

samusocial de Paris

Bilan du Plan d'Urgence Hivernale 2007-2008

Le contexte

L'année 2007 s'est caractérisée par la mise en place de nouvelles politiques publiques concernant le secteur de la lutte contre l'exclusion (DALO, PARSA)¹. L'hiver 2007/2008 a donc été le premier hiver qui s'inscrivait dans ce nouveau contexte, marqué par la suppression des niveaux « Grand froid » (niveau II) et « Froid extrême » (niveau III)², le passage de places d'urgence en stabilisation et l'application du principe de continuité.

Cette période a laissé apparaître, dans le secteur de l'urgence, un certain nombre de difficultés (manque de places d'hébergement, mauvaise adaptation et manque de visibilité quantitative et qualitative des places et des structures d'hébergement).

Différents évènements extérieurs ont eu également une influence sur les actions menées au cours de cette période.

Le mois de novembre a marqué avec difficulté l'entrée dans la période hivernale, puisque les mouvements sociaux³ ont perturbé, entre autre, le fonctionnement du dispositif de veille sociale parisien. En effet, le dispositif ATLAS⁴ a été suspendu pendant plusieurs jours ce qui a eu pour conséquence la reconduction automatique des nuitées d'hébergement pour des personnes qui ne le souhaitaient pas forcément. Ainsi, le 115 de Paris n'a pas été en mesure d'accéder aux places potentiellement disponibles à ce moment. De plus, ce mouvement social a perturbé les missions du Samusocial de Paris (absence de permanenciers du 115, de collaborateurs des maraudes et de travailleurs sociaux dans l'incapacité de se rendre sur leur lieu de travail). Plus largement, ces évènements ont eu des effets sur les missions des partenaires, notamment dans les permanences sociales d'accueil.

A Paris, dans le cadre du PARSA, différents établissements jusqu'ici labellisés « centres d'hébergement d'urgence », ont souhaité se réorganiser en appliquant les principes de la « stabilisation » (Cité André Jacomet, Cité Notre Dame, Montrouge (femmes)⁵...). D'autres encore, étaient en travaux pendant cette période (Emmaüs Choisy, Charles-Foix, La Boulangerie,...) ce qui a provoqué une fermeture (parfois partielle) de lits disponibles. Par ailleurs, divers incidents sont venus accroître ces difficultés. Ainsi, un incendie au CHU Yves Garel a obligé à la fermeture de 4 places pendant une partie de l'hiver.

De plus, le 115 de Paris et les maraudes du Samusocial de Paris ont du constamment faire face à un manque de places d'hébergement d'urgence. Et au delà de cette insuffisance de places, leur qualité n'a pas été toujours satisfaisante (lits de camps, lits superposés, gymnase, absence d'accompagnement social, accès difficile...).

C'est enfin suite à l'action lancée par les Enfants de Don Quichotte à la mi-décembre 2007, qu'il a été déclenché l'ouverture de places supplémentaires (cf. « déclenchement » par le Préfet d'un niveau « renforcé »).

Une activité renforcée chaque hiver

¹ DALO, droit au logement opposable ; PARSA, plan d'action renforcée en faveur des sans-abri

² Les actions spécifiques menées durant la période hivernale sont définies dans la Circulaire DGAS/1A/LCE/2007 n°337 du 19 octobre 2007.

³ Il s'agit ici des grèves de l'automne 2007 qui ont touché notamment le secteur des transports publics (RATP, SNCF)

⁴ Dispositif géré par la RATP qui assure le transport de personnes sans abri d'un point de rendez-vous (Place Colonel Fabien, Gare de Lyon) vers les centres d'hébergement d'urgence (Boulangerie, Pereire).

⁵ Les places du centre d'hébergement de Montrouge réservées aux femmes ont été fermées dès la mi-2007 pour devenir un centre de stabilisation « La Maison des femmes » qui a ouvert ses portes en décembre 2007.

L'activité du 115 de Paris et du dispositif Maraudes est en partie dépendante des températures hivernales⁶, et il semble délicat d'étudier les évolutions entre les périodes hivernales sans évoquer tout d'abord les différences climatiques de ces hivers successifs. Outre une activité qui ne cesse d'augmenter depuis la création du GIP Samusocial de Paris, ces dispositifs font face à un public dont la demande est très hétérogène et fortement liée aux variations de températures.

L'hiver 2007-2008 a été légèrement plus froid que le précédent, avec une température minimale (respectivement maximale) moyenne de 4,5°C⁷ (resp. 9,8°C) cet hiver contre 5,7°C (resp. 11°C) le précédent⁸. Cette légère baisse du mercure (environ -1°C sur l'hiver en moyenne), s'est accompagnée d'une quasi-stagnation du volume d'appels traités par le 115 et d'une hausse d'activité du dispositif Maraudes.

Cet hiver 2007-2008 se démarque du précédent par un nombre de nuitées attribué via le dispositif 115-EMA plus faible que l'an passé (570 000 nuitées cet hiver contre 670 000 nuitées l'hiver dernier, soit une diminution de 15%).

Cette diminution ne doit pas être interprétée comme l'effet direct du PARSA, mais plutôt comme un rééquilibrage par rapport à l'hiver 2005/2006. En effet, l'hiver dernier a été extrêmement médiatisé : opération du Canal Saint Martin, annonce de nouvelles mesures politiques de lutte contre les exclusions, ouverture de places en dehors de Paris, passage au niveau II du plan d'urgence hivernale à partir du 20 décembre 2006, maintenu jusqu'à la fin de l'hiver. L'hiver 2006/2007 fût donc un hiver « hors-norme ».

