

Activité du 115 de Paris et évolution de la population des usagers du 115 et des EMA.

Isabelle Agier

Introduction

Après une décennie d'existence, le samusocial de Paris est devenu un acteur incontournable dans la lutte contre l'exclusion à Paris. Il est donc un lieu pertinent d'observation de la population des SDF. Au sein de ce dispositif, le 115 et les EMA qui régulent l'activité d'hébergement d'urgence n'auraient pu faire l'économie de l'outil informatique. L'attribution de places d'hébergement a donné lieu à la collecte de données indispensables à la bonne gestion de ces places. Même si cette collecte n'a pas été faite en ce sens, elle constitue une mine d'informations très riche et pour l'instant inexploitée. Ce document est une première analyse exploratoire de données disponibles au samusocial de Paris. Après une présentation très succincte de ces données et leurs limites, les résultats sont exposés en deux volets. Dans une première partie, l'activité du 115 et des EMA est présentée en terme de *demande* et de prise en charge, pour l'année 2004 mais aussi en comparaison avec les années précédentes. Une seconde partie s'attarde plus sur les *personnes* au contact des équipes et plus particulièrement sur l'évolution de cette population.

Présentation des informations disponibles et du mode de fonctionnement

La principale source d'information sur les usagers rencontrés par le 115 et les EMA¹ est la base de données constituée sous le logiciel 4D, logiciel initialement conçu comme outils de réservation de places d'hébergement. Chaque appel passé auprès du 115 de Paris fait l'objet d'une fiche. Celle-ci contient des renseignements d'une part sur la personne demandant un hébergement (âge, sexe, données sociales, ...) et d'autre part sur le type de solution qui lui a été proposé. Une fiche est également créée pour chaque jour où une personne est hébergée. Enfin, les appels de particuliers pour signaler une personne à la rue sont enregistrés dans cette base de donnée et font l'objet d'une fiche « anonyme ».

Rappelons que suite au problème de limitation du stockage à 100 000 fiches par mois (conception du logiciel) survenu en 2003 (et jusqu'à présent), les fiches des enfants et des personnes admises en CHUSI et déjà connus, ne sont plus enregistrées. Plus précisément, pour les enfants, sont enregistrés les noms, prénoms et dates de naissance lorsque ceux-ci ne sont pas déjà enregistrés dans la base. En ce qui concerne les fiches relatives aux demandes d'hébergement avec soins infirmiers (CHUSI) : une fiche est créée le jour de l'entrée dans le CHUSI mais les reports ne sont pas enregistrés (on ne connaît donc ni la durée, ni l'issue du séjour qui sont consignés par ailleurs dans chaque CHUSI).

Nous appellerons désormais « demande » une fiche puisqu'elle correspond soit à un appel (demande directe) soit à un hébergement (demande satisfaite). Les demandes recensées dans la base de données sous-estiment les demandes réelles d'hébergement sur Paris puisqu'elles ne sont recensées qu'à partir du moment où l'utilisateur a fait la démarche d'appeler et que cet appel a été pris par un des travailleurs sociaux du 115 ou que l'utilisateur a rencontré une EMA.

Le samusocial de Paris fonctionne 24h/24h. Une journée étant divisée en deux périodes. Le jour va de 7h30 à 19h et la Nuit de 19h à 7h30. En journée, l'accueil téléphonique donne lieu à des attributions d'hébergements vers lesquels les personnes vont par leurs propres moyens. La Nuit, l'accueil téléphonique est complété par l'activité des véhicules qui circulent dans Paris soit à la demande du 115 soit de leur propre initiative. Les personnes qui bénéficient d'un hébergement suite à la rencontre avec une équipe mobile, sont également mentionnées dans la base de données. Ces situations font l'objet d'une fiche au même titre que les situations téléphoniques et ne seront pas distinguées dans l'analyse qui suit.

Il est important d'opérer une distinction entre l'activité dédiée aux familles de celle dédiée aux autres personnes qualifiées par la suite d'« isolées ». En effet, les modalités d'hébergement sont différentes : les familles sont prises en charge de façon quasi systématique et le plus souvent en hôtel alors que les autres personnes sont hébergées, dans la limite des places disponibles, dans des centres (les hébergements en hôtel sont exceptionnels).

