



Observatoire du Samusocial de Paris

**Les dynamiques de recours au 115
en 2020, quels impacts de
la crise sanitaire ?**

Léo Daudré, Amandine Lebugle, Elsa Garcin

Octobre 2021

samusocial
Paris

« L'année 2020, marquée par la crise sanitaire de la Covid-19, s'est accompagnée d'une rupture dans le modèle traditionnel d'accès à l'hébergement. »

- Sigles 5
- Introduction 6

Partie 1

- Usagers en famille 8**
 - L'hiver 2019-2020 : le pôle famille du 115 sous tension 9
 - Le premier confinement : les mêmes effets qu'une entrée en période hivernale pour les familles 15
 - Un accroissement rapide la capacité d'hébergement des familles 16
 - Les demandes d'hébergement oscillent au gré des créations de place 20
 - Un niveau toujours élevé de « demandes non pourvues » 23
 - L'effet temporaire des mesures inédites et le retour à la saturation du dispositif 24
 - Les nouveaux usagers : un flux continu 28

Partie 2

- Les personnes isolées 32**
 - Jusqu'en mars 2020, un recours au 115 en baisse... 33
 - ...mais un nombre d'hébergés en hausse constante 34
 - Premier confinement 36
 - Un effort important d'hébergement des personnes isolées... 36
 - ...notamment sous l'effet des places des droits de tirage Covid 38
 - ... et grâce au recours aux chambres d'hôtels laissées vacantes par les touristes et les professionnels 42
 - Accélération de la baisse des demandes d'hébergement des personnes isolées 48
 - Des demandes non pourvues toujours en hausse 51
 - ...mais moins souvent des hébergements de courte durée 54
 - ...un recours au 115 peu régulier et en chute 56
- Conclusion 61
- Bibliographie 62
- Table des figures 63
- Table des tableaux 65
- Table des encadrés 66
- Table des témoignages 66



Liste des sigles

ALUR (loi)	loi relative à l'Accès au logement et à un urbanisme rénové
APUR	Atelier parisien d'urbanisme
CADA	Centre d'accueil de demandeurs d'asile
CASP	Centre d'action sociale protestant
CDD	Contrat à durée déterminée
CDI	Contrat à durée indéterminée
CHU	Centre d'hébergement d'urgence
DDP	Droit de priorité
DNP	Demande non pourvue
DDT	Droit de tirage
DRIHL	Direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement
PHRH	Pôle Hébergement et Réservation Hôtelière
SIAO	Service intégré d'accueil et d'orientation

Introduction

De 2018 à 2020, environ 63 % des personnes sans-abri interrogées au cours de la Nuit de la Solidarité parisienne déclarent ne pas appeler ou n'avoir jamais appelé le 115. Elles sont 68 % en 2021. Ce chiffre est le reflet d'un système d'urgence saturé qui n'est plus en capacité de répondre aux demandes.

L'année 2020, marquée par la crise sanitaire de la Covid-19, s'est accompagnée d'une rupture dans le modèle traditionnel d'accès à l'hébergement. En raison de l'interdiction d'occuper durablement l'espace public lors des confinements et couvre-feux, et face à la promiscuité des usagers dans les centres d'accueil et d'hébergement d'urgence, le gouvernement a annoncé la mise en place d'un plan d'action inédit, destiné à augmenter la capacité d'hébergement pour pallier ces difficultés.

En plus de l'ouverture massive de places d'hébergement, l'État a annoncé leur maintien jusqu'en mars 2022. Dans quelle mesure les usagers du 115 ont-ils bénéficié de ces différentes mesures ? Les dynamiques de recours au 115 ont-elles été impactées ?

L'objectif de ce rapport est de mettre en lumière les effets de la crise sanitaire sur les dynamiques de recours au système d'hébergement d'urgence au travers de l'activité du 115 de Paris¹. Ce rapport s'articule principalement autour du premier confinement qui s'est tenu du 17 mars au 10 mai 2020. Pour une meilleure compréhension des incidences de la crise sur le recours au 115, il a semblé nécessaire d'élargir la période d'observation de ce rapport, en commençant les analyses au

3 septembre 2018 et en les terminant au 15 novembre 2020. Le fait de démarrer l'analyse juste avant l'hiver 2018-2019 permet d'inclure la période hivernale précédant la crise sanitaire et de mettre en lumière le recours différent au 115 pendant ces périodes. Cela est paru d'autant plus pertinent qu'à l'hiver 2019-2020, le 115 connaissait une forte activité, en particulier pour les familles (Lebugle et al., 2020). Enfin, le choix de terminer la période d'observation à la mi-novembre a été imposé par l'outil de collecte lui-même, puisqu'au 18 novembre les écoutants sociaux du 115 de Paris ont adopté le nouveau système d'information national du SIAO dont les données ne sont pas exploitables par l'Observatoire du Samusocial de Paris. Les données présentes dans ce rapport sont issues de l'ancien outil, à savoir Aloha-4D, alimenté au fur et à mesure des appels des personnes à la recherche d'un hébergement d'urgence à Paris ou d'un professionnel du SIAO. La base de données répertorie ainsi toutes les fois où un contact a eu lieu et tous les hébergements attribués. Alors qu'habituellement, les travaux cherchent à dégager les évolutions d'une année à l'autre, le choix ici a été de présenter les évolutions de façon hebdomadaire. Une telle analyse permet de mettre au jour les évolutions de manière plus fine et surtout de les mettre en regard des décisions prises au fil de la crise.

