
Rhône	12	4
Haute-Saône	2	1
Saône-et-Loire	3	1
Sarthe	9	1
Savoie	19	3
Haute-Savoie	11	7
Seine	10	7
Seine-Maritime	12	9
Seine-et-Marne	8	2
Yvelines	5	2
Deux-Sèvres	2	2
Somme	7	6
Tarn	2	1
Tarn-et-Garonne	1	1
Var	5	2
Vaucluse	6	3
Vendée	12	4
Vienne	5	-
Haute-Vienne	2	1
Vosges	5	3
Yonne	4	2
Territoire-de-Belfort	5	4
Essonne	5	1
Hauts-de-Seine	12	7
Seine-Saint-Denis	7	2
Val-de-Marne	3	2
Val-d'Oise	5	1
TOTAL	618	271

**QUESTIONNAIRE**  
**ENQUETE FNARS - URGENCE SOCIALE**

**Michel LEGROS**  
**Département Evaluation des**  
**Politiques Sociales**

**Sonia EUGENE**  
**Service Enquêtes téléphoniques**

**1er OCTOBRE 1993**

Bonjour Monsieur, Madame,

Je suis ..... du CREDOC et je vous appelle suite à notre courrier du .... octobre pour faire le point sur la situation de l'urgence sociale dans votre région.

Je vous rappelle que cette enquête réalisée à la demande de la FNARS a trois objectifs :

- faire ressortir les besoins en matière d'urgence sociale,
- repérer ceux qui sont satisfaits convenablement sur le terrain,
- inventorier ceux qui nécessitent la mise en place de structures nouvelles.

1. L'organisme dans lequel vous exercez a-t-il parmi ses missions l'accueil ou l'hébergement des personnes en situation d'urgence ? Par accueil ou hébergement d'urgence, on entend une solution immédiate, non différée, en terme d'accueil ou d'hébergement, même provisoire, à un problème posé, et ce 24h sur 24.

Oui	1
Non	2

2. (Si OUI en Q1), Quelle est votre fonction ?

. Président ou administrateur d'une association	1
. Directeur d'un établissement d'accueil	2
. Directeur d'un service ouvert	3
. Chef de service éducatif	4
. Travailleur social sans autre responsabilité particulière	5
. Bénévole	6
. Autre	7
(préciser) -----	

Aller à Q9

3. (Si NON en Q1), Quelle est votre fonction ?

. Un agent d'un service administratif (DDE, ...)	1
. Une assistante sociale	2
. Un agent d'une collectivité locale	3
. Un chef de projet	4
. Un chargé de mission RMI	5
. Président ou administrateur d'une association	6
. Directeur d'un établissement d'accueil	7
. Directeur d'un service ouvert	8
. Chef de service éducatif	9
. Autre -----	10

**4. (Si NON en Q1), Avez-vous des demandes d'accueil ou d'hébergement qui vous sont adressées ?**

Oui	1	
Non	2	<i>Aller à Q 24</i>

**5. (Si OUI en Q4), Recevez-vous des demandes :**

- Souvent	1
- De temps en temps	2
- Rarement	3

**6. (Si OUI en Q4) Vers quel(s) organisme(s) dirigez-vous ces demandes ?  
(types d'organismes)**

.....  
.....

**7. (Si OUI en Q4) Au cours de l'hiver dernier ces demandes se sont-elles accrues ?**

Oui	1
Non	2

**8. Quelles sont les principales caractéristiques des demandeurs d'urgence qui vous sont adressés en hiver (en prenant pour référence l'hiver 92-93)**

.....

*Aller à Q 24*

**• Nous allons parler de l'urgence dans votre établissement ou service mais d'abord, donnez-nous quelques indications sur votre établissement.**

**9. (Si OUI en Q1), Dans votre établissement dissociez-vous l'accueil d'urgence de l'hébergement d'urgence ?**

Oui	1
Non	2

**10. Avez-vous un service d'accueil et d'orientation ?**

Oui	1	
Non	2	aller à Q 15

**• Nous allons commencer par parler du service d'accueil d'urgence dans votre établissement**

**11. (Si OUI en Q10), Combien de personnes sont passées par ce service en 1992 ?**  
(si la création du service est trop récente, ou si ne sait pas noter : 99999)

!\_!\_!\_!\_!\_!\_!