Par ailleurs, on a constaté un effet de « sélection » dans le public pris en charge dans les circuits de l'urgence ; un public d'exclus parmi les exclus, les plus autonomes d'entre eux étant pris en charge dans les centres de stabilisation.

Ce bilan du Plan d'Urgence Hivernal 2007-2008 présente des données relatives aux principales activités du Samusocial de Paris :

- les appels au 115 de Paris et les signalements, les rencontres assurées par les Maraudes et le public accueilli à l'Espace Solidarité Insertion Saint-Michel,
- les publics à l'origine de la demande au cours de cette période, en mentionnant les personnes effectuant un premier appel au 115,
- les demandes d'hébergement mises en rapport avec l'offre existante pour chaque période de l'hiver,
- et autres indicateurs relatifs à l'activité des maraudes (distribution de nourriture et de duvets).

1 - L'origine de la demande pendant la période hivernale

Pour une personne sans-abri, il existe différentes manières d'émettre une demande : composer le 115, rencontrer une équipe du dispositif Maraudes, se rendre à un Espace Solidarité Insertion (ESI) ou encore être signalée par un particulier. Certaines nécessitent une démarche active de la personne sans-abri (composer le 115), d'autres non, en particulier les signalements qui peuvent concerner des individus ne souhaitant pas être hébergés, ni même mis à l'abri, par le dispositif d'accueil.

1 - Le numéro d'appel 115⁹

Au cours de l'hiver 2006-2007, les renforts hivernaux représentaient 12 Equivalents Temps Plein (ETP) et avaient contribué à une meilleure prise d'appels. Parmi eux, 6 ont été pérennisés jusqu'au 31 décembre 2007.

Le 115 de Paris a ensuite procédé au recrutement de 8 ETP dans le cadre du renfort hiver¹⁰ 2007/2008.

⁶ Sur ce sujet : Liens entre températures, déclenchements du niveau II et tensions sur le dispositif d'accueil et d'hébergement - Sylvain Mougel, Note de l'observatoire, septembre 2007.

⁷ Sources : www.meteociel.fr, données de la station Paris-Montsouris

⁸ L'hiver 2007/2008 a été moins froid que l'hiver 2005/2006 caractérisé par une température moyenne minimale de 2,9°C et une température moyenne maximale de 7,6°C.

⁹ Les chiffres concernant l'activité du 115 sont issus des bases de données brutes qui contiennent des double-comptes. Par conséquent l'apurement des données n'étant pas encore réalisé, les effectifs sont légèrement surestimés. Les données concernant le nombre d'appels ou d'hébergements sont robustes.

Comme lors des campagnes hivernales précédentes, une cellule dédiée au traitement des signalements de particuliers a été mise en place grâce au concours de bénévoles « Samaritains ».

Enfin, l'organisation de la plate-forme du 115 de Paris a été la même cet hiver que celle de l'hiver dernier.

Pour mieux quantifier ces évolutions, nous proposons de comparer le nombre d'appels reçus¹¹ et le nombre d'appels pris par le standard téléphonique. Le tableau 1 ci-dessous présente l'évolution des volumes d'appels, reçus et répondus.

Tableau 1 – Les appels reçus par le 115 de Paris

	Appels totaux reçus	Appels totaux répondus	% d'appels répondus
Hiver 2005/2006	678 821	153 562	23%
Hiver 2006/2007	326 308	159 782	49%
Hiver 2007/2008	314 540	159 039	51%
Evolution 2006/07-2007/08	- 4,2%*	- 1,3%*	-
Evolution 2005/06-2007/08	- 54,0%*	2,9%*	-

* ce % tient compte du fait que février 2008 comprenait 29 jours, le % est standardisé.

Comme le montre ce tableau, le nombre d'appels adressés au 115 au cours de la période hivernale a légèrement diminué cet hiver (-4,2%). Le volume du nombre d'appels répondus a très légèrement diminué (-1,3%).

La capacité de réponse du 115 mesurée par le pourcentage d'appels répondus continue à augmenter : 51% cet hiver contre 49% l'hiver dernier. A titre comparatif, le 115 de Paris traitait 14 % des appels reçus lors de l'hiver 2004-2005 et 23% lors du plan d'urgence hivernale 2005-2006.

Au cours de cet hiver, le 115 de Paris a reçu en moyenne 2069 appels et a répondu à 1046 appels par jour. Le pic d'appels reçus a été enregistré le 8 novembre 2007 (3 386 appels). Le 8 mars 2008 a été le moins intense de l'hiver (seulement 1331 appels).

2 - Le dispositif Maraudes¹²

Le dispositif Maraudes est appuyé par la maraude psychosociale du « Réseau Souffrance et Précarité » (CH Esquirol) et coordonne l'activité des équipes partenaires (TAM, Croix Rouge Française, OHFOM¹³ et la maraude des Restos du Cœur) qui renforcent le dispositif tout au long de l'hiver.

Depuis la mise en place du plan hivernal en 2003-2004, les EMA sont renforcées chaque hiver par une équipe supplémentaire de novembre à mars et une deuxième équipe supplémentaire entre décembre et février.

Pendant l'hiver 2007-2008, le dispositif des maraudes a dans un premier temps fonctionné avec un minimum de 8 équipes ; il a été renforcé ensuite au cours de la deuxième quinzaine de décembre dès le déclenchement « niveau renforcé » (passage à 13 équipes EMA). Enfin les équipes du Samusocial de Paris ont comme chaque année été renforcées par les équipes partenaires de la Croix Rouge Française, de l'OHFOM, de la Ville de Paris (TAM) et des Restos du Cœur.

