



# État d'urgence pour l'urgence sociale

**Bruno Garcia**

DANS **EMPAN** 2011/4 n° 84 , PAGES 45 À 49

ÉDITIONS **ÉRÈS**

ISSN 1152-3336

ISBN 9782749215341

DOI 10.3917/empa.084.0045

Date de mise en ligne : 22/02/2012

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://shs.cairn.info/revue-empan-2011-4-page-45?lang=fr>



Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...  
Scannez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



**Distribution électronique Cairn.info pour érès.**

Vous avez l'autorisation de reproduire cet article dans les limites des conditions d'utilisation de Cairn.info ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Détails et conditions sur [cairn.info/copyright](http://cairn.info/copyright).

Sauf dispositions légales contraires, les usages numériques à des fins pédagogiques des présentes ressources sont soumises à l'autorisation de l'Éditeur ou, le cas échéant, de l'organisme de gestion collective habilité à cet effet. Il en est ainsi notamment en France avec le CFC qui est l'organisme agréé en la matière.

# État d'urgence pour l'urgence sociale

Bruno Garcia

## UN SECTEUR EN CRISE

Le 2 août dernier, en plein cœur de l'été, de nombreux salariés de services 115<sup>1</sup>, d'équipes de rue, d'accueils de jour ou de structures d'hébergement d'urgence se sont mis en grève, à l'appel de la Coordination nationale des professionnels de l'urgence sociale. Cette grève ne visait pas à porter des revendications catégorielles mais à dénoncer le manque de moyens du secteur et les baisses de budget rendant impossible l'exercice normal des missions en faveur des personnes à la rue. Le caractère totalement inédit de cette mobilisation, largement suivie dans de nombreux départements, reflète le profond malaise des professionnels du terrain. Confrontés quotidiennement à la gestion d'une détresse à laquelle ils n'ont plus les moyens de faire face, ils « ne veulent plus être les complices impuissants d'une situation de non-droit<sup>2</sup> ». Par ailleurs, deux semaines auparavant, Xavier Emmanuelli démissionnait de la présidence du Samu social de Paris, qu'il présidait depuis sa création en 1993, mettant en avant une situation budgétaire « qui n'est plus gérable<sup>3</sup> » suite à une baisse importante du budget de son association. Enfin, le 26 septembre, le Collectif des associations unies pour une nouvelle politique du logement des personnes sans abri et mal logées, qui regroupe trente-trois organisations nationales de lutte contre les exclusions<sup>4</sup>, demande instamment, à l'occasion d'une conférence de presse et d'une audience ministérielle, « une réponse à tous les besoins des sans-abris et une mobilisation pour sauver la réforme de l'accès au logement<sup>5</sup> ».

Cette succession rapprochée d'événements marquants, qui fait suite à de nombreuses mobilisations menées localement un peu partout en France ces dernières années, souligne l'ampleur de la crise que connaît actuellement le secteur de l'urgence sociale, dans un contexte global d'augmentation des besoins et de diminution des moyens.

## UNE LOI TRANSGRESSÉE

Le Code de l'action sociale et des familles précise que « toute personne sans abri en situation de détresse médicale, psychique et sociale a accès, à tout moment, à un dispositif d'hébergement d'ur-

**L'URGENCE  
SOCIALE :  
DIFFICILE  
CONSTRUCTION  
D'UNE  
NOUVELLE  
POLITIQUE  
PUBLIQUE ?**

Bruno Garcia est coordinateur de la Veille sociale de Haute-Garonne, service du ccas de Toulouse comprenant un 115, un service d'accueil et d'orientation et une équipe de rue.