**12. Quelle était en 1992 la répartition des ménages accueillis en urgence pour les catégories suivantes, en nombre**

Femmes seules :	!_!_!_!_!_!_!
Hommes seuls :	!_!_!_!_!_!_!
Familles monoparentales (adultes) :	!_!_!_!_!_!_!
Individus en couple :	!_!_!_!_!_!_!
Enfants :	!_!_!_!_!_!_!

**13. Y-a-t-il des publics que vous n'acceptez pas d'accueillir ?**

Oui	1
Non	2

13 A - Si OUI, lesquels ?

.....  
 .....

**14. Votre service d'accueil est-il ouvert uniquement l'hiver ou toute l'année ?**

L'hiver	1
Toute l'année	2
Autres	3

14 A - (Si toute l'année) Quelle est la période de l'année pendant laquelle vous est adressé le plus de demandes ?

.....  
 .....

*(Questions qui ne sont pas posées si il n'y a pas de différence entre l'accueil et l'hébergement.)*

**• Nous allons parler maintenant du service d'hébergement d'urgence dans votre établissement**

**15. Avez-vous la possibilité d'héberger des personnes en urgence ?**

(rappeler si nécessaire la définition de l'urgence)

Oui	1	
Non	2	aller à Q22

**16. (Si OUI à Q15.) De combien de places disposez-vous pour héberger des personnes en urgence :**

! \_ ! \_ ! \_ ! \_ !

**17. (Si OUI à 16). En 1992, quel a été le nombre global de personnes hébergées en urgence :**

! \_ ! \_ ! \_ ! \_ !

18. Envisagez-vous de modifier ce nombre de places au cours de l'hiver ?

Oui	1
Non	2

18 A. (Si OUI en 17) Vous le ferez passer à combien (nombre total de places) ?

|\_|\_|\_|\_|\_|\_|\_|\_|

19. Quelle était en 1992 la répartition des ménages hébergés en urgence pour les catégories suivantes, en nombre

Femmes seules :	_ _ _ _ _ _ _ _
Hommes seuls :	_ _ _ _ _ _ _ _
Familles monoparentales (d'adultes) :	_ _ _ _ _ _ _ _
adultes en couple :	_ _ _ _ _ _ _ _
Enfants :	_ _ _ _ _ _ _ _

20. Y-a-t-il des publics que vous n'acceptez pas d'héberger ?

Oui	1
Non	2

20 A - Si OUI, lesquels ?

-----  
-----

21. Votre service d'hébergement est-il ouvert uniquement l'hiver ou toute l'année ?

L'hiver	1
Toute l'année	2
Autres	3

21 A - (Si toute l'année) Quelle est la période de l'année pendant laquelle vous est adressé le plus de demandes d'hébergement d'urgence ?

.....  
 .....

22 Quelles sont les principales caractéristiques des demandeurs d'urgence qui vous ont été adressés en hiver (1992-1993)

.....  
 .....

• Nous allons maintenant parler de la prise en charge de l'urgence dans votre département et dans votre ville

23. Combien de services ou d'établissements peuvent accueillir des personnes en urgence...

dans votre ville : |\_|\_|\_|\_|\_|\_|\_|\_|

dans votre département |\_|\_|\_|\_|\_|\_|\_|\_|

24. Combien de services ou d'établissements peuvent héberger des personnes en urgence ...

dans votre ville : |\_|\_|\_|\_|\_|\_|\_|\_|

dans votre département |\_|\_|\_|\_|\_|\_|\_|\_|

25. Combien de places sont actuellement disponibles (vacantes ou non) pour les hébergements d'urgence ...

dans votre ville : |\_|\_|\_|\_|\_|\_|\_|\_|

dans votre département |\_|\_|\_|\_|\_|\_|\_|\_|

26. A votre avis, actuellement ce nombre de places d'hébergement est-il suffisant au niveau de la ville pour absorber les demandes en ce qui concerne

	Très suffisant	suffisant	insuffisant	Très insuffisant	Ne sait pas N'existe pas
L'hébergement collectif en dortoir	1	2	3	4	5
L'hébergement collectif en chambre	1	2	3	4	5
L'hébergement collectif en appartement	1	2	3	4	5
L'hébergement individuel	1	2	3	4	5
Les chambres d'hôtel	1	2	3	4	5

27. A votre avis, actuellement ce nombre de places d'hébergement est-il suffisant au niveau du département pour absorber les demandes en ce qui concerne