Les EMA et les équipes partenaires ont effectué 26 034 rencontres entre le 1^{er} novembre 2007 et le 31 mars 2008¹⁴.

Les équipes sont intervenues 11 769 fois sur signalements¹⁵ et 14 265 fois en maraudes.

¹⁰ Les renforts hivernaux du 115 sont compris dans les actions prévues par la Circulaire DGAS/1A/LCE/2007 n°337 du 19 octobre 2007

¹¹ Le nombre d'appels reçus correspond à tous ceux parvenus sur l'autocommutateur du 115, répondus et non répondus.

¹² Cette partie s'attachera essentiellement à décrire l'activité des Equipes Mobile d'Aide (EMA) de nuit.

¹³ TAM : Transports Automobiles Municipaux (Ville de Paris) ; OHFOM : Œuvres Hospitalières Françaises de l'Ordre de Malte

¹⁴ Données issues des fiches quotidiennes envoyée chaque à la Préfecture.

Seulement 22,8 % des rencontres ont donné lieu à des prises en charge et des mises à l'abri dans des centres d'hébergement d'urgence (voir tableau 2). Ce chiffre est largement inférieur à celui observé lors de l'hiver précédent, un plus grand nombre d'usagers refusant la prise en charge proposée ou pâtissant du faible niveau de disponibilité des places d'urgence au cours de la période.

Tableau 2 – Activités des équipes de maraudes

	Novembre 2007	Décembre 2007	Janvier 2008	Février 2008	Mars 2008	TOTAL
Ensemble des rencontres	4 704	6 656	5 260	4 835	4 579	26034
Dont : Maraudes	2 665	2 939	3 065	2 840	2 756	14 265
 Signalements	2 039	3 717	2 195	1 995	1 823	11 769
Prises en charge	1 088	1 236	1 243	1 135	1 244	5 946
soit en %	23,1 %	18,6 %	23,6 %	23,5 %	27,2 %	22,8%

3 - Les signalements¹⁶

Les signalements représentent une partie essentielle de l'activité nocturne (entre 19h et 7h30) du dispositif d'accueil, puisque 75 % d'entre eux sont assurés au cours de la nuit. Il convient néanmoins de noter qu'ils sont en partie dépendants de l'activité de la journée : s'il y a pénurie de place d'hébergement d'urgence, les personnes sans-abri sont plus visibles dans l'espace public et par conséquent sont plus souvent signalées.

Par ailleurs, on peut observer une augmentation du nombre de signalements en novembre et décembre 2007 par rapport à novembre et décembre 2006. Ces variations peuvent être certes expliquées par le niveau des températures (plus il fait froid, plus les signalements sont nombreux)¹⁷ ; mais dépendent également de la (sur)exposition médiatique que connaît le 115 lorsqu'un présentateur météo incite à « composer le 115 », ou lorsque l'actualité traite du sans-abrisme.

Autrement dit, l'insuffisance de places explique en grande partie le niveau des signalements de novembre 2007, alors que c'est le facteur médiatique qui explique l'augmentation observée en décembre 2007.

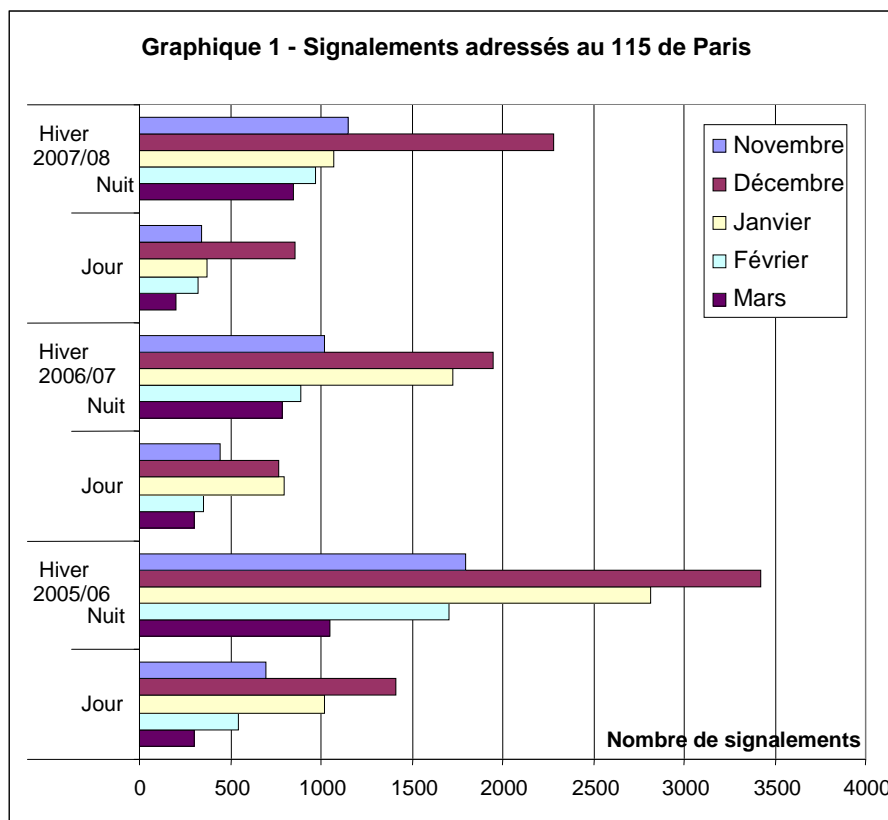
8 424 signalements ont donc été adressés au 115 de Paris au cours de la période hivernale 2007-2008 ; là où 9 033 l'avaient été en 2006-2007 et 14 770 en 2005-2006.