Par ailleurs, parmi les personnes « isolées », l'hébergement peut être de deux types : simple ou avec soins infirmiers. Concernant le second type, l'attribution d'un hébergement ne peut se faire qu'après avis du corps médical. La demande au 115 émane donc toujours d'un médecin d'un hôpital ou d'une association.

Enfin, les résultats présentés ici sont différents de ceux des précédents rapports. Cela s'explique par le fait que le comptage était effectué à partir du logiciel 4D qui n'a pas vocation à l'analyse statistique. D'une part, il n'était pas possible d'identifier les fiches en doublon (personnes enregistrées sous plusieurs orthographes différentes). D'autre part, les signalements (anonymes) n'étaient pas retirés des comptages précédents. Depuis 2005, les données de la cohorte sont analysées à l'aide d'un logiciel d'analyse statistique (Stata) qui permet de passer outre ces difficultés dans les données.

¹ Equipe Mobile d'Aide. Ces équipes qui se déplacent des rues de Paris à la rencontre des SDF ont principalement une activité nocturne

Partie I – Activité d'hébergement en 2004 et évolution depuis 2002.

Dans cette partie, on s'attache tout d'abord au volume de demandes et prises en charge gérées par le samusocial en 2004. Un second ensemble donne une vision plus dynamique depuis 2002.

Volume d'activité en 2004

Pour l'année 2004, le nombre de fiches enregistrées dans le 4D est de 860 853. Parmi ces fiches, 9421 sont relatives à des signalements. On ne connaît pas l'identité des personnes qui en font l'objet mais seulement leur emplacement. Ces fiches ne seront plus considérées dans la suite de cette présentation. On estime que le nombre de fiches non enregistrées pour les enfants est comparable à celui des adultes². Selon les informations transmises par les quatre CHUSI qui gèrent des lits infirmiers du samusocial de Paris on peut estimer à 64 500 le nombre de fiches non enregistrées pour les personnes bénéficiant de ce type d'hébergement³. Compte tenu de ces estimations, la demande totale d'hébergement pour 2004 est de 1 366 000 dont deux tiers émanent des personnes en famille.

Isolés

Concernant les personnes « isolées » (c'est-à-dire seules ou en couple sans enfant), les *demandes* en centre d'hébergement *simple*⁴ sont au nombre de 396 112 (dont 88% de jour⁵). Les *hébergements* accordés dans ces centres sont au nombre de 339 412 soit 81% des hébergements des isolés (car les hébergements attribués en CHUSI sont de l'ordre de 64 100).

Familles

Concernant les personnes en famille, les *demandes* s'élèvent à 452 578 pour des majeurs (cette information n'est pas disponible pour les mineurs) et les *hébergements* à 446 881 pour les majeurs. Le nombre d'hébergements attribués aux mineurs des ces mêmes familles est du même ordre de grandeur⁶. La quasi-totalité des demandes des personnes en famille sont satisfaites.

² L'information disponible est le nombre total de nuitées payées au titre de l'hébergement des familles et, dans la base de données, sont enregistrées les fiches des adultes de la famille. Les demandes non pourvues sont extrêmement rares concernant les personnes en familles. On déduit donc le nombre de fiches non saisies en soustrayant le nombre de fiches adultes au nombre de nuitées totales.

³ Si les reports ne sont plus saisis dans la base de données, l'information existe tout de même dans les 4 CHUSI régulés par le 115 sous diverses formes de listing d'hébergés. Ces CHUSI sont : St Michel, Ridder, Jean Rostand, Rue de Maubeuge, ce dernier n'étant pas géré par le samusocial de Paris. St Michel, Ridder disposent d'une liste Excel de l'ensemble des personnes hébergées dans l'année avec les durées d'hébergement. Les deux autres CHUSI ont communiqué le nombre d'hébergés et le temps moyen d'hébergement. On multiplie donc l'un par l'autre pour connaître le nombre de nuitées totales dispensées dans ces deux derniers CHUSI. Il manque les demandes de lits avec soins infirmiers n'ayant pas fait l'objet d'un hébergement.

⁴ Les demandes de lits avec soins infirmiers ne débouchant pas sur un hébergement (demande non pourvue, refus d'hébergement par la personne ou par l'équipe, absence ...) n'étant pas saisies systématiquement, il n'est pas possible d'en estimer le nombre. Seul est disponible le nombre de demandes qui débouchent sur un hébergement (information communiquée par chaque CHUSI).