veillesociale.garcia@gmail.com

1. Numéro téléphonique d'urgence pour les personnes sans abri.

2. Communiqué de presse de la Coordination nationale du 25 juillet 2011.

3. Source AFP, 19 juillet 2011.

4. Fédérant elles-mêmes plus de 3 000 associations et délégations locales.

5. Source AFP, 26 septembre 2011.

gence » (article L.345-2-2). Ce dispositif d'hébergement d'urgence, traduction effective du droit à l'hébergement, doit en principe fonctionner toute l'année et permettre la mise à l'abri inconditionnelle de toute personne en détresse. L'accès à cet hébergement d'urgence se fait le plus souvent *via* les dispositifs de veille sociale, chargés de recevoir les demandes et de les orienter vers des solutions appropriées. Certaines personnes en détresse peuvent exprimer directement leur demande, elles ont alors besoin d'un lieu proche où rencontrer un professionnel qui les informe et les dirige vers les services compétents : c'est le rôle des SAO (Services d'accueil et d'orientation) et des accueils de jour. D'autres préféreront l'échange téléphonique : c'est la fonction du 115. D'autres, enfin, ne font pas ou plus de démarches par elles-mêmes. Il faut alors aller vers elles et leur proposer de l'aide, c'est ce que font les équipes mobiles. Ces différentes portes d'entrée sont la base d'une organisation efficace des réponses à l'urgence sociale.

Or, aujourd'hui, les professionnels de terrain constatent que trop souvent ce droit à l'hébergement d'urgence n'est pas respecté. Les dispositifs de premier accueil et de veille sociale se retrouvent désormais quotidiennement dans l'incapacité de proposer des solutions à toutes les personnes qui les sollicitent. Ces derniers mois, la situation s'est nettement dégradée et les réponses apportées aux sans-abri – qui certes n'ont jamais été à la hauteur des besoins – se raréfient nettement.

#### APPELS SANS RÉPONSE...

L'enquête flash menée par la FNARS<sup>6</sup> le 20 juillet dernier auprès des services 115 de trente-quatre départements montre bien l'étendue du problème. Ce jour-là, 1 701 demandes d'hébergement d'urgence ont été traitées. Parmi elles, 65 % ont été laissées sans solution, essentiellement par manque de places disponibles, soit en moyenne deux réponses négatives sur trois demandes ! Ces refus concernent tout type de situations, des personnes isolées, des couples, mais aussi des familles avec enfants, et parfois de très jeunes enfants. 74 % des familles avec enfants qui ont fait appel au 115 ce 20 juillet sont restées sans prise en charge, ainsi que 60 % des femmes seules avec enfants.

Ces données globales masquent évidemment des disparités d'un département à l'autre, les départements les plus tendus, essentiellement ceux comprenant une grande métropole, avoisinant plutôt des taux de refus situés autour de 80 ou 90 %, tous publics confondus. C'est le cas par exemple du département de la Haute-Garonne : depuis le mois de mars 2011, le taux de refus quotidien se situe autour de 90 %, avec une moyenne de 120 refus par jour, pour seulement une douzaine de personnes mises à l'abri. Cela veut dire que 9 personnes en détresse sur 10 qui font appel au 115 pour obtenir une mise à l'abri se voient notifier un refus pour manque de place ! Sur 12 mois, dans ce département, 6 496 personnes différentes ont effectué au moins une

6. Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale – <http://www.fnars.org/>

7. Article L 345-2-3 du Code de l'action sociale et des familles.

demande d'hébergement d'urgence auprès du 115, et près de la moitié (46 %) n'ont jamais bénéficié d'une réponse positive, ne serait-ce que pour une mise à l'abri d'une seule nuit. Cette situation catastrophique n'est pas exceptionnelle et se retrouve dans beaucoup d'autres départements.

Précisons également que le nombre des refus prononcés par les 115 ne reflète pas le nombre de personnes réellement à la rue. On sait qu'un certain nombre de personnes sans abri, lassées de recevoir des réponses négatives, n'appellent pas ou plus le 115, ou simplement n'ont pas réussi à le joindre. Car bien que le 115 soit un numéro d'urgence, le nombre d'écotants disponibles ne permet pas, dans de nombreux départements, de décrocher l'intégralité des appels.

#### ... POUR DES BESOINS CROISSANTS

Il apparaît clairement que le dispositif d'accueil et d'hébergement d'urgence est loin d'être en mesure d'apporter une réponse d'urgence à toutes les personnes en détresse. Cela s'inscrit dans un contexte d'augmentation des besoins, de plus en plus de personnes étant aujourd'hui fragilisées.