Il y a donc eu moins de signalements cet hiver, car les signalements ont diminué au cours de la seconde partie de l'hiver (en comparaison à la même période l'an passé, marquée par l'action des Don Quichotte sur le canal Saint Martin, la mise en place du PARSA, le DALO, etc.).

¹⁵ Il peut s'agir de signalements de particuliers, d'auto-signalement (l'utilisateur se signale lui-même pour demander qu'un camion intervienne). Un signalement peut également concerner plusieurs personnes.

¹⁶ Il s'agit ici uniquement des signalements de particuliers (voir note 18)

¹⁷ Signalements au 115 : de la sollicitation morale à l'intervention professionnelle, Ekédi Mpondo-Dika, Sylvain Mougel, Journée scientifique de l'observatoire, 18 décembre 2007.



4 – L’Espace Solidarité Insertion (ESI)

Autre activité liée aux températures : les ESI qui offrent un accueil de jour et une mise à l’abri du lundi au vendredi. Certains ESI, comme l’ESI Saint Michel, peuvent également ouvrir leurs portes le samedi et/ou dimanche et/ou jour et nuit, lorsque le niveau « renforcé » est activé.

Cet accueil de jour géré par le Samusocial de Paris a accueilli un peu moins de personnes cet hiver (62 personnes accueillies chaque jour en moyenne cet hiver contre 65 l’hiver dernier. Rappelons qu’en moyenne durant l’hiver 2005-2006, 72 personnes étaient accueillies chaque jour.

II - Les publics à l’origine de la demande pendant la période hivernale

1 – Les demandeurs par type de public

Ce rapport détaille les publics à l’origine des demandes et l’axe d’analyse développé est celui de l’« état civil ». Ce choix se justifie au vu du fonctionnement du dispositif d’accueil qui dispose de places distinctes pour les hommes seuls, les femmes seules, les couples sans enfants, les familles (groupes de personnes avec au moins un mineur ou femme enceinte) et les mineurs seuls (ceux-ci, en effectif très faible, sont donnés à titre indicatif).

Le tableau 3 ci-après présente, pour les hivers 2005-2006, 2006-2007 et 2007-2008, le nombre de personnes ayant adressé au moins une demande via le 115 ainsi que l’évolution entre les deux derniers plans d’urgence.

Tableau 3 – Les demandes par public effectuées au cours des dernières périodes hivernales

Public	l'hiver 2005/2006	l'hiver 2006/2007	l'hiver 2007/2008	Evolution 2006/07-2007/08
Personnes en famille (adultes+enfants)	6 172	7 094 (dont 3 avec animal)	6586 (dont 1 avec animal)	-7,2%
Personnes en couple sans enfant	768	746 (dont 8 avec animal)	754 (dont 8 avec animal)	+1,1%
Femmes seules	1 853 (dont 5 avec animal)	2 037 (dont 4 avec animal)	1962 (dont 9 avec animal)	-3,7%
Hommes seuls	9 363 (dont 52 avec animal)	9 677 (dont 48 avec animal)	9586 (dont 47 avec animal)	-0,9%
Mineurs seuls	36	46	53 (dont 1 avec animal)	ns
TOTAL	18 192	19 600	18 941	-3,3%

18 941 personnes différentes ont effectué une demande auprès du 115 lors de l'hiver 2007-2008 et les hommes seuls représentent environ la moitié des personnes concernées par une demande auprès du 115.

Les effectifs présentés dans le tableau 3 montrent une diminution de 3,3% de la population des demandeurs entre cet hiver et le précédent. On revient à des effectifs légèrement supérieurs à ceux observés lors de l'hiver 2005-2006 marqué par le froid.

