



ENSP
ÉCOLE NATIONALE DE
LA SANTÉ PUBLIQUE
RENNES

Inspecteur des affaires Sanitaires et Sociales
Promotion 2000 - 2002

Date du Jury : **mars 2002**

**L'ETUDE DU FONCTIONNEMENT DU 115
ET DE SON POSITIONNEMENT AU SEIN
DU DISPOSITIF DE VEILLE SOCIALE.
EN MEURTHE ET MOSELLE**

Stéphanie GEYER

Sommaire

| | |
|--|------|
| <i>Introduction</i> | p.2 |
| I- La veille sociale : un dispositif départemental crée pour répondre à l'urgence sociale et dont le 115 constitue le point névralgique | p.5 |
| <i>1-1 Un dispositif spécifique pour améliorer les réponses à l'urgence sociale</i> | p.6 |
| 1-1-1 Les différentes approches de la notion d'urgence et de l'intervention d'urgence | p.6 |
| 1-1-2 D'une réponse hivernale à une réponse permanente : la veille sociale | p.9 |
| <i>1-2 La vocation du 115 à être placé au cœur du dispositif de veille sociale</i> | p.13 |
| 1-2-1 Origine et naissance du 115 | p.13 |
| 1-2-2 Les objectifs assignés au 115 | p.16 |
| II- Le 115 de Meurthe et Moselle : un rôle et un positionnement incertains | p.20 |
| <i>2-1 Un manque de lisibilité des missions et des partenariats</i> | p.21 |
| 2-1-1 Des missions méconnues et imprécises | p.21 |
| 2-1-2 Un réseau partenarial et une coordination limités | p.24 |
| <i>2-2 Une place indéterminée au sein du dispositif de veille sociale</i> | p.25 |
| 2-2-1 Le 115 : un outil du dispositif de veille sociale parmi d'autres | p.25 |
| 2-2-2 Le défaut de positionnement du 115 | p.27 |
| III- L'évaluation du 115 de Meurthe et Moselle dans une perspective de redéfinition de ses missions et de ses objectifs | p.30 |
| <i>3-1 La démarche d'évaluation</i> | p.31 |
| 3-1-1 Origine et objectifs de l'évaluation | p.31 |
| 3-1-2 La méthode | p.32 |
| <i>3-2 Le fonctionnement actuel du 115 de Meurthe et Moselle</i> | p.34 |
| 3-2-1 Organisation au sein de la structure gestionnaire | p.35 |
| 3-2-2 Flux et caractéristiques des appels | p.36 |
| 3-2-3 Procédure de prise en charge de l'appel et de traitement de la demande | p.38 |
| 3-2-4 Les réponses au questionnaire sur le 115 de Meurthe et Moselle | p.39 |

| | |
|---|------|
| <i>3-3 Propositions et recommandations pour l'amélioration et le développement du 115 de Meurthe et Moselle</i> | p.41 |
| Conclusion | p.47 |
| Bibliographie | p.48 |
| Liste des annexes | p.51 |

Liste des sigles utilisés

| | |
|---------------------|--|
| A.H.I : | A ccueil, H ébergement et I nsertion |
| A.L.T. : | A ide au L ogement T emporaire |
| A.R.S. : | Association d' A ccueil et de R éinsertion S ociale |
| D.A.S. : | D irection de l' A ction S ociale |
| D.D.A.S.S. : | D irection D épartementale des A ffaires S anitaires et S ociales |
| D.G.A.S.: | D irection G énérale des A ffaires S ociales |
| C.A.O. : | C entre d' A ccueil et d' O rientation |
| C.C.A.S. : | C entre C ommunal d' A ction S ociale |
| C.H.R.S. : | C entre d' H ébergement et de R éinsertion S ociale |
| C.M.S. : | C entre M édico- S ocial |
| F.N.A.R.S. : | F édération N ationale des A ssociations de R éinsertion S ociale |
| I.A.S.S. : | I nspecteur des A ffaires S anitaires et S ociales |
| I.R.T.S. : | I nstitut R égional de T ravail S ocial |
| L.C.E. : | L utte C ontre les E xclusions |
| P.A.S.S. : | P ermanence d' A ccès aux S oins de S anté |
| P.A.U.S. : | P oint d' A ccueil d' U rgence S ociale |
| P.D.L.P.D : | P lan D épartemental pour le L ogement des P lus D émunis |
| S.A.M.U. : | S ervice d' A ssistance M édicalisée U rgente |
| S.A.O. : | S ervice d' A ccueil et d' O rientation |
| S.D.F. : | S ans D omicile F ixe |
| S.U.S. : | S ervice d' U rgence S ociale |

REMERCIEMENTS

Je tiens à remercier l'ensemble des personnels de la DDASS de Meurthe et Moselle et plus spécifiquement ceux du service « solidarité, insertion, ville » pour leur aide et leur disponibilité.

Je remercie également les personnels de l'ARS Pierre Vivier- gestionnaire du 115 départemental – qui ont pris le temps de répondre à mes questions et qui ont su partager leur compétence et leur expérience.

Je remercie tout particulièrement Madame Dominique COURTY, inspectrice à la DDASS de Meurthe et Moselle, de son concours, indispensable à la réalisation de cette étude.

INTRODUCTION

Il y a quelques années, l'urgence était présentée comme "un secteur en quête d'identité"¹ cherchant sa place entre les asiles de nuit et les centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS), entre une réponse immédiate à la détresse et l'amorce d'un travail d'insertion.

Aujourd'hui, c'est un secteur à part entière, né de la multiplication des politiques spécifiques de traitement de l'urgence. L'urgence est en effet devenue un concept omniprésent au sein des politiques publiques et tout particulièrement dans le cadre de la lutte contre les exclusions. Le domaine du logement apparaît comme un de ceux qui justifient le plus une intervention relevant de l'urgence et la mise en place d'un numéro gratuit à destination des sans-abri participe de cette logique d'intervention.

Le numéro d'urgence 115, dans sa définition actuelle, date de 1997 et il a récemment fait l'objet d'évaluations au niveau national. La DDASS (Direction Départementale des Affaires Sanitaires et Sociales) de Meurthe et Moselle, pressentant la nécessité de redéfinir son rôle et ses missions au niveau départemental, a fait le choix d'évaluer le 115 dans le cadre plus général de la veille sociale.

L'objectif est de déterminer ce qu'il faut faire de cet outil, quels sont les moyens et les missions devant lui être confiés, quelle place lui accorder au sein d'un dispositif plus global de réponse à l'urgence sociale.

L'évaluation est une notion complexe susceptible de se dérouler à des moments distincts et selon des modalités différentes. Ainsi, l'évaluation peut avoir lieu en interne sous la forme d'une auto-évaluation ou peut se dérouler en externe, le contrôle étant alors effectué par la tutelle ou par un cabinet extérieur. L'évaluation peut également constituer l'étape intermédiaire d'un programme d'actions ou d'une politique examinés à mi-parcours. Elle peut enfin être finale dans le but de mesurer l'impact de l'action menée.

¹ Dans Fondations n°4 – janvier 1997, "L'urgence sociale"

L'évaluation du 115 de Meurthe et Moselle est nécessairement réalisée pendant la mise en œuvre du dispositif. L'objectif affiché est, par un suivi et une analyse de l'action du 115 départemental, de réorienter, le cas échéant, son action par rapport à ses missions ou par rapport à des modalités de fonctionnement plus appropriées.

Cette évaluation s'est déroulée sur un temps assez court, calé sur la période de stage. Elle a donc été réalisée sur un peu moins de quatre mois, temps de préparation et d'exploitation des éléments recueillis inclus. En outre, l'ensemble des acteurs de l'urgence ne pouvant être, faute de temps, interrogés directement, un groupe non exhaustif et relativement peu hétérogène a été destinataire d'un questionnaire sur le 115. Ce questionnaire a cependant permis d'obtenir une appréciation réelle, bien que partielle, sur le degré de connaissance et de reconnaissance du 115 dans le département.

Dans le cadre de l'évaluation, l'opportunité de penser le 115 au delà de sa fonction purement opérationnelle devra être saisie. Pour ce faire, le 115 devra s'intégrer dans une démarche plus globale de connaissance du public confronté à une situation d'urgence sociale. Le renforcement et la pérennisation du 115 passe ainsi par le développement de sa mission d'observation quant à l'évolution de la demande d'accueil, de l'offre d'hébergement et de son adéquation ou non à la demande.

A une autre échelle, la FNARS (Fédération Nationale des associations de Réinsertion Sociale), pilote et animatrice du réseau des organismes gestionnaires du 115, a d'ailleurs le projet de créer un observatoire national se donnant pour objectif de recueillir, analyser et diffuser les données disponibles sur le numéro d'urgence sociale. Ces données pourront offrir une vision d'ensemble de son volume d'activité mais aussi de son utilisation, du profil de ses "usagers" et des évolutions prévisibles au cours de ces prochaines années.

Etudier le 115 consiste donc à s'interroger sur le poids de son histoire tant au niveau national qu'au niveau local, son rôle actuel, son positionnement vis à vis des différents dispositifs intégrant la notion d'urgence et ses perspectives d'évolution face à l'émergence de nouveaux publics et de demandes de plus en plus diversifiées.

Ainsi, il conviendra d'abord de présenter le dispositif de veille sociale en soulignant la place prépondérante que doit y tenir le numéro d'urgence sociale 115 compte tenu de ses missions et de ses objectifs premiers. Ensuite, il s'agira d'étudier la situation propre à la Meurthe et Moselle en analysant le rôle et le positionnement du 115 départemental. Enfin, après avoir commenté les résultats de l'évaluation du 115 de Meurthe et Moselle, des propositions conduisant à sa redéfinition et à sa réorientation seront exposées.

I-La veille sociale : un dispositif départemental crée pour répondre à l'urgence sociale et dont le 115 constitue le point névralgique

La loi de lutte contre les exclusions du 29 juillet 1998, dans son article 157 (III), demande à chaque département de mettre en place un dispositif de veille sociale ayant pour mission d'informer et d'orienter les personnes en difficulté et de tenir à jour les lieux d'accueil disponibles. Auparavant, cette fonction était en partie remplie dans les quelques départements ayant mis en place un numéro d'appel gratuit - devenu le 115 - et chargé de renseigner et d'aider les plus démunis à subvenir à leurs besoins vitaux (manger, dormir, se vêtir, se soigner).

La notion de "veille" fait référence à l'action de monter la garde. Le concept est d'abord apparu dans le domaine industriel et commercial avec la "veille technologique" qui s'entend de l'activité consistant pour une entreprise ou un organisme à se tenir informé des innovations dans le secteur le concernant.² Il s'agit de surveiller l'environnement afin de s'adapter de façon simultanée au changement.

Plus patent en matière sanitaire, le concept de veille est relativement récent dans le domaine social. Si la "veille sociale" ne s'apparente guère à la "veille technologique », elle se rapproche davantage de la notion de "veille sanitaire", cette dernière s'entendant comme la détection et la surveillance de tous les événements susceptibles d'affecter la santé de l'homme³. En effet, la veille sociale fait émerger les besoins et les manques et apparaît comme un mode de centralisation et de coordination des réponses à la détresse sociale.