Les raisons en sont multiples : crise économique (impayés locatifs ou surendettement liés à la recrudescence du chômage, des emplois précaires, de la pauvreté, etc.), mais aussi traitement plus sécuritaire que social des situations de détresse (expulsions d'appartements locatifs, de squats ou de bidonvilles sans proposition de solutions de relogement ou d'hébergement) et poursuite d'une politique d'immigration de plus en plus restrictive. Les personnes sans domicile personnel, à la rue et aux portes des centres d'hébergement, en situation de mal-logement ou d'habitat indigne, sont de plus en plus nombreuses. Parmi elles, ce sont les plus fragiles qui sont les plus exposées : personnes isolées, familles monoparentales, travailleurs pauvres, personnes âgées, migrants, personnes en souffrance physique ou psychique, etc. En Haute-Garonne, par exemple, le nombre de demandes d'hébergement d'urgence est ainsi passé de 25 741 en 2009 à 34 877 en 2010, soit une augmentation de 35 %. Dans le même temps, le parc d'hébergement d'urgence

est resté stable, ce qui entraîne logiquement une augmentation du nombre de refus pour manque de places disponibles.

Cela étant, expliquer la crise du secteur de l'urgence sociale par la seule augmentation des besoins serait bien réducteur. D'autres facteurs entrent en ligne de compte, liés à des choix politiques qui entraînent une refonte majeure de notre secteur.

#### HABILLER PAUL ET DÉSHABILLER JACQUES

Depuis longtemps, les acteurs de terrain, et les personnes hébergées elles-mêmes, dénonçaient les hébergements de courte durée. En effet, le secteur de l'urgence se distinguait encore récemment par des durées de séjour très brèves (quelques semaines, parfois même quelques jours), à la différence de l'hébergement d'insertion qui pouvait se prolonger plusieurs mois, voire plusieurs années. L'hébergement d'urgence consistait bien souvent en une simple mise à l'abri, un dépannage de courte durée, pour répondre dans l'instant à une situation de détresse. Même si des professionnels tâchaient de mettre ce temps à profit pour commencer un accompagnement social, dans la plupart des situations l'alternance de périodes de rue et de périodes d'hébergement d'urgence ne permettait pas une résolution des difficultés sociales.

De nombreux représentants associatifs dénonçaient depuis longtemps ce phénomène, défendant la nécessité d'une certaine durée dans les prises en charge. C'est la mobilisation des Enfants de Don Quichotte en 2007, fortement médiatisée, qui a permis l'inscription dans la loi de ce que l'on appelle désormais le principe de continuité de la prise en charge : « Toute personne accueillie dans une structure d'hébergement d'urgence doit pouvoir y bénéficier d'un accompagnement personnalisé et y demeurer, dès lors qu'elle le souhaite, jusqu'à ce qu'une orientation lui soit proposée<sup>7</sup>. » Maintenant, tant qu'une solution adaptée n'a pas été trouvée, la personne concernée doit pouvoir rester hébergée dans le même centre d'accueil, sans être renvoyée à la rue.

*La rareté  
des solutions  
à proposer rend  
le travail difficile  
et vient  
questionner le sens  
de la mission.  
Les professionnels  
de l'urgence  
sociale sont face  
à une équation  
impossible.*

Ce principe, bénéfique pour les personnes hébergées, a très logiquement entraîné une augmentation des durées de séjour des personnes accueillies au sein des foyers d'hébergement d'urgence, réduisant ainsi le *turn-over*. Les places libres à disposition quotidienne des services de premier accueil sont devenues plus rares, limitant par là même la possibilité d'orienter et d'accueillir de nouveaux demandeurs. Car la mise en œuvre de ce principe n'a pas été accompagnée d'une augmentation de la capacité d'accueil d'hébergement d'urgence ou d'une amélioration de l'accès aux dispositifs d'hébergement d'insertion pour les personnes déjà hébergées en urgence, ce qui aurait permis de libérer des places plus rapidement au profit de nouveaux demandeurs.

On constate ici un premier paradoxe : l'application d'un principe – pourtant jugé positif par les acteurs du secteur – a pour effet pervers de limiter l'accès au dispositif d'hébergement d'urgence et de restreindre les possibilités d'orientation à disposition des services chargés de recueillir les nouvelles demandes, en particulier les 115.