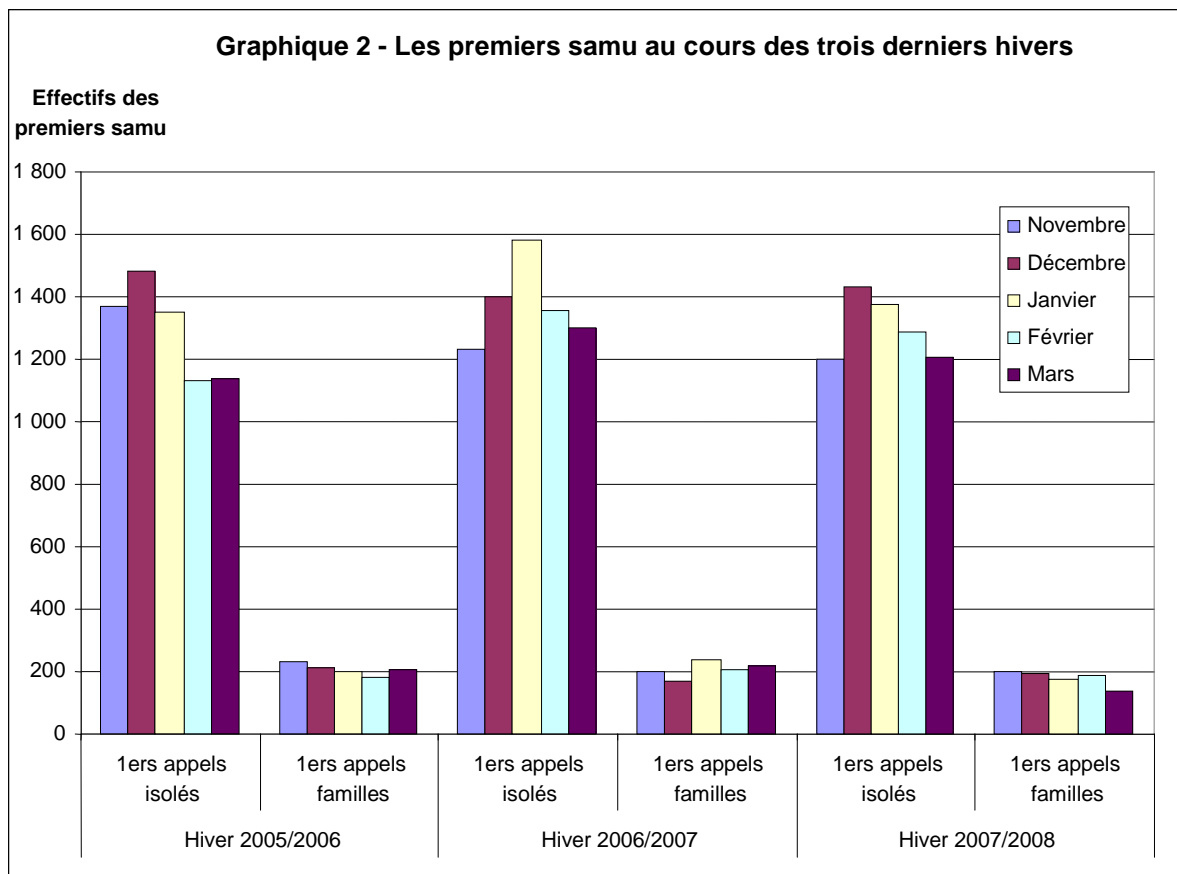
Malgré les efforts déployés par les politiques publiques au cours de l'année 2007, le nombre des demandeurs ne diminue pas significativement, sachant que ce sont les familles qui contribuent principalement à cette légère baisse, un public non concerné par le PARSA.

2 - Les primo arrivants

Cette légère diminution de demandeurs questionne sur les primo-arrivants (qui formulent une première demande auprès du 115 de Paris). L'effectif de ces « 1^{ers} samu » a été relativement stable au cours des 3 derniers hivers, autour de 7 500.

Chaque mois, on compte autour de 1300 « 1^{ers} samu » isolés¹⁸ et environ 200 « 1^{ers} samu » en famille (soient 65 familles environ). On observe cependant un pic (léger) en janvier 2007.

¹⁸ On rappelle ici que les « isolés » correspondent à une situation dans laquelle il n'y a ni enfant, ni femme enceinte de plus de trois mois.



III - La demande d'hébergement pendant la période hivernale

Le nombre de demandes¹⁹ a sensiblement diminué (- 90 000, soit une diminution de 13%). Cette baisse est relativement variable d'un public à l'autre.

Le tableau 4 ci-après présente, pour chaque groupe de public, le nombre de demandes d'hébergement émises au cours des trois derniers hivers, ainsi que l'évolution entre l'hiver 2006-2007 et l'hiver 2007-2008 et le nombre moyen de demandes par individus.

¹⁹ On assimile la demande au nombre de fiches d'hébergement de la base ALOHA (la base de données du 115 de Paris). Cette demande ne correspond pas au nombre d'appels traités. Un usager qui appelle le 115 et qui obtient une place pour 3 nuits aura 3 fiches d'hébergement alors qu'il n'aura effectué en réalité qu'une seule demande. En effet, le système d'information du 115 de Paris repose sur des fiches individualisées quotidiennes. La « demande » comprend les demandes pourvues (1 nuitée pour une personne = 1 fiche), les demandes qui n'ont pu être attribuées faute de place ou pour d'autres motifs (comportements du demandeur, critère de ressources, refus de l'usager, coupure de la communication téléphonique...).

Tableau 4 – Nombre total de demandes enregistrées au cours des trois derniers hivers par type de public

Public	Hiver 2005/2006	Hiver 2006/2007	Hiver 2007/2008	Evolution 2006/2007 2007/2008	Nombre moyen de demandes par individu (2007-2008)
Personnes en famille (adultes+enfants)	416 859	496 867	415 316	-17 %*	63
Personnes en couple sans enfant	20 441	20 859	16 958	-19%*	22
Femmes seules	36 513	42 306	37 640	-11 %*	19
Hommes seuls	169 425	157 112	156 294	- 1 %*	16
Mineurs seuls	43	48	65	ns	1
TOTAL	643 281	716 922	626 273	-13%*	33

* la variation entre les deux hivers tient compte du fait que le mois de février 2008 comprenait 29 jours, ce sont des % standardisés

Cette diminution d'activité doit être interprétée avec précaution. En effet, la diminution concernant les familles est due en partie à deux transferts de familles vers la plate-forme APTM²⁰ : le premier fin octobre 2007 (75 familles orientées) ; le second au mois de février (33 familles orientées). Par ailleurs, d'autres transferts plus réduits ont été effectués vers un autre partenaire, France Terre D'Asile.

La baisse d'activité concernant les couples (et dans une moindre mesure celle des femmes seules), peut en partie s'expliquer par les moyens déployés dans le cadre du PARSA. On peut sans doute faire l'hypothèse que le PARSA, qui mettait, entre autres, l'accent sur l'ouverture de Maison Relais et de centres de stabilisation, a pu bénéficier en priorité aux couples et aux femmes. Il est à noter que plusieurs centres de stabilisation dédiés aux femmes ont été ouverts (Centre Chrysalide, Maison des Femmes SSP à Montrouge). De plus, certaines places ont été réservées spécifiquement aux personnes en couple sans enfants²¹.