⁵ Notons que les hébergements de plusieurs jours consécutifs ne concernent que ceux attribués en journée.

⁶ Les fiches des enfants n'étant plus saisies en 2004, il a fallu évaluer la part que représentent ceux-ci dans l'effectif des personnes en famille hébergées à ce titre par le samusocial de Paris. Ce taux étant très voisin de 50% en 2003 et pour les derniers mois de 2004 (calcul réalisé à la main à partir des fax de prise en charge), il a été convenu de retenir que pour un adulte hébergé, un enfant l'est également.

Les hébergements en hôtel sont largement majoritaires par rapport à ceux en centre puisqu'ils représentent environ 99%⁷ pour les personnes en famille. Pour cette population, les demandes de jour représentent la quasi-totalité (99,6%)⁸ des demandes.

Origine des appels

Les admissions en lits infirmiers se font par l'intermédiaire du corps médical. Il n'y a donc pas lieu de discuter de l'identité des appelants pour ce type d'hébergement. On présente donc uniquement la répartition des appelants s'adressant directement au 115 généraliste (isolés sans soins). Dans la grande majorité, les demandeurs d'hébergement simple appellent eux-mêmes le 115 (85%) ou sont hébergés par l'intermédiaire d'une maraude (8%). Il existe d'autres cas où un intervenant extérieur va se substituer à cette personne pour faire la démarche (associations, services sociaux...). Cependant ils représentent un effectif très marginal. Concernant les familles, la quasi-totalité des appels se fait sans intermédiaire (96%), les contacts par le biais des maraudes représentant moins de 1%.

Evolution de l'activité

En 2004 par rapport à 2003, la progression du nombre de prises en charge des personnes en famille se poursuit. Alors que les demandes d'isolés (hors CHUSI) ont diminué de 8,6%, celles des familles ont augmenté de 6,7%. Il en résulte que les hébergements des isolés (hors CHUSI) ont diminué de 8%, ceux des familles ont augmenté de 8,6%. Gardons tout de même à l'esprit que la demande enregistrée par le 115 par le biais de cette base de données est limitée par les capacités de réponse de l'équipe du 115 (huit personnes simultanément au maximum). Afin d'avoir une vision plus globale de l'évolution des prises en charge des personnes en famille le graphique ci-dessous (Fig. 0) présente le volume d'hébergements mensuel entre janvier 1999 et décembre 2004.

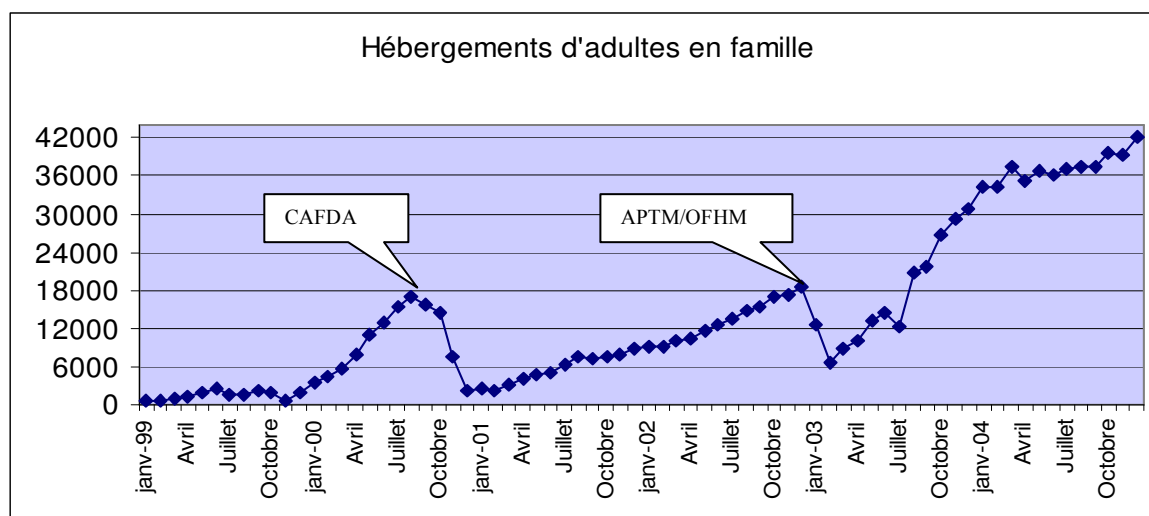


Fig 0 : Evolution du nombre d'hébergements mensuels attribués à des adultes en famille entre 1999 et 2004.