Ainsi, le dispositif de veille sociale institué en 1998 a pour objectif général l'amélioration des réponses à l'urgence sociale et le 115, bien que non mentionné par la loi LCE, doit logiquement occuper une place centrale au sein de ce dispositif.

² Dictionnaire Larousse

³ Définition issue de la proposition de Loi portant création de l'Institut de veille sanitaire (article 1^{er})

1. 1 -Un dispositif spécifique pour améliorer les réponses à l'urgence sociale

1.1.1- Les différentes approches de la notion d'urgence et de l'intervention d'urgence

En période de forte croissance économique et dans un pays influencé par la doctrine de l'Etat-Providence, la notion d'urgence sociale n'avait guère de raison d'être. Depuis quelques années, l'évolution du contexte politique et économique français a permis de donner toute sa signification aux concepts d'urgence sociale et d'intervention sociale, notamment dans le cadre de la lutte contre les exclusions.

La notion d'urgence sociale est une notion subjective, susceptible d'être appréciée de façons très diverses selon le demandeur et selon le service sollicité. C'est pourquoi, avant d'évoquer le concept d'intervention sociale, il convient de préciser au préalable le sens et le contenu de la notion d'urgence.

Urgent vient du bas latin "urgens" qui veut dire pressant et signifie dès le XIVème siècle "ne souffre pas de retard".⁴ En langage médical, le mot urgence exprime la gravité d'un diagnostic et exige une intervention rapide et immédiate. Ces principes de danger et d'immédiateté dans la réponse se retrouvent en matière d'urgence sociale; il s'agit de l'obligation de porter "assistance à personne en danger". Le "droit à l'urgence" impose qu'une réponse rapide soit apportée au demandeur.

L'urgence sociale fait plus spécifiquement référence à une situation de détresse qui peut mettre une personne en péril dans le domaine de la subsistance, de l'hébergement ou du soins.⁵

⁴ Dictionnaire d'étymologie Larousse

⁵ Définition issue du bilan de "deux années de lutte contre les exclusion en Rhône-Alpes", mai 2001

L'objectif de l'urgence sociale est de permettre à toute personne qui se trouve en situation de détresse sociale d'obtenir une aide rapide, sur place si nécessaire et quel que soit le moment de la journée ou de la nuit.

La demande urgente est souvent générée par une situation de crise ou de violence telle une rupture familiale, sociale ou professionnelle. Elle peut également résulter d'un problème plus "structurel" comme une pathologie d'ordre psychique ou une dépendance.

Ainsi, il n'est pas rare de trouver parmi les exclus des personnes ayant connu un divorce, une perte d'emploi ou un problème d'alcool voire le cumul de ces difficultés. Les "bénéficiaires" potentiels du dispositif d'urgence sont donc schématiquement les personnes en situation de vulnérabilité (faibles ressources, logement précaire, isolement...), les personnes en crise (ruptures familiales et conjugales, violences familiales, surendettement, expulsion...), les personnes à difficultés cycliques alternant différents modes d'hébergement précaires (réseaux amicaux ou familiaux, hôtels ou meublés, hébergement d'urgence), et les personnes à difficultés "chroniques" (grande exclusion ou marginalité, pathologies psychiatriques, conduites addictives...).

Afin d'offrir la réponse la plus adéquate possible, l'intervention d'urgence s'inscrit généralement dans un contexte de proximité :

- proximité dans le temps avec un accueil immédiat, sans contrainte et sans limite, dans le moment de la difficulté et de la souffrance
- proximité dans l'espace par une réponse proche des lieux de vie, dans un endroit accueillant et chaleureux voire par l'instauration d'une organisation permettant d'aller sur place à la rencontre des personnes
- proximité affective caractérisée par un acte de rencontre, un moment d'échange, d'hospitalité

La réponse à l'urgence doit, en conséquence, reposer sur trois caractéristiques : être non différée dans le temps, permanente et continue. Il s'agit d'apporter un secours rapide aux personnes qui connaissent une situation d'exception ne permettant aucun délai.

Une dichotomie quant aux réponses à apporter aux demandes en urgence a longtemps opposé les différents acteurs de l'intervention sociale. Certains, par refus de l'assistanat et en l'absence de risque vital couru par le demandeur refusaient de considérer que l'urgence pouvait exister dans le domaine social et préféraient s'appuyer sur une démarche professionnelle longue et approfondie. D'autres acteurs tels les travailleurs sociaux, les militants associatifs voire les élus locaux insistaient sur l'existence de situations exigeant une réponse immédiate. Un partage du travail s'était opéré progressivement entre des structures assurant essentiellement des fonctions d'accueil et des services et établissements effectuant des prises en charge plus longues, susceptibles d'instaurer une dynamique d'insertion. Ce clivage s'est estompé avec la massification de la demande en urgence et l'expérience accumulée dans le travail avec les personnes en difficulté.

L'intervention d'urgence sociale est donc d'abord apparue comme une pratique, un mode de réponse à des situations inacceptables avant de constituer un projet plus élaboré. La notion d'urgence s'accompagne désormais d'un principe de continuité selon lequel accueillir ce n'est pas seulement héberger mais c'est aussi fournir une réponse adaptée à la demande en terme de proposition de service, d'orientation.

Aujourd'hui, le constat est celui d'une multiplication, d'une diversification des acteurs de l'urgence. Cette diversité est positive et le développement d'une gamme de solutions répond à l'hétérogénéité des publics et des demandes.

L'intervention en urgence, aussi nécessaire soit-elle, mobilise essentiellement des réponses techniques alors que le traitement en amont du processus qui conduit à l'urgence exigerait des réponses politiques globales.

En outre, "le traitement de l'urgence valorise l'engagement dans l'action immédiate au détriment de la réalisation d'une visée projective préétablie"⁶.

⁶ Pierre-André VIDAL-NAQUET dans Fondations n°4 – janvier 1997, "L'urgence sociale",

Parce qu'elle répond à un besoin immédiat, l'urgence devrait être temporaire or, si toute urgence requiert un accueil instantané, un bilan de situation et une réponse adaptée rapide, il convient d'y intégrer la préoccupation du moyen voire du long terme afin d'assurer un relais.

En effet, traiter l'urgence sociale nécessite d'en accompagner la sortie au travers d'un parcours progressif et de dispositions temporaires vers la non-urgence.

Les réponses à l'urgence nécessitent donc à la fois une palette de réponses sur un territoire donné pour couvrir les besoins et une coordination des acteurs susceptibles d'être mobilisés selon les degrés d'urgence et les niveaux d'intervention.

1.1.2 - D'une réponse hivernale à une réponse permanente : la veille sociale

Le dispositif de veille sociale a pour origine le dispositif d'accueil hivernal et les campagnes "pauvreté-précarité" menées depuis le milieu des années 1980 par l'Etat.

A cette époque, les pouvoirs publics réagissent par des mesures d'urgence et, des acteurs toujours plus nombreux se mobilisent pour développer localement des solutions d'hébergement d'urgence. Le "Dispositif Pauvreté Précarité" (DPP) se met alors en place pour organiser la gestion et la coordination des différents moyens (organisationnels, structurels) existants.

Parallèlement, on assiste à une montée en puissance du discours médiatique sur la question des "sans domicile fixe" (SDF) qui, chaque hiver, devient une priorité absolue d'action publique.

Ainsi, la loi du 21 juillet 1994 relative à l'habitat (article 21 – chapitre 3) marque l'engagement des pouvoirs publics de trouver des solutions en urgence aux sans abri. Cette loi prévoit l'élaboration d'un plan départemental pour l'hébergement d'urgence, imposant un minimum de capacités par bassin d'habitat.

Le plan départemental a pour objectif d'analyser les besoins et de prévoir les capacités d'hébergement d'urgence à offrir aux sans abri dans des locaux présentant des conditions d'hygiène et de confort respectant la dignité humaine.

A partir de l'hiver 93-94, des dispositifs de SAMU social voient le jour dans quelques grandes villes. A l'origine uniquement parisien, il doit son nom à ses missions d'urgence sociale par analogie au SAMU (Service d'assistance médicale urgente) ne réalisant "que" des urgences médicales.

C'est un dispositif mobile se portant à la rencontre de personnes qui, un soir, sont repérées comme ne pouvant pas trouver d'abri. Le système de recueil de ces personnes, en général nocturne et hivernal dans les agglomérations autres que Paris, s'accompagne de la gestion des places d'hébergement et de soins.

Conscient de l'amplification du phénomène de précarité, le Ministère des Affaires sociales, dans le cadre de sa politique de lutte contre l'exclusion et de réponse à l'urgence sociale, met en place en 1995 un numéro vert pour les sans abri (le 0800 306 306). Cet outil complète et rend plus accessible le dispositif d'hébergement d'urgence assuré notamment par les CHRS.

Le Programme triennal de prévention et de lutte contre les exclusions du 4 mars 1998 marque quant à lui la volonté gouvernementale de conforter et d'étendre, dans les départements non encore couverts, les outils nés à l'initiative des associations pour compléter le dispositif d'accueil hivernal.

Il s'agit essentiellement des structures d'accueil de jour offrant sans condition aides immédiates et premiers secours, des équipes mobiles d'aide sociale urgente de type SAMU Social ou équipes de rue allant au devant des personnes en situation d'extrême précarité ou encore du numéro vert "accueil sans abri" devenu le 115 depuis septembre 1997.

Cherchant à pallier le manque de coordination des réponses apportées à l'urgence sociale, la loi LCE du 29 juillet 1998, en posant le principe d'un dispositif de veille sociale par département, généralise ces expériences d'accueil et d'orientation des personnes errantes développées par certains départements.

La loi crée ainsi un dispositif désormais permanent et chargé spécifiquement de l'information et de l'orientation des personnes en difficulté.

C'est donc au niveau départemental et sur l'initiative du représentant de l'Etat dans le département que se met en place ce dispositif.

Il a pour fonctions de répondre aux demandes d'information en direction des usagers et des acteurs, de recenser les prestations et d'orienter les publics sur une réponse adaptée, de permettre l'organisation territoriale des réponses (prise en compte de la diversité du territoire) et d'observer les publics et les dispositifs dans la durée.

Trois missions précises sont confiées au dispositif de veille sociale:

- évaluer l'urgence de la situation de la personne ou de la famille en difficulté
- proposer une "réponse immédiate" en indiquant notamment l'établissement ou le service dans lequel la personne ou la famille peut être accueillie et "organiser sans délai une mise en œuvre effective" de cette réponse, en faisant appel notamment aux services publics (police, par exemple)
- tenir à jour l'état des différentes disponibilité d'accueil dans le département

En conséquence, le dispositif a en charge la coordination opérationnelle des différents acteurs (animation du réseau et relais entre les structures d'urgence et d'insertion) et la mise en place d'une politique territoriale de l'urgence tendant à rendre plus efficace l'ensemble des dispositifs d'urgence.

A cet égard, Martine AUBRY, dans une lettre du 19 novembre 1998 sur l'accueil et l'hébergement d'urgence des personnes sans domicile fixe pendant la période hivernale (III : le dispositif de veille sociale), rappelle que "la régulation des disponibilités d'accueil en temps réel ne saurait résulter d'une décision administrative" et que le dispositif de veille sociale "doit être l'aboutissement d'un processus de concertation approfondie entre tous les acteurs".