Globalement, la diminution d'activité (en terme d'hébergement) observée au cours de l'hiver 2007-2008 par rapport à l'hiver précédent tient plus d'un rééquilibrage d'activité que d'une baisse tendancielle de l'activité. Rappelons que l'hiver 2006-2007 a été marqué par une médiatisation sans précédent de la question des « SDF » qui a eu des répercussions sur l'activité du 115 et des EMA (ouverture de places d'urgence hors de Paris et maintien du niveau II²² « Grand froid » qui a offert des capacités supplémentaires jusqu'à la fin mars 2007).

²⁰ Association pour l'accompagnement social et administratif des migrants et leurs familles <http://www.aptm.org/>

²¹ Le 115 bénéficie d'une quarantaine de places à l'Hôtel Savoy, réservées aux personnes isolées et couples sans enfants depuis décembre 2007.

²² L'hiver 2006/2007, le niveau II « Grand froid » a été déclenché le 20 décembre 2006 et a été maintenu jusqu'au 31 mars 2007

Le volume de nuitées d'hébergement (présenté dans le tableau 5) suit les mêmes tendances (diminution de 16% au global).

**Tableau 5 – Nombre de nuitées attribuées
au cours des trois derniers par type de public**

Public	Hiver 2006/2007	Hiver 2007/2008	Evolution 2006/2007 2007/2008
Personnes en famille (adultes+enfants)	488 832	405 851	-17%*
Personnes en couple sans enfant	17 828	14 685	-18%*
Femmes seules	37 591	31 814	-16%*
Hommes seuls	128 643	119 809	-7%*
TOTAL	672 894	572 159	-16%*

* la variation entre les deux hivers tient compte du fait que le mois de février 2008 comprenait 29 jours, ce sont des % standardisés

Les données présentées jusqu'ici ne permettent pas d'évaluer le niveau de la réponse (l'hébergement) à la demande. En effet, il serait absurde de ramener les données du tableau précédent à celles du tableau 4. C'est l'objet de la partie qui suit « Adéquation entre offre d'hébergement et demande » qui s'articule autour des concepts de « demandes non-pourvues », « places disponibles » et « places attribuées » qui permettent la constitution d'un indicateur de tension sur le dispositif d'hébergement.

IV - Adéquation entre offre d'hébergement et demande

L'hiver 2007/2008 a débuté par un mois de novembre difficile (172 DNP par jour en moyenne pour 209 places disponibles) alors que pour la période qui a suivi, 300 places étaient disponibles chaque jour (jusqu'à 334 par jour en février 2008).

1 - Les demandes non pourvues (DNP)

L'hébergement des personnes isolées étant fortement dépendant du nombre de places disponibles, il est intéressant d'étudier l'importance des demandes non pourvues (DNP).

Au cours de l'hiver 2007-2008, nous avons observé 1600 demandes non-pourvues de plus que l'hiver précédent (17 044 contre 15 415), soit une augmentation de 10%. Le niveau de DNP a été supérieur à celui de l'hiver 2006-2007 pour chaque mois, hormis le mois de décembre (2007) caractérisé par des ouvertures de centre ou des capacités d'hébergement supplémentaires : Cité du Refuge, Centre Israélite de Montmartre, Gymnase Mouchotte, Salle Jean Mouly (Mairie du IVe arrondissement), Gymnase Gauguin, Mairie du 1^{er} arrondissement.

Grâce à cet effort, le nombre de DNP a fortement chuté pour atteindre 28 DNP par jour en moyenne sur la deuxième quinzaine de décembre (contre 120 environ la première quinzaine).

Au cours de la seconde partie de l'hiver, le nombre de demandes non-pourvues fluctue autour des 100-110 par jour (fluctuations des DNP en fonction des versements des allocations en début de mois cf. RMI, AAH,...). Le nombre de demandes non-pourvues est effectivement plus restreint dans la période qui suit le jour du versement de ces prestations sociales (en général les 5, 6, 7 et 8 de chaque mois).

Tableau 6 – Les demandes non pourvues au cours des deux derniers hivers

Mois	Hiver 2006-2007		Hiver 2007-2008		Evolution***
	DNP*	DNP/j**	DNP*	DNP/j**	
Novembre	3645	122	5182	172	41%
Décembre	4026	130	2301	74	-43%
Janvier	3106	100	3381	109	9%
Février	1791	64	2909	100	56%
Mars	2847	92	3271	106	15%
Total	15 415	102	17 044	112	10%

* DNP : demandes non pourvues

** Demandes non pourvues par jour

*** Porte sur le nombre quotidien de DNP, comparaison hiver 2007-2008 par rapport à hiver 2006-2007

2 - Les tensions sur le dispositif

Le nombre de demandes non pourvues, le nombre de places attribuées et le nombre de places disponibles permettent de mesurer la tension sur le dispositif d'hébergement²³. Le graphique 3 rapporte l'évolution de cet indicateur au cours des derniers hivers.