Dans la mesure où le recours au 115 et les réponses apportées aux demandes d'hébergement varient en fonction du public, nous aborderons ces évolutions en fonction du profil des personnes, d'abord sous le prisme des familles, puis sous celui des personnes isolées (c'est-à-dire sans enfant).

¹ Dans ce rapport, qui fait un focus sur l'activité du 115, nous avons choisi de ne garder que les demandes et nuitées 115 à la fois pour simplifier le propos mais aussi pour garder une certaine cohérence par rapport à la place de chacun des dispositifs : le 115 est la porte d'entrée des usagers, alors que le SIAO est saisi par les travailleurs sociaux au bénéfice des personnes qu'ils accompagnent (Encadré 1).



@ Julien Jaulin

ENCADRÉ 1

Accès à l'hébergement pour les personnes sans domicile à Paris

La loi prévoit dans chaque département un service intégré d'accueil et d'orientation (SIAO) afin de centraliser les demandes d'hébergement, d'orienter les personnes vers les places disponibles, et de faciliter leur accès au logement indépendant. Le SIAO exerce notamment une mission de « veille sociale, » qui comprend obligatoirement une plateforme téléphonique dédiée à l'accueil, l'évaluation et l'orientation des personnes sans abri ou en détresse. (articles L345-2 et D 345-8 du Code de l'action sociale et des familles).

Depuis septembre 2020 et dans le cadre de la mise en œuvre opérationnelle du projet de service du SIAO Unique, le SIAO de Paris s'organise ainsi autour de trois pôles :

- La plateforme téléphonique « 115, » que tout usager peut appeler, et qui peut attribuer une place de mise à l'abri, généralement de courte durée. En temps normal, le 115 peut proposer des places « à la nuitée » ou à l'hôtel pour de courtes durées (dites de « court séjour »), ou, faute de disponibilités, prononcer une Demande Non Pourvue (DNP).
- Le « pôle habitat, » qui traite les évaluations réalisées par les professionnels sociaux qui accompagnent les personnes, oriente vers les places d'hébergement pérennes ou de logement temporaire ou d'insertion, réalise le suivi des parcours et facilite l'accès au logement indépendant. En temps normal, le pôle habitat oriente vers les places pérennes

en centre d'hébergement ou à l'hôtel (dites de « long séjour »).

- La coordination des maraudes parisiennes, dont le rôle est de coordonner opérationnellement les maraudes parisiennes et de faciliter les articulations entre les maraudes, les institutions et les autres acteurs de la veille sociale

Auparavant, la régulation des nuitées hôtelières dépendait à la fois du 115 et du pôle famille du SIAO urgence.

La recherche, la réservation et la gestion des nuitées hôtelières est effectuée, à la demande du SIAO, par Delta, le pôle d'hébergement et de réservation hôtelière du Samusocial de Paris.

Pendant la période étudiée ici, l'accès à l'hébergement s'est aussi développé en-dehors du 115.

Usagers en famille



Dès sa création, le 115 de Paris a reçu des appels, certes peu nombreux, de personnes en famille². Depuis, leur nombre n'a pas cessé d'augmenter, amenant ainsi à la création en 2001 d'un pôle dédié aux familles³ qui enregistre les demandes d'hébergement qui émanent d'elles et également des professionnels qui les accompagnent dans leurs démarches⁴ (Guyavarch et al., 2014). L'année 2010 marque un tournant dans le recours au 115 par les familles. En effet, le nombre de personnes différentes en famille ayant appelé au moins une fois le 115 dépasse pour la première fois celui des personnes isolées. C'est aussi la première fois que les demandes d'hébergement des personnes en famille ne sont principalement plus honorées, celles-ci voyant leurs demandes non pourvues.

L'hiver 2019-2020 : le pôle famille du 115 sous tension

À l'automne 2019, le temps d'accès au long séjour s'allonge, conduisant les familles à cumuler les demandes d'hébergement et les mises à l'abri en court séjour. Cela conduit à une saturation du 115. Le nombre de demandes des personnes en famille a atteint alors des niveaux inhabituels : en octobre, en moyenne, plus de 1400 demandes quotidiennes ont été formulées, contre environ 900 un an plus tôt, 600 en octobre 2016 et 400 en octobre 2015 (Lebugle et al., 2020). On constate même un pic à 1700 demandes quotidiennes en moyenne la semaine du 4 novembre 2019 (Figure 1). Au cours de cet hiver, cette forte hausse n'est pas liée à une augmentation du nombre de familles et du nombre de personnes en familles⁵ mais à une très forte hausse de la répétition des appels. Les familles se voyant refuser une prise en charge renouvellent leur demande d'hébergement de manière quasi-quotidienne jusqu'à l'obtention d'une place. Ainsi, à l'hiver 2019-2020, un quart des familles ont formulé plus de 20 demandes d'hébergement et 17 % en ont même formulé plus de 30 (contre respectivement 15 % et 8 % lors de l'hiver précédent). Parallèlement, 21 % des familles ont connu plus de 20 demandes non pourvues et 13 % en ont même eu plus de 30 (contre respectivement 12 % et 5 % lors de l'hiver précédent). Le temps d'attente pour accéder à un long séjour se rallonge et tant que les familles n'obtiennent pas de réponse en ce sens, elles continuent de solliciter le 115.