Au quotidien, dans son rôle opérationnel, le dispositif de veille sociale fonctionne de façon ininterrompue et peut être saisi par toute personne, organisme ou collectivité.

Pour rendre efficient ce dispositif, les établissements et services d'accueil tels les CHRS (Centres d'hébergement et de réinsertion sociale) sont tenus de déclarer périodiquement leurs places vacantes au responsable du dispositif. Lorsque l'établissement ou le service sollicité ne dispose pas de place libre ou n'est pas en mesure de proposer une solution adaptée à la situation de la personne ou de la famille qui s'adresse à lui, il renvoie l'intéressé au dispositif de veille sociale.

Il est fait le constat d'une grande diversité dans l'organisation, le fonctionnement voire le financement du dispositif de veille sociale selon les départements. Cette diversité tient souvent à la configuration géographique et démographique du département, au degré d'implication des DDASS (Direction départementale des affaires sanitaires et sociales) et de leurs différents partenaires ou encore au tissu associatif et au contexte politique local.

Malgré la difficulté à réunir autour d'une même table des intervenants qui ont parfois des intérêts sinon contraires du moins divergents, des rencontres entre acteurs de l'urgence se développent un peu partout en France et on assiste de plus en plus à la création de postes de coordinateurs locaux.

Par ailleurs, les différents dispositifs départementaux de veille sociale recouvrent bien souvent quelques unes des prestations suivantes, venant s'associer au numéro d'urgence sociale 115 : équipes de rue, équipes mobiles, SAMU Social, accueil et orientation, accueil de jour, accueil de nuit, hébergement d'urgence en hôtel, distribution de repas et de vêtements, boutique de solidarité, etc.

Pour rendre opérantes et efficaces l'ensemble de ces prestations, le secteur de l'urgence se doit donc de répondre à un enjeu essentiel, celui de la coordination territoriale des acteurs et des actions mises en œuvre.

Les DDASS (sur délégation du préfet) ont pour mission essentielle la mise en œuvre de cette coordination notamment dans un souci de développement des réponses à l'urgence insérant le 115.

L'amélioration de la coordination suppose que, conformément au programme LCE du printemps 1998, le numéro 115 devienne "le point central de la coordination territorialisée des accueils et hébergements d'urgence entre tous les partenaires concernés".

1.2- La vocation du 115 à être placé au cœur du dispositif de veille sociale

1.2.1- Origine et naissance du 115

Les périodes de grand froid qui ont marqué le pays au début des années 1990 ont fortement sensibilisé le public, les médias et les pouvoirs publics au problème des sans abri. Ceux qu'on nomme désormais "les SDF" se retrouvent ainsi, à chaque hiver rigoureux, au premier plan de l'actualité sociale et politique. Chacun prend désormais conscience que des hommes et des femmes meurent de froid dans la rue faute d'avoir trouvé (ou accepté, dans certains cas) un toit pour dormir.

Face à une demande de plus en plus forte et pressante, l'idée d'un service d'accueil et de renseignement téléphonique permanent chargé de répondre aux situations de détresse et d'urgence sociale se met alors à germer au sein de certaines structures associatives.

Des associations en contact direct avec les exclus et les plus démunis concrétisent petit à petit ce projet en mettant en place des permanences téléphoniques.

Cependant, malgré leur bonne volonté, ces associations ne disposent pas toujours de moyens humains et financiers suffisants pour fonctionner en continu et l'appel reste généralement payant pour le demandeur.

Par ailleurs, se fait fortement ressentir le besoin d'aider une population de plus en plus précarisée et diversifiée (jeunes, femmes, familles) ne souhaitant pas faire appel aux structures d'accueil traditionnelles ou n'ayant aucune connaissance des dispositifs existants.

Pour faire face à cette amplification et à cette diversification des situations de grande précarité, le Ministère des Affaires Sociales conçoit un "plan d'urgence" pour l'hiver 1995-1996.

Ce plan vise à assurer le maintien et le développement des services d'accueil téléphonique et prévoit la mise en place d'un numéro vert "Accueil sans-abri", à la charge financière de l'Etat.

Le dispositif se généralise dans les grandes agglomérations au cours de l'hiver 1995-1996 et des coordinations entre pouvoirs publics et acteurs de l'urgence se mettent en place, l'objectif étant d'apporter localement les réponses les plus appropriées aux personnes en difficulté.

Convaincu de l'utilité d'un tel dispositif, l'Etat décide d'en faire un véritable service public et la circulaire DAS (Direction de l'Action Sociale) du 30 mai 1997 prévoit la transformation du numéro vert "Accueil sans-abri" en numéro à trois chiffres, le 115.

Le 115 entre donc dans le groupe restreint des numéros d'urgence avec les caractéristiques suivantes :

- c'est un numéro de service public
- l'appel est gratuit pour l'appelant comme pour le centre d'appel (le numéro est donc à la charge des opérateurs téléphoniques)
- un affichage public est prévu en particulier dans les cabines téléphoniques
- il est accessible toute l'année, 7 jours sur 7 et 24 heures sur 24
- la réponse est assurée directement par une personne et non par un répondeur automatique.

Le Ministère est attributaire du n°115 et les DDASS sont responsables, sur leur département, de son bon fonctionnement. Elles font le choix des structures qui en seront gestionnaires, ces structures pouvant être très diverses : associations, Centres Communaux d'Action Sociale (CCAS), hôpitaux ou encore commissariats de police. Des instructions sont transmises aux services déconcentrés pour conclure des conventions avec ces gestionnaires, conventions s'appuyant sur le cahier des charges national.

La DDASS doit ainsi répondre à plusieurs missions : une mission technique consistant à répertorier les réponses locales existantes, repérer les lacunes et déterminer l'organisation pertinente ; une mission de mise en œuvre du dispositif et d'animation de réseau et enfin une mission politique supposant la promotion et la mise en place de plans locaux de réponse à l'urgence dans lesquels est inséré le 115 (application du "droit à l'urgence").

Le 115, qui couvre l'ensemble du territoire national, est appelé à fonctionner au niveau départemental comme précédemment pour le numéro vert. Un découpage infra départemental est envisageable en fonction du contexte géographique et démographique local. En effet, ce dispositif décentralisé se veut adaptable au plus proche des besoins et des réalités locales.

Le numéro 115 est officiellement ouvert le 26 septembre 1997 et c'est à la FNARS (Fédération Nationale des Associations d'Accueil et de Réinsertion Sociale) que la direction de l'action sociale confie le pilotage et l'animation du réseau des organismes gestionnaires. Il convient de rappeler que dès 1995, une convention de coopération avait été établie entre le Ministère et la FNARS pour gérer le numéro vert sans abri. La mission de pilotage et d'information consiste à assurer et gérer l'interface avec les opérateurs téléphoniques et à animer le réseau des organismes chargés de répondre aux appels. Pour répondre à cette mission, la FNARS apporte au niveau national et régional un soutien technique permanent : informations sur le dispositif (via notamment le bulletin "Les Infos du 115"), formation continue des intervenants, échanges et rencontres, conseils et accompagnement.

Si la loi LCE du 29 juillet 1998 n'évoque pas le 115 en tant que tel, ce dernier semble cependant devoir s'intégrer parfaitement au dispositif de veille sociale puisqu'il tend vers le même objectif, à savoir informer et orienter les personnes en difficulté. Le 115 est en effet un service public d'urgence sociale intégré dans le dispositif plus large d'accueil territorialisé que constitue la veille sociale.

Il est à noter que les dernières circulaires "hivernales" font expressément du 115 un outil majeur de la veille sociale, complémentaire du Service d'Accueil et d'Orientation (SAO).

Par ailleurs, en tant qu'élément de la veille sociale contribuant à la coordination des réponses à l'urgence sociale, le 115 doit logiquement faire partie intégrante des schémas départementaux de l'accueil, de l'hébergement et de l'insertion en cours d'élaboration ou déjà validés ⁷.

Le 115 doit donc être développé non comme un outil ou un dispositif marginal mais comme une réponse intégrée dans l'ensemble des dispositifs sociaux et d'insertion.

1.2.2- Les objectifs assignés au 115

Les différentes circulaires dites "hivernales" du Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sur l'accueil et l'hébergement d'urgence des personnes sans domicile fixe reprécisent chaque année le rôle du 115 tel qu'il a été défini dans les circulaires DAS du 30 mai 1997 et du 3 octobre 1997⁸.

Ainsi, ces différents textes indiquent-ils que le 115 "permet à toute personne, qu'elle soit sans domicile ou non, de pouvoir accéder 24 heures sur 24 à une information relative aux possibilités d'hébergement ainsi qu'aux diverses aides et prestations"⁹et qu'il constitue "un premier maillon dans la chaîne qui va de l'accueil d'urgence à la réinsertion sociale"¹⁰

La circulaire de mai 1997 définit le service minimum devant être fourni à chaque appelant par le gestionnaire du 115 au niveau départemental et faisant l'objet d'une convention avec l'Etat. Un cahier des charges reprenant ce contenu minimum est ainsi proposé en annexe de la circulaire, le gestionnaire local ayant évidemment toute latitude pour étoffer le service offert aux appelants.

⁷ Circulaire DAS du 10 septembre 1999

⁸ Annexe n°1 et annexe n°2

⁹ Circulaire du 17 octobre 2000 sur l'accueil et l'hébergement d'urgence

¹⁰ Circulaire du 30 mai 1997

Le principal objectif du 115 est donc d'informer et d'orienter téléphoniquement une population déterminée, à savoir les personnes et familles sans domicile fixe et les jeunes en errance. Les particuliers, structures et services qui appellent au sujet de personnes en difficulté peuvent également être renseignés.

Une présence humaine permanente fait partie des obligations du gestionnaire du 115, les appels devant systématiquement être pris en charge par une personne physique et en aucun cas par un répondeur automatique.

Les informations susceptibles d'être données par les écoutants du 115 portent sur l'hébergement d'urgence et les accueils de jour dans le département, l'accès aux soins et à l'hygiène, l'aide alimentaire, les services sociaux et les téléphonies sociales. Le 115 permet, de ce fait, d'apporter des réponses concrètes aux situations d'urgence sociale : dormir au chaud, manger, se soigner, se vêtir...

Il offre aux personnes sans abri un premier accueil accessible, direct, immédiat et inconditionnel.

La circulaire de mai 1997 rappelle cependant qu'il ne s'agit pas pour autant de réaliser un entretien social, ce dernier devant plutôt être mené une fois la situation d'urgence réglée.

Le cahier des charges précise également que lorsque l'écoutant estime être face à une situation d'extrême urgence, il doit contacter lui-même le SAMU, le Samu social, les pompiers ou tout autre service susceptible de porter rapidement secours à l'appelant.

Pour remplir sa mission première, le 115 doit quotidiennement être informé des places d'hébergement disponibles et assurer la régulation entre l'offre et la demande. Il s'agit donc pour chaque structure d'hébergement de faire régulièrement connaître au gestionnaire du 115, tout comme au responsable du dispositif de veille sociale, le nombre de places vacantes. Une fois ces places libres recensées et centralisées, le 115 est alors en mesure d'orienter plus efficacement les personnes en demande d'hébergement.

L'organisation et la formation d'une équipe d'écoutants peut également constituer un gage d'efficacité du 115.