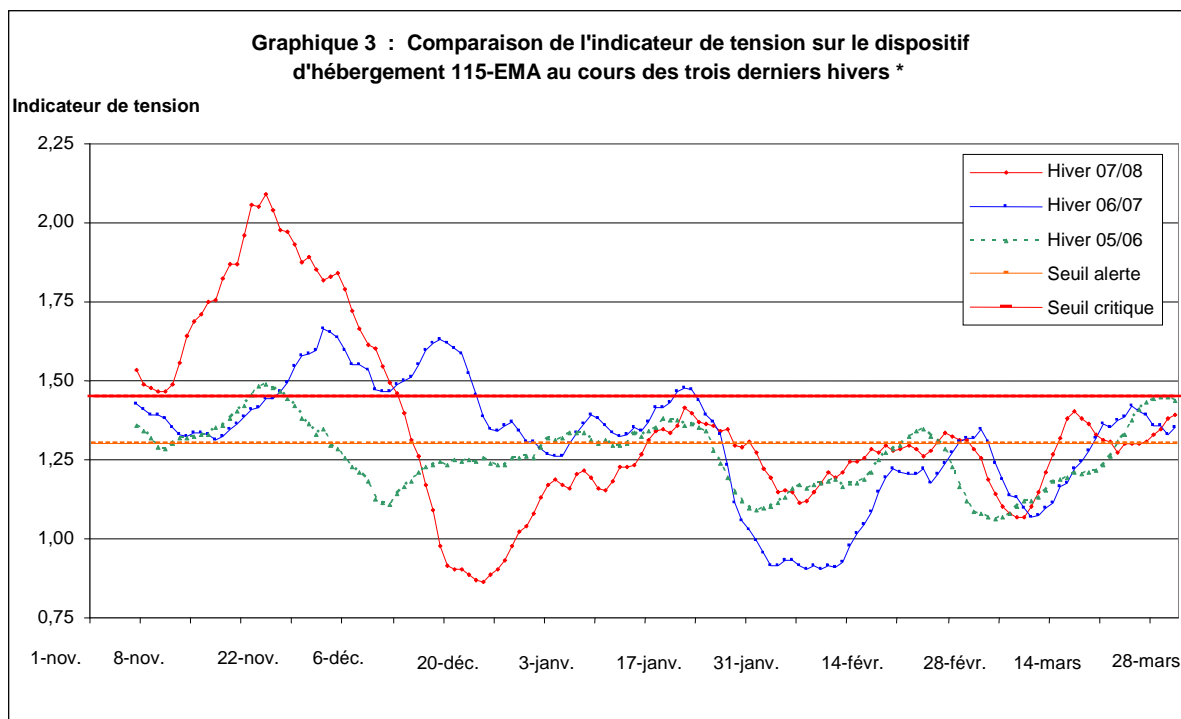
L'indicateur de tension vaut 1 (ou moins) quand la demande d'hébergement est satisfaite en quantité (cet indicateur ne rend pas compte de la qualité des places, ni de leur « adaptation » aux situations rencontrées). Quand l'offre d'hébergement n'est pas suffisante, l'indicateur de tension est supérieur à 1.

Par rapport aux observations menées lors des hivers précédents, deux seuils ont été définis :

- un seuil d' « alerte » qui est atteint quand la tension dépasse 1,3 (c'est-à-dire 130 demandes pour 100 places disponibles) ;
- un seuil « critique » qui est atteint lorsque que cet indicateur vaut plus de 1,45 (soient 145 demandes pour 100 places disponibles).

Comme mentionné précédemment, le mois de novembre 2007 a été marqué par une crise importante. Ainsi, l'indicateur de tension est resté « critique » jusqu'au mouvement des Enfants de Don Quichotte, le 15 décembre 2007. La tension a été maximale le 19 novembre 2007 (2,26 ; soient 226 demandes pour 100 places disponibles). La tension a ensuite diminué tout au long de la période hivernale, puisque le seuil « critique » n'a plus été dépassé. Le seuil d' « alerte » a été ensuite plusieurs fois atteint, périodiquement, au cours des fins de mois. Fin mars 2008, la tension sur le dispositif se fait à nouveau sentir et là encore, l'indicateur de tension dépasse le seuil d' « alerte ».

²³ L'indicateur de tension est calculé chaque jour de la manière suivante : (places attribuées + demandes non pourvues)/ places disponibles. La série de cet indicateur est ensuite représentée sous forme graphique, lissée par une moyenne mobile. Chaque point du graphique représente la moyenne de l'indicateur observé au cours des 7 derniers jours.



* les points représentés sur ce graphique sont des points calculés à partir des moyennes mobiles des 7 jours précédents le jour observé.

Tableau 7 – L'indicateur de tension sur l'hébergement au cours des trois derniers hivers

	Hiver 2005/2006	Hiver 2006/2007	Hiver 2007/2008
Durée de la période (en jour)	151	151	152
Nombre de jours où le seuil d'alerte a été dépassé (>1,3)	61	90	76
Soit (% de la période)	40%	60%	50%
Nombre de jours où le seuil critique a été dépassé (>1,45)	15	39	42
Soit (% de la période)	10%	26%	28%
Minimum observé (date)	0,97 (29 jan 2006)	0,83 (29 jan 2007)	0,82 (19 déc 2007)
Maximum observé (date)	1,72 (20 nov 2005)	1,88 (3 déc 2006)	2,26 (19 nov 2007)
Moyenne sur la période	1,26	1,29	1,30

En comparant les données des derniers hivers (tableau 7), on constate que le nombre de jours où la tension dépasse le seuil « critique » ne cesse d'augmenter (15 jours en 2005-2006, 39 jours en 2006-2007 et 42 jours en 2007-2008).