⁷ Cette proportion n'est qu'approximative puisqu'on la calcule uniquement sur les adultes en famille. Ce sont les seuls pour lesquels on dispose de toute l'information nécessaire. Cela suppose de faire l'hypothèse suivante : les familles en centre et en hôtel ont un nombre d'enfants comparable.

⁸ L'importance de l'activité de jour par rapport à celle de nuit (telle que retracée dans le 4D) s'explique en partie de la façon suivante. Tous les reports de l'hébergement initial sont enregistrés comme hébergements accordés le jour. Par exemple, une personne appelant la journée et obtenant un hébergement de 7 jours aura 7 fiches de jour pour un seul appel alors qu'une personne appelant la nuit ne pourra avoir qu'un seul hébergement donc une seule fiche pour un appel. De plus, en ce qui concerne les personnes en famille, les séjours sont assez longs. Il y a donc d'autant plus de déséquilibre entre fiches de jour et fiches de nuit pour cette population. Enfin, il apparaît que les saisies de nuit sont beaucoup plus sommaires que celles de jour et que les fiches qui ne débouchent pas sur un hébergement ne sont pas systématiquement créées.

La suite de cette partie, se focalise sur les **isolés** et plus particulièrement sur ceux qui font appel au 115 généraliste. Comme nous l'avons vu plus haut, les familles bénéficient de prises en charge différentes de celles des isolés et les demandes de lits infirmiers ont également un mode de fonctionnement spécifique tant sur l'attribution de place que sur les durées d'hébergement. Le graphique suivant (Fig 1) représente l'évolution mensuelle, de janvier 2002 à décembre 2004⁹, des prises en charge (hébergements), des appels répondus et des demandes des isolés.

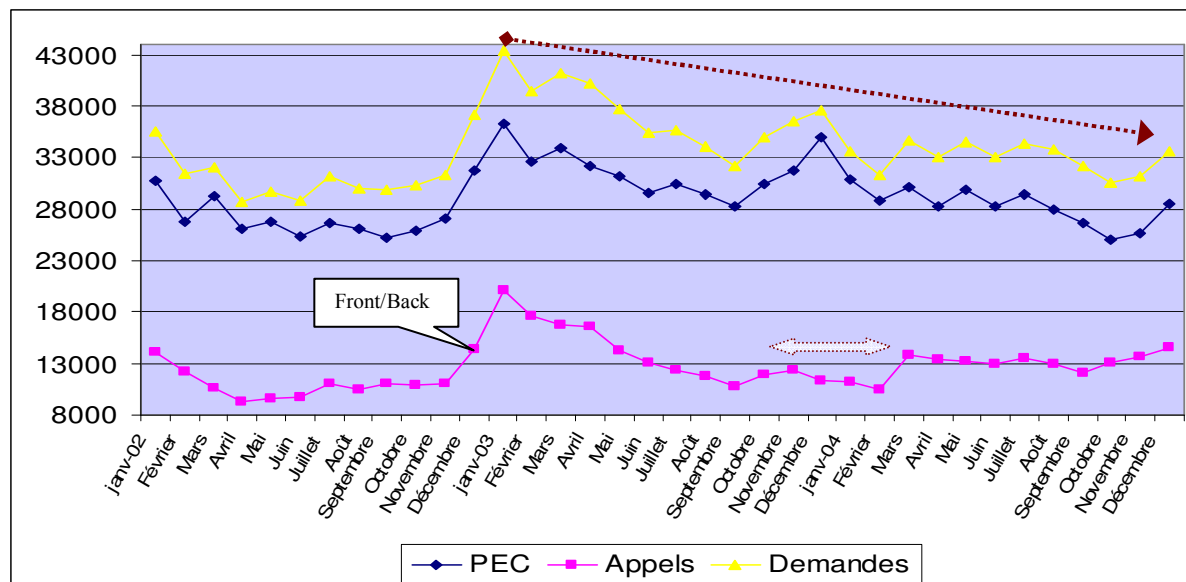


Fig 1 : Evolution de l'activité téléphonique et de prise en charge des personnes isolées entre 2002 et 2004.