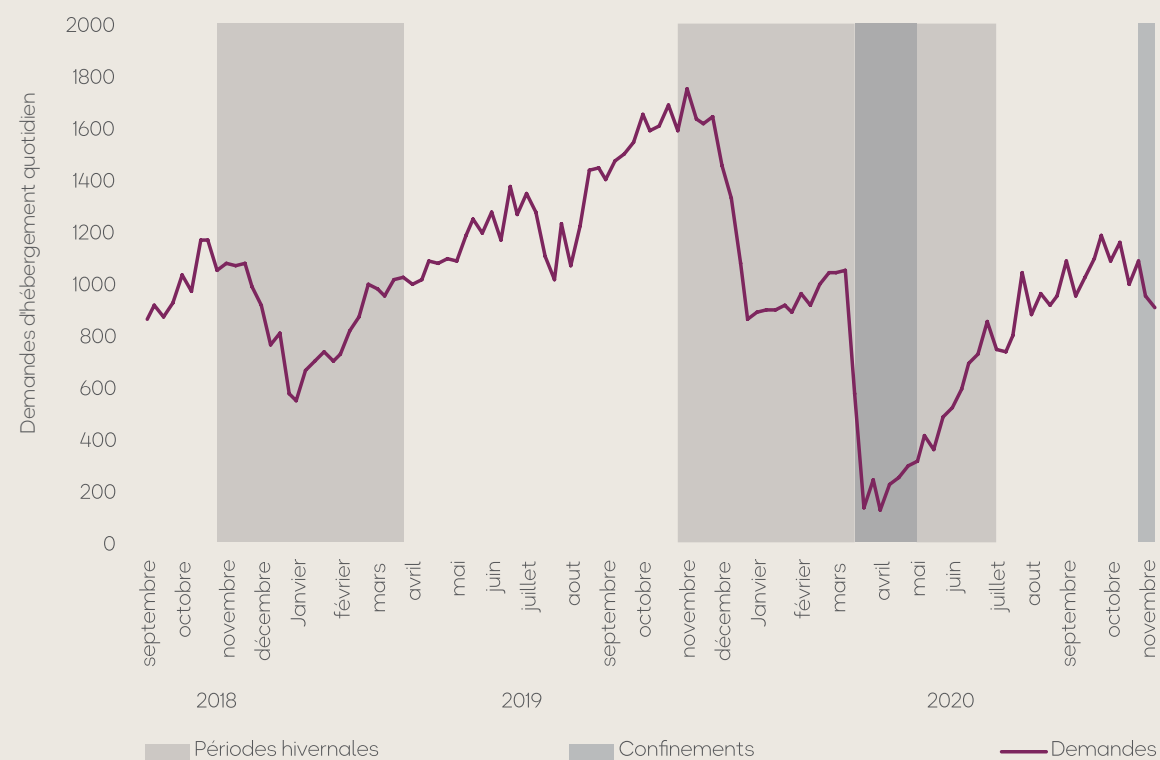
² Il s'agit de couples avec enfant(s), femme ou homme seul.e avec enfant(s), femmes enceintes de plus de 3 mois (ayant transmis un certificat de grossesse au service).

³ Au moment de la prise d'appel, dès lors que l'appelant mentionne la présence d'un enfant mineur, son appel est transféré au pôle famille du 115-SIAO.

⁴ Contrairement à la prise en charge des personnes isolées pour qui le recours au 115 est distinct du SIAO.

⁵ Entre les hivers 2018-2019 et 2019-2020, le nombre de familles a diminué de 6 % et le nombre de personnes en famille a diminué de 5 %.

FIGURE 1
Nombre de demandes d'hébergement quotidien chez les usagers en famille, septembre 2018 – mi-novembre 2020 (moyenne hebdomadaire)



Source : Aloha-4D

Champ : Usagers du 115 (3 septembre 2018 – 15 novembre 2020)

Note de lecture : Lors de la semaine du 3 septembre 2018, en moyenne chaque jour 857 demandes d'hébergement ont été formulées au 115 par des familles.