	Très suffisant	suffisant	insuffisant	Très insuffisant	Ne sait pas N'existe pas
L'hébergement collectif en dortoir	1	2	3	4	5
L'hébergement collectif en chambre	1	2	3	4	5
L'hébergement collectif en appartement	1	2	3	4	5
L'hébergement individuel	1	2	3	4	5
Les chambres d'hôtel	1	2	3	4	5

28. Si l'hiver 93/94 était très froid, le réseau d'accueil d'urgence serait-il très suffisant, suffisant, insuffisant ou très insuffisant :

	Très suffisant	Suffisant	Insuffisant	Très insuffisant
Dans votre ville	1	2	3	4
Dans votre département	1	2	3	4

29. Y-a-t-il au moins un accueil 24 heures sur 24 sur le département ?

(y compris l'établissement interrogé)

Oui	1
Non	2

29A - (si OUI) Y-a t-il une catégorie de population qui ne bénéficie pas de cet accueil, et laquelle ? `

.....  
 .....

30. Y-a-t-il au moins une permanence téléphonique 24 heures sur 24 sur le département ?

Oui	1
Non	2

Nous allons maintenant aborder la question du partenariat dans votre département

**31. Les organismes suivants participent-ils dans le département à la gestion du dispositif de prise en charge de l'urgence?**

	Beaucoup	Un peu	Pas vraiment	Pas du tout
Les associations FNARS	1	2	3	4
Association caritative	1	2	3	4
CCAS	1	2	3	4
Hôpitaux	1	2	3	4
Police	1	2	3	4
Pompiers	1	2	3	4
Services sociaux de secteur	1	2	3	4
Autres	1	2	3	4

**32. Y-a-t-il des crédits spécifiques (en dehors de ceux du CHRS) attribués à la prise en charge de l'urgence dans votre département ?**

Oui 1  
Non 2

32 A. *Si OUI*, lesquels ?

.....  
.....

**33. D'après vous, dans la gestion des dispositifs d'urgence, quelles sont les institutions qui devraient être davantage impliquées dans votre département ?**

.....  
.....

**34. Existe-t-il des formes de coordination des différentes personnes et institutions qui gèrent des problèmes de l'urgence ?**

Non, aucune	1
Au coup par coup	2
Oui, il y a une instance de coordination	3

34-A. *Si OUI*, précisez qui l'anime

Préfet	1
DDE	2
DDASS	3
Association	4
Mairie, Conseil Général	5
Autre	6

(précisez) -----

**35. Existe-t-il des dispositifs (c'est-à-dire une démarche d'évaluation globale et de prévision par exemple) visant à mieux connaître l'urgence dans le département ?**

Oui	1
Non	2

35 A. *Si OUI*, comment sont-ils organisés ?

-----  
-----

**36. Y-a-t-il eu un gonflement de la demande d'accueil d'urgence depuis trois-quatre ans ?**

Oui	1
Non	2

**37. Les populations qui demandent à être accueillies en urgence ont-elles évolué au cours de ces trois dernières années ?**

En ce qui concerne ...

La composition familiale : *plus d'isolés, plus de familles...*

.....

L'âge : *plus jeunes, plus âgés*

.....

La formation : *moins formés, plus formés*

.....

La situation professionnelle : *plus de chômeurs, plus d'actifs*

.....

L'origine géographique : *plus locale, plus éloignée*

.....

Les troubles du comportement : *plus importants, moins importants*

.....

La santé : *meilleure, moins bonne*

.....

Les étrangers : *plus ou moins nombreux,*

.....

38. Parmi les populations qui demandent à être accueillies en urgence, avez-vous perçu des évolutions en ce qui concerne les motifs de la demande au cours des trois dernières années ?

Oui	1
Non	2

38 A. *Si OUI*, lesquelles

.....  
.....

39. Avez-vous repéré des populations pour lesquelles il n'existe pas de réponse en matière d'urgence sur  votre département  ?

Oui	1
Non	2

39 A. *Si OUI*, lesquelles

.....  
.....

40. Quel serait le service qui, d'après vous, devrait être créé en priorité pour la réponse aux demandes de l'urgence ?

.....  
.....  
.....  
.....

**41. Selon vous quels sont les critères de qualité pour un service d'urgence  
(une définition d'un service d'urgence de qualité)**

*(Relancer par ET ENCORE, faire préciser par C'EST-A-DIRE)*

.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....

Nous vous remercions d'avoir répondu .

Nom de la personne interrogée :

Type d'établissement :

Département de résidence :

Ville de résidence :