De façon générale, ce graphique (fig. 1) sur plusieurs années nous donne d'une part la tendance d'évolution de l'activité et d'autre part les effets saisonniers (récurrents chaque année). En effet, la période hivernale se repère très nettement par le pic atteint au mois de décembre ou janvier de chaque année. Cet accroissement de l'activité peut s'interpréter comme une augmentation de la demande mais aussi et surtout par une augmentation des moyens (travailleurs sociaux répondants au 115 et places d'hébergement) mis à disposition en période hivernale.

Notons qu'une réorganisation du centre d'appel 115 a eu lieu en décembre 2002. En effet, les appels ont été divisés en deux types : ceux ne dépassant pas 3 minutes et pris en charge par la « front line » (demandeur déjà connu présentant un cas « simple » à traiter); et ceux, plus longs, pris en charge par la « back line » (premier appel ou cas particulier).

Cet événement nous permet de mieux comprendre l'évolution des courbes et surtout celle des appels. En effet, la réorganisation a permis un désengorgement des lignes. Un nombre plus important d'appels ont pu être pris. Cet effet s'est cumulé avec la période hivernale (mois de janvier riche en jours de grand froid), ce qui explique au moins partiellement le pic atteint en janvier 2003 et plus généralement le niveau plus élevé d'appels répondus en 2003 et 2004 par rapport à 2002¹⁰. Remarquons qu'aucun pic d'appels ne semble s'être produit pendant la période hivernale 2003/2004.

Hors des pics d'activité générés par les périodes hivernales, on constate sur les années 2003 et 2004 une diminution des appels et des prises en charge en ce qui concerne les isolés. On ne peut pas interpréter cette baisse de la demande faites au 115 comme reflétant l'évolution des besoins de l'ensemble de la population SDF de Paris puisque le 115 y régule moins d'un quart des places d'hébergement¹¹.

⁹ Comme expliqué précédemment, un problème de stockage des données est survenu en 2003 ayant débouché sur l'arrêt de saisie de certaines fiches en décembre 2003. Plus précisément, le problème informatique s'est produit le 16 juillet 2003 et a eu pour conséquence la perte d'une grande partie des fiches saisies la première quinzaine de juillet. Dans le graphique, cet incident n'apparaît pas. Le point de juillet 2003 a été pondéré (par 1,5) afin de corriger ce manque.

¹⁰ Notons que l'effectif des travailleurs sociaux s'est également accru en 2003, permettant de répondre à plus d'appels.

¹¹ Depuis 2002, le 115 régule 800 places en centre d'hébergement d'urgence sur environ 3500 à Paris.

Partie II – Evolution de la population des usagers du 115 et des EMA

Jusqu'à présent nous avons présenté l'activité du 115 et partiellement celle des équipes mobiles, dans la mesure où il s'agissait d'appels ou de prises en charge. Cependant, l'activité du samusocial de Paris est bien de prendre en charge des *personnes*. Voyons maintenant l'évolution de la population concernées par le dispositif (115 et EMA) indépendamment du nombre de demandes et d'hébergements de chacun.

Evolution de la population des isolés

Entre 1999 et 2004, le 115 et les EMA ont été en contact avec 128 330 usagers. La grande majorité est transitoirement dans la rue puisque 82% d'entre eux ne sont présents qu'une année sur les six. Cependant, 6% des personnes présentes dans cette cohorte le sont au moins 3 ans sur les six soit 7786 personnes. Pour eux, se pose la question de la *chronicisation* de leur situation. Sous cette appellation on peut regrouper deux types d'usagers : ceux qui sont hébergés de façon régulière (les habitués en quelque sorte) et ceux qui reviennent périodiquement (sans doute après des échecs de réinsertion). Le tableau et le graphique (figure 2) présentent l'évolution du nombre d'adultes demandeurs¹² entre 1999 et 2004. Il s'agit du nombre de personnes distinctes qui ont **au moins une fois dans l'année** demandé un hébergement. Le nombre d'adultes en famille est également présenté à titre de comparaison. Il n'est pas possible pour le moment de présenter le nombre exact d'enfants mais on peut considérer qu'il y a environ autant que d'adultes parmi les demandeurs d'hébergement en famille. Ainsi en 2004 les isolés représentent 71% des demandeurs (en incluant les enfants en famille).