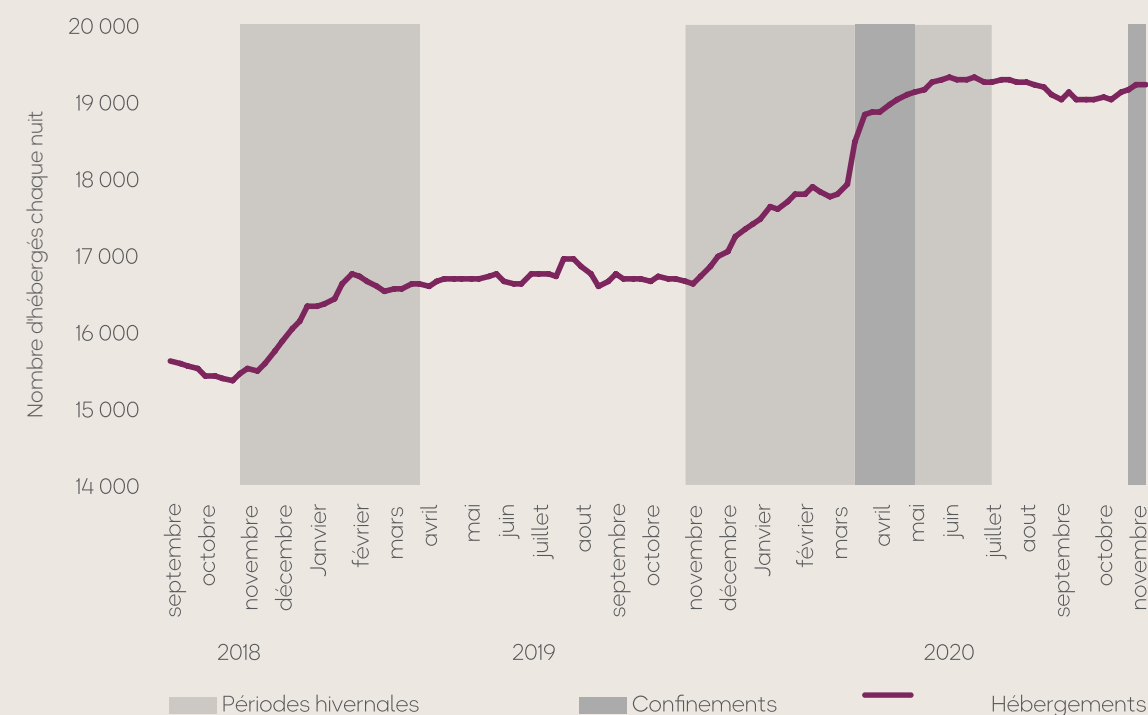
À la suite de cette hausse spectaculaire, dès l'entrée en période hivernale (le 1^{er} novembre), le nombre de demandes d'hébergement diminue pour se stabiliser autour de 800-900 à la fin de l'année 2019 (Figure 1). Cette baisse des demandes s'explique par la hausse du nombre de personnes hébergées sur les places ouvertes pour ce public en période hivernale. Cela s'illustre par le fait que le nombre de nuitées totales enregistrées pour les familles passe de 16 600 à près de 17 700 en moyenne, soit 1 100 personnes supplémentaires hébergées chaque nuit, c'est-à-dire une augmentation de la capacité d'accueil de 7 % (Figure 2). En effet, chaque jour,

en moyenne entre 30 et 100 personnes en famille débutent un séjour de mise à l'abri via le 115 (Figure 3). Ce nombre monte à 150-250, si on prend en compte les renouvellements de séjour sur le dispositif d'urgence, c'est-à-dire les personnes ayant des séjours initialement de courte durée mais qui s'étendent dans le temps, afin de répondre au principe de continuité de prise en charge. Si on regarde la répartition par type d'hébergement, de novembre 2019 à février 2020, 15 % des personnes à qui un séjour est attribué sont hébergées dans des CHU hivernaux, 12 % dans des CHU pérennes et 72 % à l'hôtel. Les places ainsi attribuées sont de durée

variable : certaines durent plus d'un mois, en particulier en période hivernale car l'hébergement sur ces places court en principe jusqu'au 31 mars. On assiste donc à une hausse de la part des personnes en famille hébergées plus de 30 nuits consécutives. Entre novembre 2018 et février 2019, près de la moitié des familles ont pu bénéficier de ce type de places. À l'hiver 2019-2020, le nombre de séjours de plus

d'un mois a beaucoup oscillé au gré des ouvertures des structures. Certaines semaines, en moyenne, 60 % des places attribuées étaient de plus d'un mois (semaine du 2 janvier où en moyenne par jour 64 personnes en familles ont pu être hébergées sur ce type de places), d'autres semaines cela représentait autour de 20 % des places (semaine du 10 février soit 40 personnes en famille en moyenne par jour) (Figure 4 ; Figure 5).

FIGURE 2
Nombre d'usagers en famille hébergés chaque nuit, septembre 2018 – mi-novembre 2020 (moyenne hebdomadaire)