A cet égard, les circulaires "hivernales" les plus récentes¹¹ recommandent l'embauche et la formation d'emplois-jeunes pour assurer cette fonction d'écoutant. Il s'agit en effet de mettre en place un personnel spécifique, exclusivement ou quasi exclusivement affecté sur le 115 et auquel a été apporté un minimum de formation. La fonction d'écoutant du 115 suppose des compétences dans l'écoute, l'analyse de la demande et le diagnostic, la recherche de solutions et l'orientation.

Parallèlement à cette mission d'information et d'orientation, le 115 a pour ambition d'être un outil privilégié d'observation des situations d'exclusion sociale et de recensement des réponses disponibles.

La circulaire hivernale 2000 parle par exemple du 115 comme d'un "lieu d'observation privilégié de l'évolution de la demande et des limites ou dysfonctionnements éventuels du dispositif". Le 115 est en effet le mieux placé pour faire apparaître les manques et les incohérences de l'offre locale par rapport aux besoins ressentis ou exprimés sur place.

En outre, les informations recueillies par les différents 115 pourront utilement alimenter l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale créé par la loi LCE (article 153-I). Cet observatoire est chargé de la collecte, de l'analyse et de la diffusion des données relatives aux situations de précarité, de pauvreté et d'exclusion sociale et aux politiques menées dans ce domaine.

Même si le 115 constitue une mission clairement identifiée, il n'existe pas de financement spécifique du numéro d'urgence sociale.

Au niveau départemental, le 115 s'impute parfois sur la dotation globale CHRS, dès lors que le gestionnaire est un CHRS, ou sur la ligne budgétaire des crédits d'action sociale "intégration, lutte contre les exclusions" du chapitre 46-81 article 20. Dans les deux cas, malgré le travail spécifique nécessité par le 115, ce mode de financement en fait une action ordinaire de la structure gestionnaire. Cette situation ne satisfait guère les gestionnaires qui souhaitent que l'activité du 115 soit reconnue comme un champ d'intervention des CHRS et s'impute, sous réserve de revalorisation, sur leur dotation globale.

¹¹ Par exemple, circulaire du 17 octobre 2000 sur l'accueil et l'hébergement d'urgence

Le second programme 2001-2003 de lutte contre les exclusions, dans son volet sur l'amélioration de l'hébergement des démunis, s'intéresse au fonctionnement du 115 au niveau départemental.

Il évoque notamment l'opportunité de mettre en place de façon systématique des "chartes engageant l'ensemble des associations à mettre davantage de places à disposition des publics en difficulté et à les gérer conjointement dans le cadre de comités de pilotage associant les services de l'Etat".

Le travail en partenariat dans un souci de coordination et d'efficacité du dispositif constitue donc, plus que jamais, un enjeu majeur en matière de gestion et de traitement des situations d'urgence.

En outre, le nouveau programme LCE souhaite le développement de l'accueil d'urgence en direction d'un public spécifique à savoir les femmes victimes de violences avec leurs enfants et les jeunes couples sans enfants, le dispositif actuel paraissant davantage adapté aux personnes isolées.

Depuis peu, l'afflux de demandeurs d'asile, pose dans de nombreux départements, des difficultés croissantes en terme d'hébergement et d'accompagnement social.

On assiste, en effet, à une saturation du dispositif d'urgence résultant non seulement de l'amplification du phénomène d'accueil des demandeurs d'asile mais aussi de l'augmentation de leur durée de séjour du fait de la lenteur des procédures administratives actuelles. La prise en charge de cette population d'origine étrangère vient inévitablement peser sur le dispositif de veille sociale et les établissements ne sont plus en mesure de remplir leur mission initiale à savoir héberger les personnes en grande difficulté.

II - Le 115 en Meurthe et Moselle : un rôle et un positionnement incertains

La Meurthe et Moselle compte plus de 710 000 habitants, près de 600 communes et sa population est urbaine à 88%¹². Sa géographie est assez particulière puisque le Nord et le Sud du département sont distants de 150 km.

Nancy, avec plus de 100 000 habitants hors agglomération, est la plus grande ville du département et, comme dans la plupart des départements avec une seule ville importante, la Meurthe et Moselle se caractérise par une concentration des équipements sur cette ville¹³. En effet, le poids de l'agglomération nancéienne tend à occulter le reste du territoire d'autant plus que l'attractivité de Nancy favorise la venue des personnes en grande difficulté sociale.

On constate, par exemple, que 97 % des places de CHRS sont situées sur Nancy et son agglomération. En outre, avant la mise en place - conformément à la circulaire du 30 mai 1997 - d'un 115 départemental, il existait depuis de nombreuses années sur Nancy un numéro vert pour les sans abri. Aujourd'hui, c'est une association très présente sur Nancy et gestionnaire, entre autres, de places de CHRS qui est chargée de la gestion du 115.

Malgré la relative ancienneté du dispositif de permanence téléphonique et l'expérience accumulée au fil des années, les missions et les partenariats du 115 manquent encore aujourd'hui de lisibilité ce qui ne facilite guère le positionnement du numéro d'urgence au sein de la veille sociale.

Notons qu'il sera déjà fait référence dans cette partie à certaines observations faites dans le cadre de l'évaluation (abordée en IIIème partie)

¹² Chiffres INSEE

¹³ voir annexe n°1

2.1- Un manque de lisibilité des missions et des partenariats

2.1.1- Des missions méconnues et imprécises

Dès 1984, le département de Meurthe et Moselle bénéficie, via le Service d'Urgence Sociale (SUS) ouvert à Nancy cette même année, d'un accueil téléphonique permanent, les appels étant basculés vers le Centre d'accueil et d'Orientation (CAO) en soirée et le week-end.

L'objectif était de traiter rapidement toute situation d'urgence sociale en proposant, si nécessaire, une solution d'hébergement immédiat (à titre de dépannage). En juin 1993, le SUS, transféré dans de nouveaux locaux, prend l'appellation de Point d'Accueil d'Urgence (PAU).

Puis, en réponse à la circulaire du 30 mai 1997, la DDASS de Meurthe et Moselle confie la mise en œuvre du 115 à l'association ARS (Accueil et Réinsertion Sociale) qui s'occupait précédemment du numéro vert "accueil sans abri". L'ARS est également gestionnaire du PAU, du CAO et de places de CHRS.

Le 115 de Meurthe et Moselle voit officiellement le jour le 1^{er} septembre 1997. Une convention signée le 24 octobre 1997¹⁴ entre le Préfet de département et l'association ARS fait de cette dernière le gestionnaire et le centre de réception du numéro d'urgence 115 sur le département.

A l'origine, les appels aboutissaient au point d'accueil d'urgence de Nancy du lundi au vendredi, de 8h00 à 19h00. En dehors de ces heures d'ouverture ainsi que le week-end et les jours fériés, les appels étaient transférés au centre d'accueil et d'orientation de Nancy.

Actuellement, les appels parviennent au CHRS de l'ARS Pierre Vivier, 24 heures sur 24, 7 jours sur 7, toute l'année.

¹⁴ voir annexe n°4

Il est à noter que le PAU de Nancy répond également, 24 heures sur 24, aux appels téléphoniques. Un basculement s'opère le soir et les week-end sur le CAO. La réception des appels est effectuée par un travailleur social chargé d'écouter et d'analyser rapidement la demande, de renseigner et de diriger vers le service compétent, voire de proposer une rencontre si la situation l'exige. Les PAUS de Longwy et de Briey offre aussi un accueil téléphonique permanent, les appels étant basculés à partir de 17h00 sur le portable d'un veilleur de nuit ou sur un CHRS. Ainsi, les demandes urgentes d'hébergement sont traitées de façon permanente par les PAUS agissant dans le cadre d'un secteur bien déterminé (c'est à dire sur les secteurs de Nancy, de Briey ou de Longwy).

La fonction du 115 semble envisagée de manière assez large et imprécise par l'association gestionnaire elle-même puisque dans un document d'information de l'ARS, le 115 est défini comme un "numéro téléphonique national unique destiné à faciliter le signalement des situations de détresse sociale et à mettre en œuvre rapidement les interventions nécessaires". En outre, dans le rapport d'activité 2000 de l'ARS Pierre Vivier, aucun chapitre n'est consacré au 115. Il est simplement indiqué que le Samu Social est couplé avec le numéro d'urgence. Il est ainsi présenté comme un accessoire du Samu Social (celui-ci ne fonctionnant d'ailleurs pas sur le même mode pendant la période hivernale et le reste de l'année) permettant à des personnes en difficultés ou à des particuliers de signaler des situations de détresse.

La convention d'octobre 1997 reprend en annexe le service minimum proposé par le cahier des charges de la circulaire du 30 mai 1997¹⁵, aucune mission ou action supplémentaire n'étant venue étoffer ce contenu.

Ce cahier des charges, pourtant signé par le gestionnaire, n'apparaît guère connu des écoutants 115. Si certains en ont entendu parler, rares sont ceux qui l'ont effectivement lu. En général, les écoutants 115 admettent avoir une vision floue des missions assignées au numéro d'urgence sociale, notamment lorsqu'il s'agit d'intervenir en dehors de l'agglomération nancéienne.

¹⁵ voir annexe n°1

En effet, s'ils assimilent tous le 115 à un service chargé de trouver un hébergement en urgence, ils demeurent sceptiques sur sa faculté et sa légitimité à mobiliser l'ensemble des acteurs censés s'intégrer au dispositif d'urgence¹⁶.

Les missions du 115 apparaissent ainsi imparfaitement identifiées et appropriées par ceux qui sont en charge de faire fonctionner le numéro d'urgence au quotidien. Ce sentiment d'imprécision résulte peut être d'une insuffisante valorisation du rôle du 115.

Une fois mis en œuvre, le 115 - destiné avant tout à des personnes sans abri - a dû se faire connaître de ce public difficile à capter.

Le numéro 115 fait ainsi l'objet d'un affichage dans les cabines téléphoniques publiques au même titre que les autres numéros d'urgence. D'ailleurs, les appels proviennent assez souvent de cabines publiques et en particulier celles installées à proximité des gares¹⁷.

Son existence est également mentionnée dans un guide pratique édité chaque année par la Ville de Nancy¹⁸. Ce guide vise à renseigner les sans abri ou les personnes souhaitant leur venir en aide sur les lieux d'hébergement, de restauration, d'accès aux soins et à l'hygiène.

Toutefois, le 115 reste méconnu du public et de certains professionnels tels les travailleurs sociaux¹⁹. A titre d'exemple, la question de la connaissance du numéro 115 a été posée lors de la venue à la DDASS de Meurthe et Moselle d'élèves éducateurs et assistants sociaux de l'Institut Régional de Formation en Travail Social de Lorraine (IRTS). Résultat : aucun d'entre eux ne connaissait l'existence du 115.

Enfin, il existe pour le public un risque de confusion avec les numéros d'urgence tels le 15 (SAMU) ou le 18 (pompiers) et les numéros verts tels le 119 (allô enfance maltraitée) ou encore le 113 (Drogues info services).