#### TOUJOURS MOINS

Il est un autre élément, certainement le plus important et qui vient renforcer les difficultés évoquées plus haut : la mise en œuvre de la nouvelle politique nationale du « Logement d'abord ». Ce concept signifie que l'accès à un logement ordinaire de droit commun doit être privilégié autant que possible, sans qu'il y ait de passage obligatoire par l'hébergement, sauf bien sûr si la situation de la personne le justifie. Ce principe doit s'appliquer aussi bien aux personnes proches de l'autonomie qu'aux plus vulnérables.

Là encore, cette idée a longtemps été défendue par de nombreux acteurs de terrain, considérant que l'hébergement était devenu trop souvent une solution de logement par défaut. La situation sociale, administrative ou financière d'une partie des personnes hébergées aurait en effet pu leur permettre d'accéder directement au logement, sans passage obligé par l'hébergement, si des logements avaient été disponibles. Aujourd'hui, c'est la mise en œuvre de cette nouvelle politique qui pose problème, car en son nom, les crédits du secteur de l'urgence sociale sont d'ores et déjà en baisse. Ce sont donc des solutions de mise à l'abri immédiate des plus fragiles qui disparaissent. Pourtant, l'accès au logement n'est pas encore facilité, comme le montrent par exemple les nombreux dossiers ayant reçu un avis favorable en commissions DALO (Droit au logement opposable), qui sont bien considérés comme prioritaires mais qui n'ont pas reçu de propositions de logement pour autant.

Il s'agit là d'un deuxième paradoxe : la mise en œuvre d'une orientation largement défendue par les acteurs de terrain, mais encore en chantier et sans effet pour le moment, a pour conséquence immédiate la diminution des possibilités de mise à l'abri. La rationali-

sation budgétaire et les logiques d'économie prennent le pas sur les besoins d'hébergement des publics les plus fragiles et laissent à la rue, en dépit de la loi, des centaines de femmes, d'hommes et d'enfants.

#### L'INDISPENSABLE URGENGE

Si l'accès au logement doit effectivement être une priorité, la mise en œuvre de la politique du « Logement d'abord » ne doit pas remettre en cause la mise à l'abri inconditionnelle des personnes vulnérables et de leurs familles, remettre en cause leur droit permanent, encore garanti par la loi, à un hébergement d'urgence. Car en attendant que cette politique produise éventuellement ses effets, ce sont les trottoirs de nos rues, les parcs et les terrains vagues qui accueillent aujourd'hui les personnes n'accédant pas ou plus à l'hébergement. Nous les voyons chaque jour s'épuiser physiquement et psychologiquement, perdre l'espoir d'un ailleurs que la rue, condamnées à la survie.

Cet état de fait, dramatique pour les personnes sans abri et pour ces familles accompagnées d'enfants, engendre un profond malaise au sein des équipes de professionnels chargées de leur venir en aide. Ce sont elles seules qui quotidiennement font face à cette détresse, annoncent les décisions de non-prise en charge, reçoivent les réactions de désespoir, de colère, d'incompréhension, de sentiment d'injustice, d'agressivité parfois. La rareté des solutions à proposer rend le

travail difficile et vient questionner le sens de la mission. Les professionnels de l'urgence sociale sont face à une équation impossible : exercer leur mission de recueil des demandes, d'évaluation des situations sociales et d'orientation vers des solutions adaptées... dans un contexte où les solutions effectives sont de plus en plus rares.

Nous aurons toujours besoin d'un dispositif de premier accueil, chargé de répondre aux situations de crise les plus urgentes et les plus immédiates, dont la résolution ne peut pas attendre (femmes victimes de violences quittant précipitamment leur domicile, demandeurs d'asile arrivant dans notre pays pour demander une protection, familles expulsées de leur logement sans proposition de relogement, etc.). Ces dispositifs de premier accueil doivent bénéficier de moyens pour répondre à ces demandes en permettant une mise à l'abri immédiate, qui continuera de constituer pour de nombreuses situations le premier maillon d'une chaîne permettant aux personnes de reprendre pied dans leur vie.

Notre société doit se donner les moyens de garantir l'application du principe d'accueil inconditionnel, en mettant à disposition une offre d'hébergement suffisante et adaptée, une offre qui doit représenter un filet de sécurité de qualité, favorisant les trajectoires d'insertion, et non une simple mise à l'abri limitée aux périodes de grand froid pour se donner bonne conscience quand on dort soi-même au chaud.