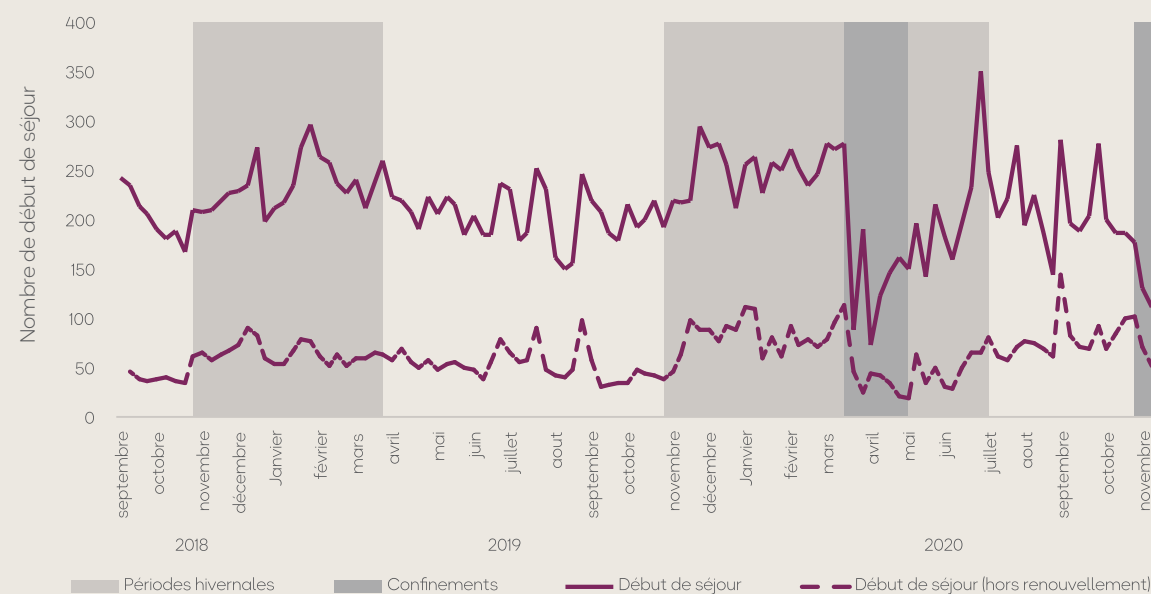


Source : Aloha-4D

Champ : Usagers en famille du 115 (3 septembre 2018 – 15 novembre 2020)

Note de lecture : Lors de la semaine du 3 septembre 2018, en moyenne chaque jour 15 631 personnes en famille ont été hébergées sur une place du 115 de Paris.

FIGURE 3
Nombre quotidien de débuts de séjour de personnes en famille, septembre 2018 – mi-novembre 2020 (moyenne hebdomadaire)



Source : Aloha-4D
 Champ : Usagers en famille du 115 (3 septembre 2018 – 15 novembre 2020)
 Note de lecture : La semaine du 3 septembre 2018, 234 personnes en famille ont commencé un séjour dans un hébergement d'urgence géré par le 115 de Paris.

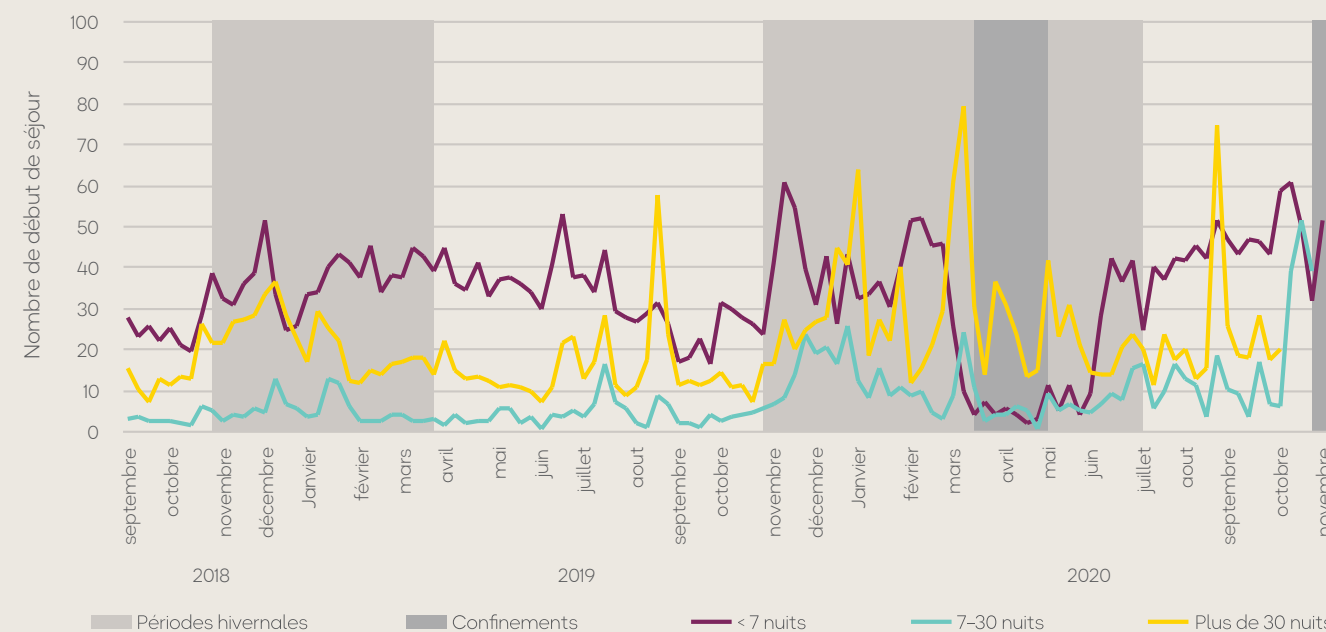
Parallèlement à ces séjours d'un mois ou plus, des structures proposant des séjours de courte durée ont été ouvertes⁶. De même, le pôle Delta peut être amené à proposer des places à l'hôtel pour une seule nuit, si une place se libère. Ces places permettent aux familles d'être hébergées pendant une nuit (ou un peu plus) et de se (re)poser pour tenir le coup avant d'avoir un hébergement de longue durée. Ainsi, depuis l'hiver 2018-2019, 60 % des nouveaux séjours sont de moins de sept jours. Leur part diminue à l'entrée de l'hiver (Figure 5). Elles ne représentent plus que 30 % des nouveaux séjours en janvier et février 2020, soit en moyenne