¹⁶ Eléments d'information recueillis lors des entretiens réalisés, dans le cadre de l'évaluation, avec des personnels de l'ARS, écoutants 115

¹⁷ voir note n°16

¹⁸ voir annexe n°5

¹⁹ voir résultats du questionnaire adressé à divers organismes dans le cadre de l'évaluation du 115

2.1.2- Un réseau partenarial et une coordination limités

Si l'article 1^{er} de la convention signée en Meurthe et Moselle indique que "le numéro d'urgence est l'un des éléments de coordination du dispositif d'aide aux sans abri", le cahier des charges annexé ne précise pas les modalités de mise en œuvre de cette coordination. Pourtant, la coordination peut amener à une forme de régulation, cette dernière supposant la mise en œuvre de pratiques interactives entre acteurs.

Il y a donc intérêt à développer, dans un objectif de régulation efficace des places d'hébergement d'urgence, un réseau partenarial au niveau départemental. Cependant, la fonction de coordination n'étant pas clairement affichée en Meurthe et Moselle, le 115 semble manquer d'impact voire de légitimité auprès de certains de ses partenaires potentiels.

Le contexte historique et "organisationnel" local semble expliquer, en partie, ce manque de coordination et l'absence de partenariat inter associatif.

Ainsi, le poids de l'association ARS qui gère de nombreux outils intégrés dans le dispositif de veille sociale (PAUS, CAO, Samu Social, équipe de rue, boutique de solidarité...), tend à peser sur la constitution d'un véritable réseau regroupant l'ensemble des acteurs de l'urgence sociale sur le département.

L'ARS intervient uniquement sur la Meurthe et Moselle Sud et les relations avec les CHRS du Nord du département ne sont guère développées. De ce fait, en cas de demande urgente, les écoutants du 115, salariés de l'ARS, cherchent des réponses au sein même de l'association, cette dernière disposant d'une grande capacité d'hébergement et intervenant auprès de publics différents. L'association gère en effet 315 places de CHRS sur site, en éclaté ou en logement, dont 10 lits médicalisés. Elle est en capacité de recevoir des hommes seuls, des femmes seules ou avec enfants, des familles et des couples. Elle gère également un dispositif ALT (aide au logement temporaire) de 50 logements transitoires et d'urgence.

En cas de saturation du dispositif d'urgence ou d'impossibilité de trouver un logement adapté à la demande, l'écoutant 115 ira rarement solliciter directement une autre structure. Il préférera contacter la DDASS ou remettre à la personne en situation de détresse un bon pour une nuitée d'hôtel .

De toutes façons, des solutions d'hébergement en dehors de l'agglomération nancéienne sont très peu connues. Pour le nord du département, les réponses à l'urgence sont plutôt données par les PAUS de Longwy et Briey relayés, aux heures de fermeture, par le CHRS d'Auboué.

En outre, la régulation du dispositif d'hébergement d'urgence passe nécessairement par le relevé des places d'hébergement vacantes. Or, dans le cadre de la veille sociale, ce relevé n'est pas réalisé par l'association gestionnaire du 115. C'est la délégation départementale de la FNARS dont le secrétariat est assuré par une association différente de l'ARS qui est ainsi chargée de déterminer quotidiennement l'état des places disponibles en CHRS sur le département. Cette liste a pour destinataires la Préfecture, la DDASS et le PAU de Nancy.

S'il apparaît opportun qu'une association autre que l'ARS assure cette tâche de comptabilisation des places vacantes, on peut toutefois regretter l'absence de lien entre celles-ci. On pourrait par exemple imaginer que, par souci d'efficience, ces deux associations voire l'ensemble des acteurs concernés déterminent ensemble les modalités de transmission et d'actualisation permanente des données.

Aujourd'hui, le développement de la coordination territoriale entre les différents acteurs de l'urgence constitue indubitablement un enjeu majeur, gage de l'efficacité du dispositif d'aide aux sans abri. Le 115 doit désormais aller au delà de sa mission strictement opérationnelle ce qui suppose l'existence, sur l'ensemble du département, d'un véritable réseau partenarial.

2.2- Une place indéterminée au sein du dispositif de veille sociale

2.2.1- Le 115 : un outil du dispositif de veille sociale parmi d'autres

Le dispositif de veille sociale de Meurthe et Moselle s'appuie sur le numéro 115 mais également sur les Points d'Accueil d'Urgence Sociale (PAUS) du département, les Centres d'Accueil et d'Orientation (CAO), l'équipe mobile et le Samu Social.

Les trois PAUS situés à Nancy, Longwy et Briey sont ouverts en journée, du lundi au vendredi. Ils ont pour mission d'accueillir, d'informer et d'orienter les individus ou familles en grande difficulté sociale et pour lesquels les services sociaux relevant des collectivités territoriales ne sont plus en mesure de pallier les difficultés, notamment concernant l'hébergement.

Les PAUS s'attachent donc à répondre de façon inconditionnelle à toute situation de détresse, à tout type de demande. Ils sont en mesure de mobiliser une offre de dépannage correspondant à un hébergement de courte durée, une aide alimentaire ponctuelle, une aide au transport ou encore à une obligation de domiciliation. En outre, les PAUS assurent un accueil téléphonique permanent²⁰.

Les deux CAO situés à Nancy interviennent dans un second temps puisqu'ils sont chargés de l'accueil d'un public (accompagné ou non d'enfants) en rupture de lieux d'habitation et admis préalablement par le PAUS. En effet, les admissions sont exclusivement proposées par le PAU de Nancy qui gère les disponibilités et les priorités. Un accompagnement social individualisé est systématiquement mis en place.

Le Samu social, plus médiatique et mieux identifié par le grand public, existe sur Nancy depuis janvier 1996. Un véhicule spécialement aménagé va, uniquement sur l'agglomération nancéienne, au devant des personnes les plus démunies. Il fonctionne pendant la période hivernale c'est à dire de novembre à fin mars, tous les jours, de 18h00 à 24h00. Il offre aux personnes vivant à la rue de quoi manger (sandwich, café), se réchauffer (couvertures de survie) et leur propose une solution d'hébergement pour la nuit.

Le Samu Social est également amené à intervenir sur demande expresse du 115, lorsqu'une personne en difficulté se trouve dans l'impossibilité de se déplacer ou à la suite d'un signalement donné par un particulier. Il est à noter que l'écouter du numéro d'urgence remplit une "fiche d'appel 115"²¹ à chaque fois que l'intervention du Samu Social est sollicitée. Le compte-rendu de cette intervention est ensuite consigné sur cette même fiche.

²⁰ Fonction d'accueil téléphonique des PAUS développé précédemment (II-1 1)

²¹ voir annexe n°6

En 2000, 14 personnes en moyenne par soir ont été rencontrées par deux travailleurs sociaux accompagnés d'un bénévole (33 bénévoles ont activement participé à cette action) ce qui représente 140 sorties et 1675 contacts au cours de la période hivernale.

Le dispositif est allégé en dehors de la période hivernale puisque l'équipe mobile parcourt l'agglomération nancéenne 3 jours par semaine, de 19h00 à 24h00, pour entrer en contact avec les personnes vivant à la rue ou en squat. En journée, des démarches auprès des services sociaux et un travail d'accompagnement individuel sont amorcés voire réalisés.

Il convient de rappeler que l'ensemble de ces outils constitutifs de la veille sociale participe également au plan d'urgence départemental lancé chaque hiver afin de renforcer le dispositif existant le reste de l'année.

Le 115 n'apparaît donc pas comme un élément charnière du dispositif de veille sociale de Meurthe et Moselle. Il est un élément parmi d'autres, sans rôle prépondérant affiché.

2.2.2- Le défaut de positionnement du 115

Le 115 ne semble pas avoir clairement trouvé sa place au sein des diverses actions mises en œuvre pour venir en aide aux personnes en détresse sociale. S'il fait effectivement partie intégrante du dispositif de veille sociale, du dispositif d'urgence hivernale ou encore du schéma de l'accueil, de l'hébergement et de l'insertion, le 115 n'y occupe pas une place formellement identifiée. Il est généralement considéré comme un outil sans pour autant se voir attribuer un rôle stratégique explicite, tel celui de coordonnateur.

Le 115 a également quelques difficultés à se positionner face à la DDASS et face aux autres acteurs départementaux de l'hébergement et de l'urgence.

Pour se positionner de façon précise au sein du dispositif de veille sociale, le 115 doit d'abord réaffirmer sa mission première, à savoir être au service du public sans abri.

Ainsi, le 115 n'est pas appelé à repérer les dysfonctionnements de certaines structures et encore moins à les communiquer aux pouvoirs publics, et à la DDASS en particulier. Le développement du partenariat et de la coordination suppose en effet qu'un climat de confiance règne entre les différents acteurs concernés, ces derniers partageant un souci commun : venir rapidement au secours de personnes en situation de crise ou de rupture, connaissant de graves difficultés sociales.

Dans cette même logique, la fonction d'observatoire susceptible d'être dévolue au 115 devra s'entendre comme la volonté de repérer les besoins des populations en difficulté et de mettre en lumière les inadéquations locales entre l'offre et la demande.

En outre, le fait que la gestion du 115 soit confiée à une association en particulier ne signifie en rien que cette dernière exerce une quelconque prééminence pour assumer l'urgence. Elle est un acteur de l'urgence au même titre que les autres et ne saurait supporter seule, et pour tout un département, le poids de l'urgence.

Pourtant, le 115 n'a pas la possibilité d'imposer un individu à une structure bénéficiant de places disponibles. Il n'a aucun pouvoir de coercition et se doit de respecter le mode de fonctionnement de chaque structure d'hébergement. Un décret du 3 juillet 2001²², indique que c'est désormais le responsable du CHRS qui prend la décision d'accueillir une personne ou une famille à la demande du préfet. Le directeur de l'établissement tient alors notamment compte de la capacité d'accueil de la structure et des catégories de personnes qu'il est autorisé à recevoir.

A cet égard, se pose le problème des personnes qualifiées d'"indésirables". Il s'agit d'individus connus pour leur comportement violent ou inadapté et qui, après avoir fait le tour de toutes les structures existantes, sont refusés partout.

²² Décret n°2001-576 du 3 juillet 2001 relatif aux conditions de fonctionnement et de financement des centres d'hébergement et de réinsertion sociale.

Le principe d'un accueil inconditionnel, nécessairement mis en œuvre par le 115, ne se traduit donc pas de façon systématique par un accueil inconditionnel et immédiat dans un centre d'hébergement. La mission d'orientation assignée au 115 ne lui donne pas capacité à exiger l'application du "droit à l'urgence" reconnu à tout citoyen.

Enfin, il apparaît qu'en matière d'accueil téléphonique les objectifs du 115 et des Points d'accueil d'urgence sociale sont similaires²³, une certaine confusion entre ces deux numéros de la téléphonie sociale pouvant donc légitimement naître dans l'esprit des professionnels et du public. D'ailleurs, on constate que les travailleurs sociaux et les Centres communaux d'action sociale prennent davantage appui sur le PAU lorsqu'ils sont à la recherche d'un hébergement en urgence²⁴.

De même, les écoutants 115 expliquent qu'en journée ils orientent volontiers le demandeur vers le Point d'accueil d'urgence le plus proche, notamment quand l'appel vient du nord de la Meurthe et Moselle²⁵. Le 115 a pourtant vocation à couvrir l'ensemble du département contrairement au PAUS qui intervient sur une zone géographique théoriquement plus limitée.

Le 115 a aussi pour avantage d'être un numéro gratuit, plus facile à mémoriser et en plus grande capacité d'agir en soirée et les week-end. De cette manière, il peut se positionner en tant que service directement et constamment accessible au public.