Pendant la moitié de l'hiver 2007-2008, la tension sur le dispositif a dépassé le seuil d'« alerte ». L'étendue²⁴ de l'indicateur de tension augmente d'un hiver sur l'autre. En effet, ceci s'explique par le fait que la tension maximale atteint des niveaux de plus en plus forts chaque hiver (1,72 en 2005-2006 ; 1,88 en 2006-2007 ; 2,26 en 2007-2008). Autrement dit, les crises sont de plus en plus violentes.

La réponse apportée à ces crises (cf. ouverture d'un nombre important de places) permet de diminuer cette tension en-dessous de 1 (cf. ouverture d'un nombre de places supérieur aux besoins).

Enfin, si on mesure cette tension tout au long de la période, on observe que celle-ci augmente également (de 1,26 pour l'hiver 2005-2006 à 1,30 pour l'hiver 2007-2008). En 2007-2008, en moyenne, la tension sur le dispositif d'hébergement est au niveau du seuil « d'alerte » (1,30).

V - La distribution de nourriture et de duvets par les EMA

Outre l'aspect hébergement, mis en avant lors de l'application du plan hivernal, l'activité du Samusocial de Paris comporte d'autres éléments, tels que les soins apportés tout comme l'accompagnement social ou encore l'apport de nourriture²⁵ ou de duvets aux personnes sans-abri.

En effet, les personnes rencontrées par les EMA de nuit n'acceptent que très rarement une prise en charge lors d'une rencontre : à peine un quart des rencontres donnent lieu à un hébergement, exclusivement en CHU.

Il est donc indispensable pour les équipes de maintenir un lien, via par exemple la distribution de nourriture ; ceci est d'autant plus vrai dans un contexte de pénurie de places d'hébergement adapté.

Le tableau 9 ci-dessous illustre les activités autres que la prise en charge des EMA. Chaque nuit, les équipes des maraudes distribuent en moyenne 20 duvets et environ 50 unités de produits alimentaires (soupes principalement). Le volume de biens distribués a augmenté par rapport à l'hiver dernier (+16% pour la nourriture, +13% pour les duvets).

Tableau 9 – Prises en charge vers un lieu d'hébergement, distributions de duvets et de nourriture dans le cadre des activités des maraudes

	Novembre 2007	Décembre 2007	Janvier 2008	Février 2008	Mars 2008	Total
Rencontres	4704	6656	5260	4835	4579	26034
Prises en charge	1088	1236	1243	1135	1244	5946
Soit en %	23,1 %	18,6 %	23,6 %	23,5 %	27,2 %	22,8%
Nourriture	1416	1754	1517	1474	1308	7469
Duvets	576	759	589	542	519	2985

²⁴ Etendue : écart entre la valeur maximale et la valeur minimale d'une mesure.

²⁵ La nourriture distribuée (soupe, Bolino) permet d'établir un contact ; il ne s'agit pas de distribution alimentaire.

Synthèse et conclusion : comparaison des périodes hivernales 2006-2007 et 2007-2008

- Le volume d'appels traités par le 115 de Paris n'a pas augmenté (environ 159 000 appels traités cet hiver) ;
- Le nombre de rencontres effectuées par les Maraudes a augmenté (environ 26 000 cet hiver contre à peine 20 000 l'hiver dernier) mais le nombre de prises en charge a diminué (6 000 cet hiver contre 7 500 l'hiver précédent) ;
- La distribution de biens (nourriture, duvets) par les maraudes dans la rue a augmenté (respectivement +16% et +13% par rapport à l'hiver 2006/2007) ;
- Le nombre de signalements de particuliers a diminué (8 424 contre 9 033) ;
- La fréquentation de l'ESI a légèrement diminué (62 contre 65 personnes accueillies en moyenne par jour) ;
- Une légère diminution du nombre de demandeurs en famille et stagnation de la population des demandeurs « isolés » ;
- Stagnation des personnes appelant pour la 1^{ère} fois le 115 (7 500, dont 1 000 personnes en famille) ;
- Diminution du volume de nuitées d'hébergement attribuées par le 115 et les EMA (environ 572 000 nuits, soit -16% par rapport à l'hiver 2006-2007) ;
- Une hausse du nombre de demandes non-pourvues (environ 17 000 cet hiver soit une augmentation de +10% par rapport à l'hiver dernier) ;
- Une tension forte sur le dispositif d'hébergement pendant une bonne partie de l'hiver 2007-2008 (le seuil d'alerte est dépassé pendant la moitié de l'hiver ; seuil critique au cours d'un quart de temps de cette même période) avec des crises de plus en plus fortes (exemple de novembre 2007).
- Une augmentation du niveau moyen de tension sur le dispositif chaque hiver (de 1,26 pour l'hiver 2005-2006 à 1,30 pour l'hiver 2007-2008) et un niveau de tension maximale qui explose (1,72 en 2005-2006 ; 1,88 en 2006-2007 ; 2,26 en 2007-2008).

Le PARSA n'a pas rendu plus aisées les missions hivernales menées par le Samusocial de Paris. L'effet « sélectif » du PARSA semble sensible dans les populations qui nécessitent une prise en charge dans les dispositifs d'urgence.

Les publics pris en charge dans ces circuits sont les plus exclus parmi les exclus ; les autres, plus autonomes et « compliants » sont plus facilement acceptés dans les centres de stabilisation, voire dans les Maisons-Relais et CHRS.

Les personnes qui survivent - au long cours le plus souvent - sont maintenues (ou se maintiennent) dans le dispositif d'urgence et toujours aussi nombreuses ; elles se contentent des places d'urgence encore disponibles qui sont aussi les moins « attrayantes » et les moins accessibles (augmentation significative des demandes non-pourvues).