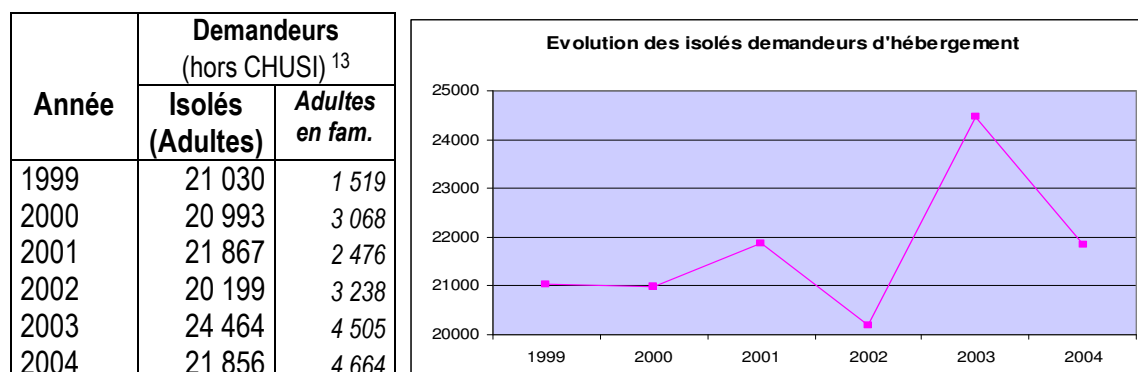


Fig 2: Personnes ayant demandé au moins un fois dans l'année un hébergement entre 1999 et 2004

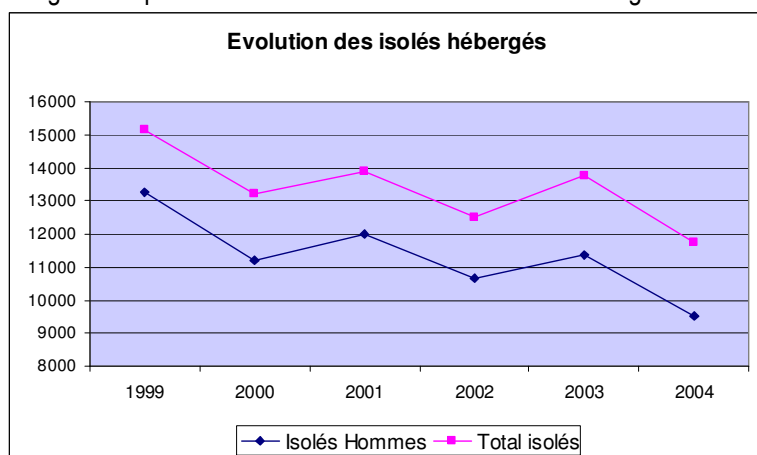
L'évolution du nombre de *demandeurs* depuis 6 ans est très irrégulière et ne peut s'interpréter dans sa globalité. Nous nous attardons ici sur le cas des isolés, celui des familles étant étudié plus loin. Si l'évolution connaît une croissance faible et régulière entre 1999 et 2001¹⁴, celle-ci est interrompue en 2002 avec une baisse non négligeable. Ce phénomène peut s'interpréter comme le symptôme de l'embolisation de la plateforme 115 par les familles qui sont de plus en plus nombreuses et n'ont pas encore à l'époque de numéro dédié (créé en en Décembre 2002). Son effet immédiat est la forte croissance du nombre d'isolés demandeurs entre 2002 et 2003. On peut ajouter que la restructuration du 115 généraliste entre Frontline et Backline participe aussi à cette croissance. En 2004, le nombre d'isolés plonge à nouveau. Une réflexion devra être menée pour en trouver les causes.

¹² On ne considère pas les personnes ayant bénéficié d'un lit avec soins infirmier pour l'ensemble de leurs hébergements. Ces restrictions ont pour but de rendre comparables les effectifs d'une année sur l'autre.

¹³ Le total sur l'ensemble des années est supérieur à 128 330 puisque certaines personnes sont présentes plusieurs années dans la cohorte.

¹⁴ Notons que la consigne de la DASS en 2001 d'augmenter le nombre de jours d'hébergement de 3 à 7 attribués aux personnes appelant en journée n'a pas infléchi le nombre de demandeurs l'année de la mise en place.

La figure 3 représente l'évolution du nombre d'isolés hébergés entre 1999 et 2004 (hommes et total).