²³ voir partie 2.1.1

²⁴ voir note n°18

²⁵ voir note n°16

III- L'évaluation du 115 de Meurthe et Moselle dans une perspective de redéfinition de ses missions et de ses objectifs

La FNARS a réalisé deux évaluations en 1999 et en 2000 sur le numéro d'urgence sociale 115.

L'évaluation de 1999 concernait les centres 115 situés hors de l'Ile de France²⁶, celle de 2000 s'intéressant aux 115 d'Ile de France, excepté Paris²⁷. Les personnes interrogées sur le fonctionnement du 115 dans le cadre de ces évaluations ont été les gestionnaires, les structures partenaires et les DDASS.

Quelques résultats méritent d'être ici rapportés d'autant plus qu'ils serviront de référence lors de l'analyse des résultats obtenus dans le cadre de l'évaluation du 115 de Meurthe et Moselle.

Au niveau national (hors Ile de France), les gestionnaires du 115 sont des associations à 80%, plus de la moitié des structures gestionnaires étant des CHRS. 30% des structures ont fait le choix d'affecter un ou plusieurs écoutants exclusivement sur le 115.

Les appels polluants, c'est à dire émanant de plaisantins, oscillent entre 80 et 90%.

Ces enquêtes révèlent également que, sur les appels significatifs, la majorité des appelants sont les usagers eux-mêmes : 68 % au niveau national, 61% en Ile de France. Les appels provenant des particuliers représentent environ 10 % du total, la différence (19% au niveau national, 28% en Ile de France) se composant d'appels institutionnels.

37% des appelants au niveau national, 32% en Ile de France sont des jeunes de moins de 25 ans et, pour la plupart, sans ressources.

2/3 des usagers sont des hommes, en grande majorité isolés. Les couples représentent environ 15% de la population appelante.

²⁶ "Numéro d'urgence 115 – Accueil sans abri", Recueils et documents FNARS, n°3 septembre 1999

²⁷ "115 – accueil sans abri : les évaluations", Supplément de la Gazette FNARS, n°6 mai 2001

52% des appels nationaux, 61% en Ile de France portent sur des demandes d'hébergement. Le 115 est surtout sollicité entre 16 et 20 heures, aucune baisse significative des appels n'étant constatée entre l'été et l'hiver.

Au regard de ces évaluations réalisées par la FNARS, il apparaît que le 115 est identifié comme un service directement accessible au public sans-abri, destiné à trouver des solutions d'hébergement en urgence et apte à informer de façon immédiate et générale un public en détresse sociale.

Le degré de satisfaction et les modalités de fonctionnement restent très divers selon les départements, et ce, même si la structure associative est majoritairement gestionnaire.

C'est pourquoi il s'agit désormais de s'attacher au 115 de Meurthe et Moselle, d'en analyser la "philosophie", le fonctionnement quotidien, ses limites et ses contraintes.

Ainsi, après avoir expliqué la démarche suivie pour procéder à l'évaluation du 115 de Meurthe et Moselle, il conviendra de commenter et d'analyser les informations recueillies et les dysfonctionnements observés dans un objectif de redéfinition et de réorientation des missions et des modalités de fonctionnement du numéro d'urgence sociale .

3.1- La démarche d'évaluation

3.1.1- Origine et objectifs de l'évaluation

Dans le cadre du bilan de la loi de lutte contre les exclusions, il est apparu opportun d'analyser le dispositif de veille sociale et plus particulièrement le fonctionnement et l'utilité du numéro d'urgence sociale 115.

En outre, le schéma départemental (2001-2003) de l'accueil, de l'hébergement et de l'insertion de Meurthe et Moselle (schéma AHI) compte parmi ses objectifs l'amélioration de la veille sociale et du 115.

Pour ce faire, il préconise d'évaluer le fonctionnement actuel du dispositif dans une perspective de redéfinition du rôle du 115.

Le champ et les objectifs de cette évaluation ont été présentés préalablement à l'association gestionnaire du 115. Le concept d'évaluation pouvant s'entendre de différentes manières, les effets attendus de cette démarche ont été délimités et précisés.

L'évaluation du 115 de Meurthe et Moselle consistait ainsi à apprécier de façon objective les modalités de fonctionnement du dispositif et, plus globalement, la valeur et les effets propres à une action, à une politique, au niveau départemental. Il ne s'agissait en aucun cas de l'évaluation de l'association gestionnaire ou de son personnel écoutant.

En effet, évaluer consiste à "porter un jugement sur la valeur des actions publiques²⁸ et non pas sur la façon de mettre en œuvre celles-ci. En conséquence, l'évaluation devait permettre de formuler des recommandations et des propositions.

L'évaluation du 115 avait pour objectif spécifique la redéfinition de ses missions voire sa réorganisation (peut être dans le cadre d'un nouveau cahier des charges et d'un nouvel appel à projet). Elle visait, de façon plus globale, à assurer la mise en œuvre d'une véritable coordination du dispositif d'urgence sociale sur l'ensemble du département.

3.1.2- La méthode

Dans un premier temps, il a fallu déterminer les éléments de référence et critères de l'évaluation, puis, dans un second temps, les personnes à interroger et les modalités de recueil de l'information.

²⁸ Décret du 22 janvier 1990

Il est ainsi fait référence :

- aux missions assignées au 115 par la circulaire du 30 mai 1997
- au cahier des charges signé en Meurthe et Moselle avec l'association gestionnaire
- aux informations recueillies sur les conditions et modalités de fonctionnement du 115 dans d'autres départements (informations sollicitées par voie de messagerie)

A cet égard, les départements composant la Lorraine ont plus particulièrement été étudiés et notamment le centre 115 de Moselle ayant fait l'objet d'une observation sur site.

- aux résultats des évaluations FNARS (évoqués en introduction de cette troisième partie)

Les critères d'évaluation devaient permettre d'apprécier l'organisation actuelle du 115 et les évolutions souhaitables, d'analyser les catégories de population concernées, les types de demandes et les modalités de traitement de celles-ci, les réponses apportées et les délais moyens de satisfaction.

En outre, il s'agissait de déterminer l'existence ou la non-existence de réseaux parallèles de traitement des situations d'urgence.

Le choix des personnes à interroger à également constitué une étape importante. Le responsable du 115 (chef de service de la structure) et une partie des personnels écoutants ont fait l'objet d'un questionnement particulier, via des entretiens semi-directifs, favorisant une meilleure connaissance du 115. Un guide d'entretien a été réalisé à cet effet²⁹.

En parallèle un questionnaire³⁰ a été adressé à un échantillon de personnes et de structures du département susceptibles de travailler avec le 115 ou de faire appel à lui.

²⁹ voir annexe n°7

³⁰ voir annexe n°8

Il s'est agit :

- des 3 Points d'accueil d'urgence sociale du département (Nancy, Briey et Longwy)
- de 6 CHRS (hors les structures gérées par l'ARS)
- de 5 centres médico-sociaux (situés en zone urbaine, semi-urbaine et rurale) par l'intermédiaire du Conseil Général
- des 6 PASS (Permanence d'accès aux soins de santé) mises en place en Meurthe et Moselle
- de 52 CCAS soit l'ensemble des membres de l'Union Départementale des Centres Communaux d'Action Sociale, ce qui a permis d'obtenir un échantillon de communes urbaines et rurales localisées sur les différents secteurs de département

L'objectif était d'apprécier le degré de connaissance et d'utilisation du 115 par des partenaires extérieurs réels ou potentiels ainsi que les capacités de réponse à l'urgence sociale sans sollicitation du 115 (notamment hors de l'agglomération nancéienne).

3.2- Le fonctionnement actuel du 115 de Meurthe et Moselle

Remarque préalable : le 115 de Moselle sera systématiquement évoqué à titre de comparaison. Il a la particularité de connaître des modalités de fonctionnement récentes puisque la reprise du 115 par un nouveau gestionnaire date de janvier 2001. En outre, il s'est fortement axé sur son rôle de coordinateur de la veille sociale en optant pour un découpage par bassins (bassin de Metz, bassin houiller, bassin sidérurgique), chacun de ces bassins faisant l'objet de réunions de coordination régulières. Ces séances de travail sont des lieux d'information, d'échanges et de réflexion permettant de mettre en lumière les problèmes rencontrés. Depuis la reprise officielle du 115, les partenaires se sont réunis trois fois dans chacun des bassins. Un Comité de pilotage "dispositif de veille sociale 115", présidé par la Directrice de la DDASS de Moselle, a été installé récemment dans le cadre du suivi de l'évaluation périodique du dispositif.

3.2.1- Organisation au sein de la structure gestionnaire

L'ensemble des membres du personnel du CHRS ARS Pierre Vivier, soit une trentaine de personnes, répondent aux appels du 115. Son fonctionnement repose donc sur l'ensemble de la structure, aucune personne n'étant, faute de moyens, spécifiquement affectée au 115.

L'écoutant 115 peut donc être un travailleur social, un stagiaire ou, comme cela a été le cas pendant plusieurs mois, un objecteur de conscience.

En période hivernale, des bénévoles se chargent de répondre aux appels, notamment pendant les heures de repas. Quelques travailleurs sociaux et quelques bénévoles ont pu bénéficier d'une formation à la fonction d'écoutant proposée par la FNARS.

Le téléphone est situé dans le bureau relativement exigü d'accueil du public ce qui nuit à la disponibilité de l'écoutant 115. Il donne directement sur la salle commune du CHRS. Lieu d'installation d'un standard téléphonique, ce bureau est également le lieu où les résidents du CHRS viennent se renseigner, retirer leurs clés et leur courrier. D'ailleurs, les écoutants admettent décrocher quelquefois le téléphone du 115 pour éviter d'être dérangés. En soirée, c'est un veilleur de nuit qui répond aux appels du 115. Le téléphone n'étant pas un "sans fil", le veilleur se retrouve dans l'incapacité de décrocher les appels du 115 lorsqu'il effectue sa ronde.

Le lien direct du 115 avec l'équipe de rue ou le Samu social constitue un point fort de cette organisation.

- *En Moselle, l'organisation apparaît très différente. En effet, l'équipe 115 - installée dans les locaux administratifs d'un CHRS- est composée de quatre permanents sous contrat emploi jeune, formés à l'écoute et candidats aux écoles de travailleurs sociaux. Ces permanents travaillent en général de 7 heures à midi et de 14 heures à minuit. En dehors des ces horaires ce sont des éducateurs (de 12 heures à 14 heures) ou des veilleurs de nuit (de minuit à 7 heures) qui assurent l'accueil téléphonique.*

En outre, un travailleur social à mi-temps est chargé de la coordination, de l'organisation et de la gestion du dispositif. L'écoutant 115 est installé dans un bureau indépendant équipé d'un téléphone sans fil et d'un outil informatique.

Un système de pré-décrochage a été mis en place . Il s'agit d'un message d'une vingtaine de seconde indiquant à l'appelant que le 115 est un service à destination des personnes sans abri et que son numéro, désormais identifié, pourra si nécessaire être transmis aux services de police. La personne appelant pour un motif sérieux est alors invitée à rester en ligne pour être prise en charge par un écoutant 115.