chaque jour, entre 30 et 55 personnes en famille orientées vers ces hébergements de courte durée (Figure 4 ; Figure 5). A la fin de cet hébergement de courte durée, ces familles vont être amenées à appeler à nouveau le 115 pour solliciter un nouvel hébergement. Avant d'obtenir une place en long séjour, qui correspond le plus souvent à un hébergement dans un hôtel, ces familles enchaînent donc de courtes mises à l'abri et des périodes plus ou moins longues sans aucune proposition d'hébergement (Eberhard et al., 2016), comme cela est mis en évidence par l'enquête ethnographique de l'Observatoire réalisée au cours de l'hiver 2019-2020 (Macchi, 2020). Ce fractionnement de l'hébergement crée une forme de turnover des familles sur ces places de courte durée (Gardella, 2016).

⁶ Comme les lieux de mise à l'abri LIMA 5 ou LIMA 16.

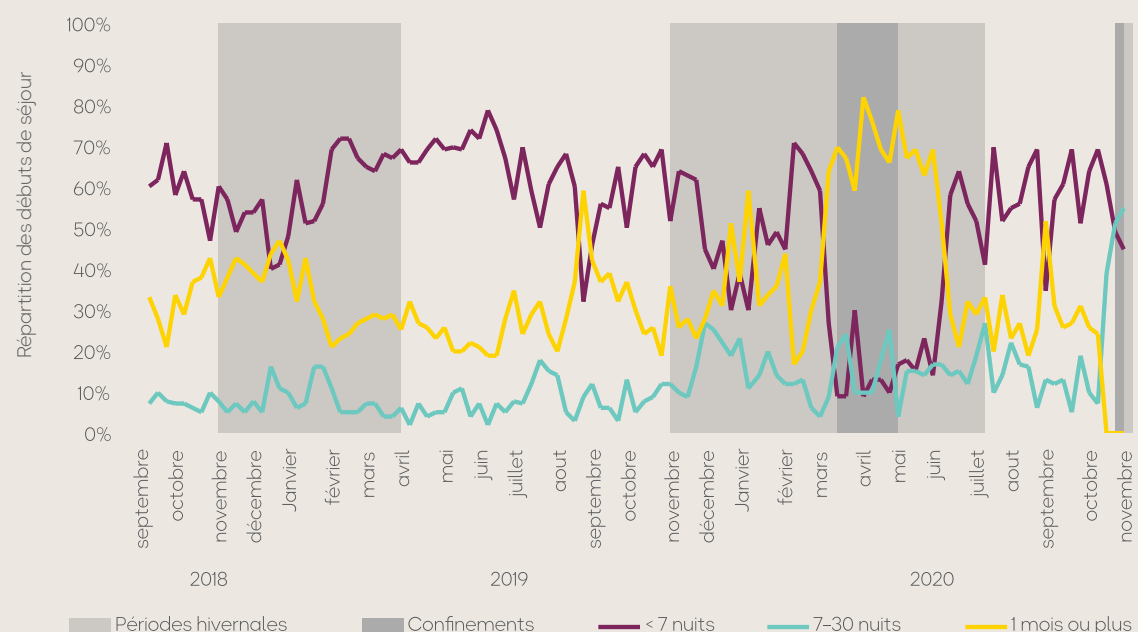
« À la fin de cet hébergement de courte durée, ces familles vont être amenées à appeler à nouveau le 115 pour solliciter un nouvel hébergement. »

FIGURE 4
Nombre quotidien de début de séjour d'usagers en famille selon la durée de leur hébergement, septembre 2018 – mi-novembre 2020 (moyenne hebdomadaire)



Source : Aloha-4D
 Champ : Nouveaux séjours au 115 (3 septembre 2018 – 15 novembre 2020)
 Note de lecture : La semaine du 3 septembre 2018, 28 personnes en famille ont été hébergées pour moins de 7 nuits consécutives.

FIGURE 5
Répartition (%) des débuts de séjour d'usagers en famille selon la durée de leur séjour attribué, septembre 2018 – mi-novembre 2020 (moyenne hebdomadaire)



Source : Aloha-4D

Champ : Nouveaux séjours au 115 (3 septembre 2018 – 15 novembre 2020)

Note de lecture : La semaine du 3 septembre 2018, 60 % personnes en famille hébergées sur un nouveau séjour l'ont été pour moins de 7 nuits.