La chute régulière du nombre d'isolés hébergés (Fig 5) est porteuse d'interrogations. Cela concerne principalement les hommes largement majoritaires parmi les isolés. Nous verrons le cas des femmes plus loin. On peut largement douter qu'il signifie un nombre de personnes à la rue en baisse.

Fig 3 : Evolution entre 1999 et 2004 du nombre de personnes hébergées au total et pour les hommes

Une explication pourrait être la suivante. : Depuis 2002, le nombre de places régulées par le 115 est relativement stable : environ 800 par jour. L'ensemble des places est attribué (au moins en journée) chaque jour. Le corollaire à cette chute du nombre d'isolés est un accroissement du nombre moyen annuel d'hébergements attribués à ces personnes. Ce nombre passant de 13 à 31 jours entre 1999 et 2004 (hors CHUSI). D'une part, cette chute du nombre d'isolés peut être le symptôme de la chronicisation de certaines personnes dans le dispositif. Il y aurait alors une sorte de « clientélisme » dans les pratiques du 115. D'autre part, il peut aussi être l'expression d'une désertification du dispositif de la part d'une certaine partie de la population, suggérée par la diminution de leurs appels. Se pose alors la question de l'adéquation de l'offre par rapport aux demandes et surtout aux demandeurs.

Modification de la structure de population des usagers

Les deux graphiques suivants (Fig 4) illustrent les profonds changements qui affectent la population rencontrée par la samusocial de Paris ces dernières années. La figure 4a représente l'évolution du nombre d'adultes¹⁵ en famille demandeurs d'hébergement. La figure 4b représente celles des femmes en famille (majeurs) et isolées (hors CHUSI).

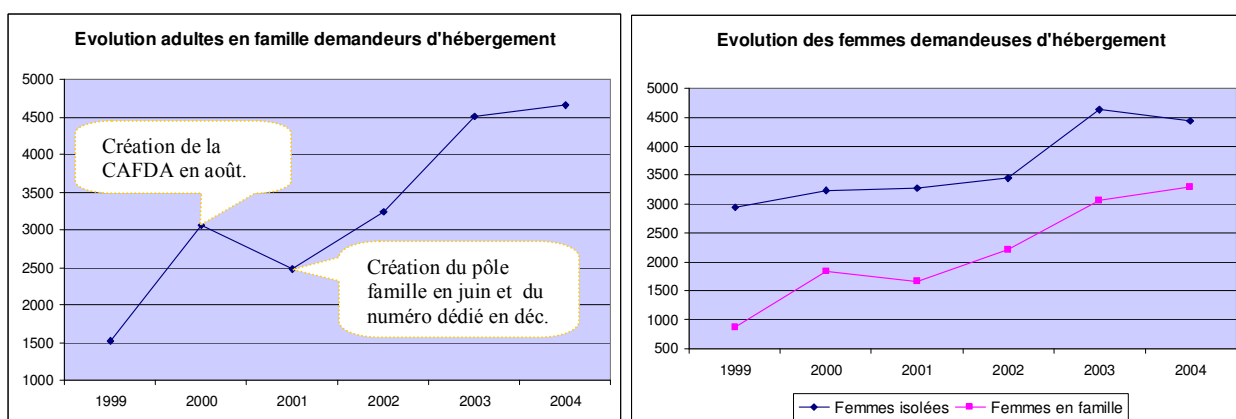


Fig 4 : Evolution 1999/2004 du nombre de personnes ayant demandé un hébergement au moins une fois dans l'année parmi les adultes en famille (4a) et parmi les femmes en famille ou isolées (4b).

¹⁵ Sachant qu'il y a approximativement un enfant (ou mineur) pour un adulte (ou majeur).

Concernant les adultes en famille, leur progression entre 1999 et 2003 connaît une baisse en 2001. Celle-ci s'explique par la création de la CAFDA qui a désengorgé un temps les activités « famille » du 115. Il s'agissait de concevoir une plateforme d'accueil dédiée aux familles demandeuses d'asile. Cependant, les dossiers ayant très rarement d'issus favorable l'effet de désengorgement n'a pas duré. S'il est évident que l'on ne peut pas conclure que la population en famille vient se substituer à la population des isolés, les premiers étant hébergés en hôtel et les seconds en centre, il n'en reste pas moins que l'opposition de tendance par rapport aux isolés (c.f. section précédente, pour les hommes) est troublante.