La Moselle ne dispose pas d'un Samu social. Pour le transport des personnes en difficulté, il est fait appel à la Croix Rouge sur l'agglomération messine ou à une société de taxi.

3.2.2- Flux et caractéristiques des appels

Le gestionnaire du 115, malgré un relevé systématique des appels reçus, ne réalise pas d'exploitation statistique. Aussi, l'essentiel des données qui vont être présentées sont issues du recoupement d'éléments d'information fournis par les écoutants interrogés.

Le gestionnaire 115 de Meurthe et Moselle estime que le nombre d'appels polluants représente entre 85 et 95 % du total des appels.

Ainsi, du 1er novembre 2000 au 31 mars 2001, sur les 16000 appels enregistrés, 5% seulement étaient sérieux³¹.

Les appels fantaisistes sont légion aux périodes de récréations, de fin des classes et de vacances scolaires. Les appels sérieux sont plus fréquents à partir de 18h00 et en période de mauvais temps.

La plupart des écoutants se disent usés par les appels fantaisistes et les insultes.

³¹ source France Télécom

Le 115 est surtout utilisé par les "usagers" eux-mêmes. Les appels en provenance de travailleurs sociaux ou de particuliers sont plus rares. Parfois, la police ou la gendarmerie passent le relais au 115.

Les appelants sont majoritairement des hommes seuls, âgés de 18 à 50 ans. Toutefois, il arrive que des familles, des femmes seules avec enfants et des demandeurs d'asile passent par le numéro d'urgence.

Les appels proviennent de l'ensemble du département et, régulièrement, des personnes "débarquées" du train contactent le 115 depuis les gares.

A priori, il n'est donc pas observé de phénomène de concentration des appels sur Nancy et son agglomération.

Les demandes sont généralement ciblées et concernent surtout l'hébergement. Plus occasionnellement, des personnes se renseignent à titre préventif lorsqu'elles se savent menacées d'expulsion de leur logement ou lorsque leur exclusion d'une structure d'hébergement type CHRS est prévisible.

➤ *En Moselle, des statistiques très détaillées sont établies chaque mois par l'équipe du 115 et présentées lors des réunions de coordination.*

Elles retracent :

- *le nombre d'appels (sérieux / non sérieux)*
- *le nombre de demandes*
- *les types de demandes (hébergement, orientation hors urgence sociale, écoute, soins...)*
- *le nombre d'appels par bassin*
- *les horaires d'appel*
- *la provenance des appels (usager, structures d'accueil d'urgence, assistantes sociales, travailleurs sociaux, police, particulier...)*
- *l'âge du public concerné et leur situation familiale*
- *les orientations et les accueils (en structure d'hébergement d'urgence, en hôtel, sans suite, impossibles)*
- *les motifs des situations refusées et restées sans solution*
- *le détail par bassin des demandes d'hébergement en urgence*

L'équipe 115 explique ne plus se focaliser sur les appels fantaisistes, surtout depuis l'installation du système de pré-décrochage. Ils ont intégré cette contrainte de fonctionnement et souhaitent privilégier la qualité des réponses à apporter.

3.2.3- Procédure de prise en charge de l'appel et de traitement de la demande

Chaque appel, même non sérieux, est noté dans un cahier précisant la date et l'heure de l'appel, le numéro de téléphone affiché sur l'écran de l'appareil, le nom de l'appelant et le motif de l'appel. L'écoutant cherche systématiquement à obtenir le nom et le prénom de l'appelant, sa localisation géographique voire sa description physique.

En cas de répétition d'appels fantaisistes provenant d'un même numéro de téléphone, l'écoutant peut être amené à rappeler le numéro identifié dans le but de faire comprendre à la personne l'absurdité de son comportement. S'il s'agit d'une cabine téléphonique située à proximité d'un collège ou d'un lycée, le responsable de l'établissement pourra également être alerté afin de faire cesser les agissements de certains de ses élèves.

Après avoir analysé la demande et la situation de l'appelant, l'écoutant 115 communique l'adresse et le numéro de téléphone de la structure susceptible d'apporter la réponse adéquate.

Parfois, l'écoutant contacte lui-même la structure (essentiellement quand cette structure fait partie de l'ARS) et se charge de rappeler le demandeur une fois obtenue l'information sur la disponibilité des places.

En journée, la personne en difficulté est généralement orientée vers le point d'accueil d'urgence le plus proche. Le soir, elle est invitée à se présenter au CHRS ARS Pierre Vivier pour obtenir une place ou, à défaut, un bon pour une nuitée d'hôtel. En revanche, pour le nord du département, les écoutants 115 ne sont pas en mesure de répondre de façon satisfaisante, surtout en soirée.

Les écoutants disposent de peu de documents pour renseigner le demandeur. Ils utilisent un tableau récapitulatif des adresses et numéros de téléphone des PAUS du département, du CHRS d'Auboué, du CCAS de Lunéville et de l'abri hivernal "la Chaumière" situé à Lunéville.

Pour les aides alimentaires, centres de soins et de distribution de vêtements, les écoutants s'appuient sur leurs connaissances professionnelles du terrain, ces dernières étant plus limitées hors de l'agglomération nancéenne.

- *En Moselle, tous les appels sont notés dans un cahier et font ensuite l'objet de fiches signalétiques nominatives (une couleur différente par bassin) regroupant un certain nombre de renseignements pertinents³². Un logiciel informatique permettant d'assurer encore un meilleur suivi des appels et des réponses apportées va prochainement être mis en place. En matière d'information et d'orientation, l'écoutant ne se contente pas de donner une adresse ou un numéro de téléphone mais se charge de trouver une solution d'hébergement (ou autres) en prenant les contacts nécessaires. Dès lors qu'une solution a été trouvée ou que toutes les possibilités ont été épuisées, l'écoutant rappelle le demandeur. En cas de non réponse à l'urgence, un rendez-vous avec un travailleur social est tout de même systématiquement pris pour le lendemain afin d'examiner de façon plus approfondie la situation de la personne en détresse. Les écoutants ont à leur disposition un classeur regroupant l'ensemble des informations que le 115 a vocation à communiquer au public appelant.*

3.2.4- Les réponses au questionnaire sur le 115 en Meurthe et Moselle

45 questionnaires, sur les 72 envoyés, ont été retournés soit un taux de réponses de 62,5%.

Il est à noter qu'aucun des trois PAUS du département n'a répondu.

³² voir annexe n°9

A la question "connaissez-vous le 115 ?", 20 structures soit 44% ont répondu par l'affirmative, 25 soit 56% déclarant ne pas savoir ce qu'est le 115.

Lorsque la réponse est positive, le rôle du 115 est dans la majorité des cas défini de façon relativement sommaire. En effet, on parle alors de traitement de l'urgence sociale ou d'aide aux sans abri.

Plus rarement, ses missions sont bien identifiées. Par exemple, le 115 est perçu comme un service appelé à "recevoir les appels d'urgence des personnes à la rue et les orienter vers les dispositifs adéquats", ou encore à mettre en place une "intervention d'urgence en matière d'accueil et d'hébergement pour toute personne en détresse".

Cependant, quelques réponses montrent que le 115 est assimilé au Samu social ou à une action spécifique à la période hivernale.

En outre, à titre plus anecdotique, le 115 a été défini comme un numéro à destination des personnes âgées maltraitées.

Parmi ceux qui connaissent le 115, très peu indiquent faire appel à lui (4 sur 20). Le 115 n'est d'ailleurs sollicité qu'à titre exceptionnel, lorsque le PAUS ou les services sociaux sont fermés, c'est à dire le soir et les week-end. En effet, en cas d'urgence et si la réponse n'est pas trouvée localement, il est généralement fait appel au PAUS. Les CCAS indiquent aussi avoir régulièrement recours aux nuitées d'hôtel.

Peu s'estiment en capacité de dire si le 115 remplit ou non ses missions. Certains supposent toutefois qu'il manque de moyens, notamment en personnel, et s'étonnent de voir peser ce service public sur une structure associative.

Faute de bien connaître le 115, beaucoup restent muets sur les évolutions souhaitables. Les quelques attentes recensées portent sur un besoin d'informations précises quant à son rôle, ses compétences et son champ d'intervention.

Il existe très peu d'échanges d'informations, excepté avec une structure d'hébergement qui indique faire régulièrement état de ses places disponibles.

En outre, quelques organismes disposent du "guide sans abri" mentionnant l'existence du 115.

Ce questionnaire n'a pas permis d'identifier de manière spécifique l'existence de réseaux parallèles de traitement de l'hébergement d'urgence.

Les communes s'efforcent d'abord de régler la question localement en utilisant l'offre disponible sur leur territoire (CHRS, foyer de travailleurs, lits d'urgence, hôtel...). La plupart ont parfaitement identifié le rôle des Points d'accueil d'urgence qu'elle n'hésite pas à solliciter en cas de nécessité.

En revanche, il n'existe pas de "réflexe" 115. Cet état de fait peut s'expliquer soit par la méconnaissance des ses missions voire de son existence soit par la volonté de traiter directement avec les services susceptibles d'apporter une solution directe, le 115 étant plutôt perçu comme un centre de renseignement à destination du public.

3.3- Propositions et recommandations pour l'amélioration et le développement du 115 de Meurthe et Moselle

Avant d'aborder les propositions propres au 115 de Meurthe et Moselle, il apparaît opportun de rappeler les dix préconisations formulées par la FNARS à la suite de l'évaluation menée en 1999³³.

Il s'agissait de :

- repréciser les missions du 115, notamment en ciblant le public visé et les problèmes pris en compte
- développer la communication sur le 115 au niveau national et local
- développer et soutenir des modèles 115 différents selon les démographies départementales
- expérimenter et évaluer différents modèles d'organisation 115
- définir et préciser le profil professionnel des écoutants en vue de l'embauche et de formation complémentaire

³³ "Numéro d'urgence 115 – Accueil sans abri", Recueils et documents, n°3 – septembre 1999

- assurer et financer l'équipement 115 indispensable (équipement téléphonique spécifique, équipement informatique, outils de communication...)
- favoriser des relevés de la demande avec des indicateurs homogènes permettant d'effectuer des statistiques nationales
- encourager la production dans tous les départements de données actualisées sur les ressources
- développer autour du 115 et de l'accueil d'urgence des réunions, des groupes de travail, des échanges rassemblant DDASS, gestionnaire et accueillants
- à partir d'un diagnostic sur l'existant, développer, assouplir et diversifier les réponses à l'urgence

PROPOSITIONS POUR LE 115 DE MEURTHE ET MOSELLE

Pour améliorer le fonctionnement du 115 de Meurthe et Moselle et lui donner une place centrale au sein du dispositif de veille sociale, il convient d'agir sur divers aspects :

- En terme de **redéfinition des missions** :

1) Identifier le public pour lequel est destiné le 115 en tenant compte des évolutions récentes

Selon ce qui a pu être observé, il s'agit d'un public sans domicile fixe, en errance ou menacés d'expulsion ou d'exclusion. Même si l'essentiel du public se compose d'hommes isolés, on rencontre de plus en plus souvent des femmes seules ou avec enfants, des couples et des familles.

La question de l'extension à un public autre que les sans abri (ou risquant de le devenir) mérite d'être posée. Par exemple, le 115 doit-il répondre aux femmes victimes de violences conjugales ou aux demandeurs d'asile ?