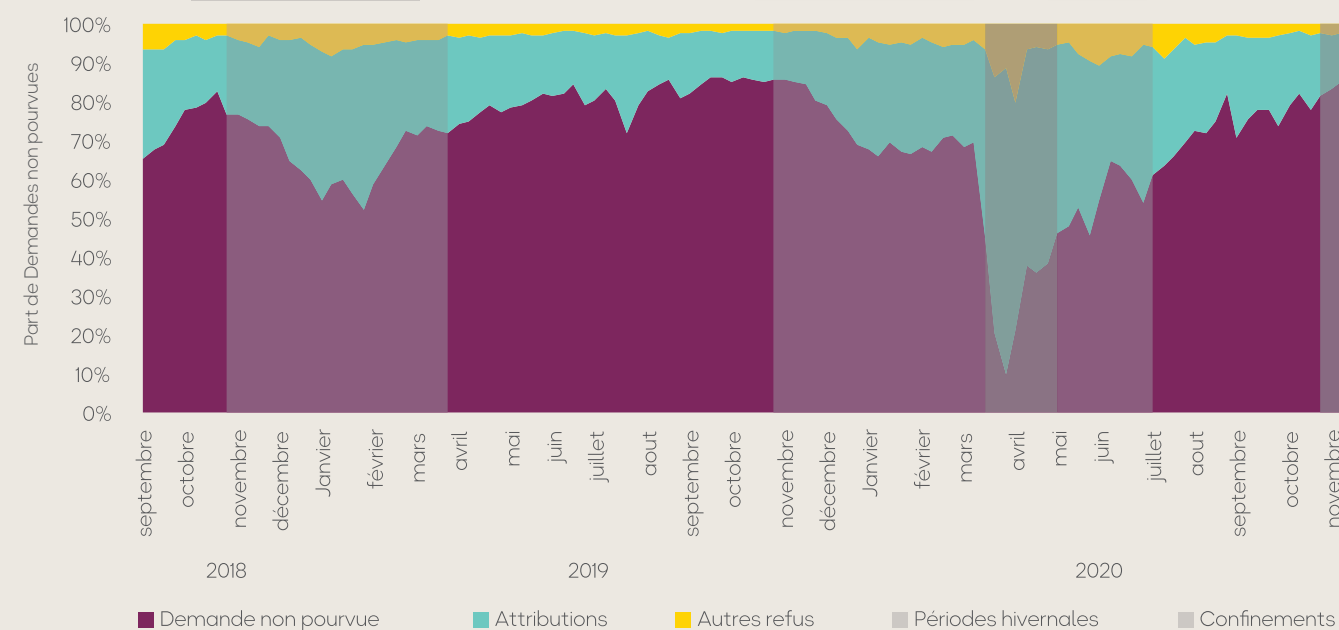
Le fait que ces familles hébergées sur plusieurs mois au cours de l'hiver n'appellent plus le 115 permet de faire diminuer le nombre de demandes d'hébergement, notamment en janvier. Mais cette baisse n'est que temporaire, car dès le mois de février, les demandes repartent à la hausse, notamment sous l'impulsion de nouvelles familles et parce que celles hébergées sur une courte période vont solliciter à nouveau le 115. Alors qu'avant l'hiver 2018-2019, peu de familles restaient sans solution d'hébergement, lors de cet hiver et le suivant, le nombre de personnes en famille à la recherche d'un hébergement est tel que des « demandes non pourvues » (DNP) ont été prononcées chaque jour à leur rencontre. Ce phénomène s'est accentué à l'hiver 2019-2020, le nombre de demandes d'hébergement est resté

relativement élevé – en dépit d'une baisse impulsée par l'augmentation des places d'hébergement – signifiant alors qu'à aucun moment l'ensemble des familles n'a été hébergé sur des longs séjours. Chaque jour des DNP ont été prononcées (Figure 6) et chaque jour des séjours de courte durée ont été attribués (Figure 4). Ce qui n'existait quasiment pas jusqu'en 2018 et paraissait exceptionnel à l'hiver 2018-2019 s'est répété en 2019-2020 marquant ainsi l'entrée des familles dans un modèle de recours au 115 proche de celui des personnes isolées. L'offre d'hébergement disponible explique les variations de la demande : celle-ci diminue quand des places sont ouvertes – ce qui est le cas lors des périodes hivernales – et augmente quand peu de places sont proposées et quand l'offre est insuffisante par rapport à la demande (Lebugle et al., 2020).

Le premier confinement : les mêmes effets qu'une entrée en période hivernale pour les familles

Au début de l'année 2020, les demandes formulées par les familles restent à un niveau relativement élevé, en dépit de l'ouverture conséquente de places d'hébergement du fait de la période hivernale. Si le recours au 115 avait suivi le même schéma que les autres années, le nombre de demandes aurait dû augmenter tout au long du premier semestre de l'année, mais la crise sanitaire est venue perturber ce schéma « habituel » : l'annonce, le 12 mars 2020, d'un confinement généralisé de la population va amener l'Etat, dans les semaines qui suivent, à prendre des décisions exceptionnelles ayant

FIGURE 6
Part de Demandes non pourvues (DNP) et d'attributions d'hébergement chez les usagers en famille, septembre 2018 – mi-novembre 2020 (moyenne quotidienne hebdomadaire)



Source : Aloha-4D

Champ : Demandes d'hébergement formulées au 115 par des familles (3 septembre 2018 – 15 novembre 2020)

Note de lecture : Lors de la semaine du 3 septembre 2018, en moyenne chaque jour, 65 % des demandes d'hébergement ont fait l'objet d'une « demande non pourvue » (DNP), 28 % ont abouti à un hébergement et 7 % n'ont pas abouti à un hébergement pour diverses raisons (refus d'orientation par la personne, refus d'orientation par l'équipe du 115 car déjà pris en charge dans un autre département ou un autre dispositif, etc.).