Le renforcement de la présence de femmes, déjà pressentie par les équipes, devient flagrant à la lumière de ces données. Cette évolution concerne aussi bien les mères que les autres femmes, comme en témoigne le relatif parallélisme entre les deux courbes de la figure 4b. On retrouve, en 2004, la rupture de tendance déjà observée au niveau des demandes. Pour les femmes en famille cela se traduit pas un essoufflement de la progression alors que pour les femmes isolées on observe une franche diminution.

Rajeunissement parmi les isolés

La dernière évolution significative qui sera présentée dans ce document est celle de la composition par âge de la population des isolés (qu'ils soient en CHUS ou en CHUSI). On assiste en parallèle à deux phénomènes qui vont dans le sens du rajeunissement de la population rencontrée par le samusocial de Paris. D'une part, les 65 ans et plus déjà peu nombreux en 1999 (moins de 4%) voient leur importance relative s'amoinrir ces 6 dernières années pour ne représenter plus que 2,4% des isolés en 2004. D'autre part, les jeunes de 18 à 25 ans prennent une part croissante parmi les demandeurs isolés. Alors qu'ils représentaient moins de 2% en 1999, ils sont aujourd'hui près de 18%. Rappelons que le samusocial de Paris ne prend pas en charge les mineurs qui sont réorientés vers la brigade des mineurs le cas échéant. Le tableau et le graphique suivant (fig 5) illustrent cette évolution sur 6 ans.

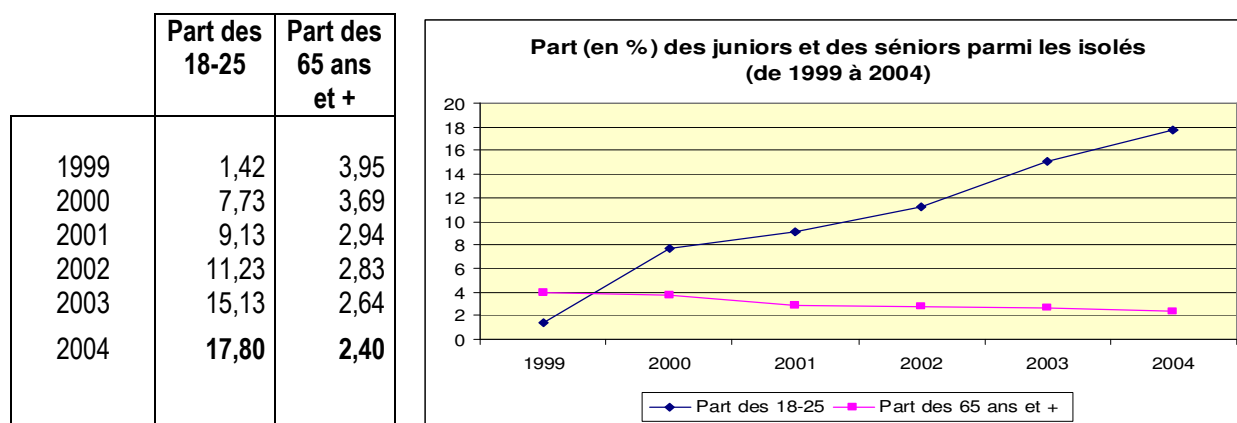


Fig 5 : Evolution de la part des juniors et des seniors parmi les isolés entre 1999 et 2004.

Conclusion

Malgré les difficultés rencontrées au niveau de la collecte des données, celles-ci se montrent riches d'enseignements. La croissance globale de l'activité cache des effets de structure fondamentaux. Aujourd'hui deux demandes d'hébergement sur trois émanent des familles alors qu'elles ne représentent que 30% des demandeurs en 2004. Parallèlement à la montée vertigineuse des demandes (et prises en charge) des personnes en famille, celles des isolés restent stables voire diminuent. Une réflexion est sans doute à mener au niveau de l'adéquation de l'offre à la demande. Si l'on s'attache aux usagers eux-mêmes, l'évolution est d'autant plus flagrante avec une diminution du nombre de personnes prises en charge et un allongement de leur hébergement. Retenons également que la population des isolées se féminise et rajeunit de plus en plus. Ces profondes modifications de structure de la population rencontrée par le samusocial de Paris doivent être pris en compte pour adapter la prise en charge à la demande exprimée et sous-jacente.