2) Déterminer la nature des informations tenues à disposition du public par le 115

Le 115 doit développer une connaissance d'ensemble des places d'urgence sur le département et notamment hors de l'agglomération nancéienne.

Il en est de même pour les différents lieux de restauration, de soins et de fourniture de vêtements. En l'occurrence, la nature des informations devra nécessairement s'adapter au public ciblé.

Ces informations, afin d'être connues de tous les écoutants 115, pourront être répertoriées dans un fichier régulièrement actualisé.

Il s'agit également de déterminer jusqu'où peut aller le 115 : doit-il systématiquement orienter (même si parfois aucune orientation réelle ne pourra se dégager dans l'immédiat) ou doit-il se contenter de communiquer des informations ? En cas d'orientation, doit-il s'assurer du suivi ?

3) Développer le rôle d'observatoire des inadéquations entre l'offre et la demande dans le but de faire émerger les nouveaux besoins

Un relevé statistique plus précis et plus fiable du flux des appels, de la typologie du public appelant, de la nature des demandes et des réponses apportées apparaît indispensable à l'identification des manques et des inadaptations.

Ces statistiques pourraient être compilées dans le cadre d'un bilan d'activité, au moins annuel, du 115

↳ L'action du 115 doit être définie en fonction d'un public ciblé, en accord avec la réalité départementale. Il doit, via un rôle d'observation, faire émerger les manques compte tenu des capacités de réponses. Le respect de ces missions suppose la conception d'un nouveau cahier des charges voire le lancement d'un nouvel appel d'offre.

- En terme de **coordination** :

La coordination constitue l'une des missions essentielles du 115 mais n'est pas explicitement mentionnée dans le cahier des charges actuel. C'est pourquoi elle est abordée ici de façon spécifique.

4) Afficher et définir clairement le rôle de coordination du 115 notamment dans le cadre du dispositif de veille sociale

Le 115 doit être identifié en tant qu'acteur de la coordination du dispositif d'hébergement d'urgence et du dispositif de veille sociale et non pas en tant qu'accessoire de l'urgence.

La fonction de coordination du 115 mérite d'être valorisée dans le cadre d'un nouveau cahier des charges et d'une "redynamisation" plus globale du dispositif de veille sociale.

5) Mettre en place des réunions de coordination régulières regroupant l'ensemble des acteurs de la veille sociale

Les inadéquations relevées dans le cadre de l'observation statistique pourraient être analysées et réfléchies au sein de réunions regroupant les différents acteurs de la veille sociale et déboucher sur la recherche de solutions dans le cadre d'un réseau partenarial à développer.

Le 115 pourrait également participer à certaines réflexions telles que celles menées dans le cadre du plan départemental pour le logement des plus démunis (PDLPD).

6) Développer le partenariat au niveau régional et interdépartemental

L'organisation plus ponctuelle de réunions entre les 115 des quatre départements lorrains favoriserait un échange d'informations sur les modalités de fonctionnement, les méthodes d'observation, de suivi et d'analyse.

Dans le cadre de ces réunions, certains dossiers plus individuels pourraient également être abordés tel celui des personnes qualifiées d'"indésirables" dans leur département d'origine.

↳ Pour mettre en place et faire fonctionner cette coordination, la DDASS a un important rôle d'animation à jouer. Elle doit, en outre, donner toute sa légitimité au 115 en cette matière.

- En terme d'**organisation** :

7) Installer le 115 dans un bureau spécifique avec un équipement adapté

Pour équipement adapté, il faut entendre une ligne téléphonique équipée d'un système de pré-décrochage et d'un outil informatique permettant un suivi des demandes et des réponses.

8) Constituer une équipe d'écoutes formés et motivés

La motivation et la formation des personnels sont essentielles pour faire du 115 un véritable service à destination du public. La fonction d'écoute suppose un minimum de compétences pour comprendre et analyser la demande, apporter une information ou une orientation rapide, en lien avec les structures susceptibles d'accueillir le demandeur.

La formule emplois-jeunes apparaît intéressante dans le sens où les personnes spécifiquement affectées au 115 forment une équipe solidaire, plus disposée à s'investir et à s'approprier les missions du numéro d'urgence.

9) Confier la gestion du 115 à une structure inter-associative

Le partenariat et la coordination sont plus faciles à mettre en œuvre dès lors que le 115 fonctionne déjà lui-même sur la base d'un modèle inter-associatif.

En outre, le choix de deux ou plusieurs associations basées sur des secteurs géographiques différents irait dans le sens d'une meilleure couverture territoriale des besoins.

↳ Le 115 fonctionne difficilement quand il apparaît constituer pour la structure gestionnaire une charge supplémentaire, peu motivante compte tenu de conditions actuelles d'exercice. C'est pourquoi l'amélioration des conditions de travail et la création d'une équipe volontaire doivent être privilégiés dans le cadre d'un éventuel regroupement inter-associatif.

- En terme de **communication** :

10) Faire connaître le 115 et ses missions au public et aux professionnels du social

Des actions d'information à destination des assistantes sociales, des travailleurs sociaux (y compris ceux en formation), des CCAS et des divers professionnels de l'urgence pourraient être mises en œuvre.

Le travail de recensement des ressources disponibles sur les différents territoires du département pourrait être mené en parallèle.

↳ Si le développement de la communication et de l'information autour du 115 relève avant tout d'un problème national, la connaissance des solutions d'hébergement ou des aides diverses mobilisables au niveau départemental constitue un enjeu essentiel.

CONCLUSION

Les 115 connaissent des modalités de fonctionnement très diverses selon les départements, chacun devant prendre appui sur le contexte associatif et politique local. Cependant, le manque d'harmonisation des procédures et des pratiques nuit à la reconnaissance et au développement du 115.

Dans le cadre de la mise en œuvre du dispositif de veille sociale, les DDASS réfléchissent de plus en plus sur l'efficacité du 115, ses missions et leur évolution face à l'émergence de nouveaux besoins. Les DDASS doivent en effet s'impliquer davantage dans la gestion du 115 et faire de ce dernier un outil privilégié de la veille sociale.

Le rôle de la DDASS et de l'inspecteur des affaires sanitaires et sociales (IASS) en particulier est donc à reconsidérer dans une perspective de repositionnement et de réorientation du numéro d'urgence sans abri. C'est à l'inspecteur de définir, en partenariat avec les acteurs de l'hébergement et de l'urgence, le rôle et la place du 115 dans le département. L'IASS a également pour fonction d'impulser la coordination voire de l'animer selon le degré d'implication des partenaires locaux. Il doit enfin veiller au suivi et à l'évaluation permanente du dispositif.

Cette implication forte de la DDASS est un moyen de légitimer et de valoriser le rôle du 115 dans le cadre d'une politique plus globale de lutte contre les exclusions.

Bibliographie

Principaux: textes juridiques :

- Loi n°94-624 du 21 juillet 1994 relative à l'habitat
- Loi n°98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions

- Décret n°90-82 du 22 janvier 1990 relatif à l'évaluation des politiques publiques
- Décret n°2001-576 du 3 juillet 2001 relatif aux conditions de fonctionnement et de financement des CHRS

- Circulaire du 14 novembre 1994 sur le dispositif d'hébergement d'urgence, plan pauvreté - précarité 1994/1995
- Circulaire DAS du 30 mai 1997 relative à la transformation du numéro vert « Accueil Sans-abri » en numéro d'urgence à trois chiffres
- Circulaire DAS du 3 octobre 1997 sur la mise en service du numéro d'urgence « Accueil Sans-abri »
- Circulaire DGAS du 10 septembre 1999 sur les schémas départementaux de l'accueil, de l'hébergement et de l'insertion
- Circulaire DGAS du 10 octobre 2000 sur les schémas AHI
- Circulaire du 17 octobre 2000 sur l'accueil et l'hébergement d'urgence

Ouvrages et rapports :

- M.MESSU, Pauvreté et exclusion en France, in F.X. Merrien (Ed), *Face à la Pauvreté. L'Occident et les pauvres hier et aujourd'hui*, Les éditions ouvrières, 1994
- S.PAUGAM, L'exclusion : l'état des savoirs, La découverte, 1996
- Enquête CREDOC (Centre de Recherche pour l'Etude et l'Observation des Conditions de vie), L'accueil d'urgence se mobilise, novembre 1994
- DDASS – DRASS de Rhône – Alpes, Deux années de lutte contre les exclusions en Rhône – Alpes, mai 2001
- ARS Pierre Vivier, Rapport d'activité, année 2000
- Association Le Relais, Compte rendu de l'activité veille sociale, 115, septembre 2001

Articles de revues :

- X.EMMANUELLI, « L'urgence sociale », *Fondations* n°4, 1997
- L'OBSERVATOIRE, « Dossier urgence sociale », n°16, 1997
- FNARS, « Le 115 », *Urgence Sociale – Supplément de la Gazette*, octobre 1998
- FNARS, « Numéro d'urgence 115 Accueil Sans-abri – Evaluation », *Recueils et Documents* n°3, septembre 1999
- FNARS, « Le dispositif de veille sociale », *Urgence Sociale – Supplément de la Gazette*, n°4, février 2000
- FNARS, « Enquête sur l'utilisation du 115 », *Urgence Sociale – Supplément de la Gazette*, n°6, mai 2001
- I.SARAZIN, « Loi contre les exclusions : les structures d'urgence sociale – la coordination institutionnelle », *Actualités Sociales Hebdomadaires*, n°2084, 11 septembre 1998
- I.SARAZIN, « Le 115 : utile mais sous utilisé », *Actualités Sociales Hebdomadaires*, n°2136, 8 octobre 1999
- S.A., « La lutte contre les exclusions : le second programme 2001-2003 », *Actualités Sociales Hebdomadaires*, n°2225, 24 août 2001

Documents divers :

- Programme de prévention et de lutte contre les exclusions, 4 mars 1998
- Lettre de M. AUBRY du 19 novembre 1998 sur l'accueil et l'hébergement d'urgence des personnes sans domicile fixe pendant la période hivernale (III-le dispositif de veille sociale)
- Lettre de M.AUBRY et D.GILLOT du 26 octobre 1999 sur l'accueil et l'hébergement d'urgence (coordination du dispositif de veille sociale)

- DDASS de Meurthe et Moselle, Plan d'urgence pour l'hiver 2000/2001
- Schéma de l'accueil, de l'hébergement et de l'insertion de Meurthe et Moselle, 2001
- DRASS de Lorraine, mise en perspective régionale des schémas AHI, 2001

Liste des annexes

- Annexe n°1 :** circulaire du 30 mai 1997
- Annexe n°2 :** circulaire du 3 octobre 1997
- Annexe n°3 :** carte des CHRS et des PAUS de Meurthe et Moselle
- Annexe n°4 :** Convention relative au 115 signée entre le Préfet de Meurthe et Moselle et l'association ARS le 24 octobre 1997
- Annexe n°5 :** Guide "sans abri" 2000-2001 édité par la ville de Nancy
- Annexe n°6 :** "fiche d'appel 115" utilisée en cas d'intervention du Samu social
- Annexe n°7 :** guide d'entretien des écoutants 115
- Annexe n°8 :** questionnaire sur le 115
- Annexe n°9 :** "fiche signalétique – appelants 115" utilisé en Moselle