un impact direct sur le secteur de l'hébergement d'urgence. Tout d'abord le prolongement de la période hivernale au-delà du 31 mars (elle se terminera de fait le 10 juillet 2020) qui signifie donc le maintien de l'offre hivernale temporaire au bénéfice des personnes déjà orientées sur ces places. Ensuite, la mise en place d'une politique de « desserrement » dans les hébergements collectifs pour respecter les règles de distanciation, qui va nécessiter de trouver des lieux d'hébergement supplémentaires dans les plus brefs délais et donc orienter le choix vers l'offre hôtelière⁷, elle-même soudain très disponible suite à la disparition du tourisme.

Un accroissement rapide la capacité d'hébergement des familles

La capacité d'hébergement d'urgence du 115 de Paris, déjà à un niveau élevé au début de l'hiver 2019-2020, va donc connaître une nouvelle augmentation sans précédent au cours de la semaine de l'annonce du premier confinement (du 9 au 15 mars 2020) et celle où le premier confinement est mis en place (du 16 au 22 mars 2020). Au cours de ces deux semaines, le nombre de personnes en famille hébergées passe de 17 931 en moyenne chaque jour à 18 818, soit environ 1 000 personnes en plus. Ce nombre va continuer de progresser les semaines suivantes mais à un rythme

moins soutenu pour atteindre un pic à 19 312 personnes en famille hébergées en moyenne chaque jour lors de la semaine du 1^{er} juin 2020. Après cette date, le nombre moyen de personnes hébergées chaque jour diminue légèrement sans jamais descendre en dessous de 19 000 personnes hébergées et remonte au cours du mois d'octobre 2020 pour atteindre 19 200 la semaine du 2 novembre. Ainsi, au total, sur l'ensemble de la trêve hivernale (entre le 1^{er} novembre 2019 et le 10 juillet 2020), 2 700 places d'hébergement à destination de personnes en famille sont créées, soit 16 % de places d'hébergement supplémentaires par rapport à début novembre 2019. Sur ces 2 700 places créées, 1 400 le sont au cours du premier confinement (du 17 mars au 10 mai 2020), soit un peu plus de la moitié (52 %) des places créées au cours des huit mois de la période hivernale.

La hausse de la capacité d'hébergement est le résultat d'une augmentation des places en centres d'hébergement d'urgence (CHU) et en hôtels, mais le recours à chaque type d'hébergement n'est pas intervenu au même moment (Figure 7). Avant la crise sanitaire, la progression de la capacité d'hébergement à destination des familles fait surtout suite aux ouvertures de places dans les CHU hivernaux⁸. Le nombre de places passe de 3 200 environ début janvier 2020, à 4 000 à la fin de ce mois et 4 200 à partir de la première semaine du premier confinement (mi -mars). Puis on assiste ensuite à une légère baisse du nombre de personnes hébergées en CHU, probablement suite à la politique de desserrement. Les hôtels sont, quant à eux, mobilisés dans un deuxième temps lors du premier confinement avec une offre différente de celle habituellement captée par Delta : des chambres plus haut de gamme dans des gros hôtels touristiques, transformés pour l'occasion en des « Hôtels-CHU »⁹ (Encadré 2) et dans lesquels près de 350 personnes en famille vont être hébergées chaque soir.

⁷ Cette dernière servant également à mettre à l'abri des centaines d'hommes isolés que les rues vides avaient soudain rendus très visibles, cf infra dans le texte.

⁸ Comme des Lieux de mise à l'abri (LIMA10), Go-sport géré par Alteralia, l'hôtel du Midi géré par Aurore, ou encore le CHU Houdart géré par Coallia, etc

⁹ Nous nommerons ces hôtels des « hôtels-CHU » dans la suite du rapport.

ENCADRÉ 2

Des hôtels transformés en CHU

Pour augmenter la capacité d'accueil, l'État a fait appel à de grands groupes hôteliers qui n'accueillent habituellement pas de public précaire, mais plutôt des touristes ou des professionnels. En proposant des étages ou l'ensemble des chambres pour héberger des personnes sans abri, certains hôtels ont été transformés en centres d'hébergement d'urgence (CHU). Au total, onze hôtels-CHU accueilleront 2 160 usagers entre le 18 mars et le 15 novembre 2020, avec des capacités très variables selon les sites. Les deux hôtels les plus importants (Hôtel Ibis Montmartre Babinski et Kellermann) ont accueilli respectivement 779 et 706 personnes différentes sur la période, soit les deux tiers des personnes hébergées dans les hôtels-CHU. A l'inverse, les

plus petites structures ont accueilli une trentaine d'usagers. En dehors de l'hôtel Ivry sur seine, les petits hôtels se sont spécialisés dans l'hébergement de personnes isolées – soit des hommes soit des femmes. Les plus gros hôtels ont hébergé des publics mixtes : hommes en majorité, mais aussi familles, femmes et couples. Chaque hôtel-CHU est géré par un opérateur, on en dénombre 5 : Aux captifs la libération, le CASP¹⁰, COALLIA, Habitat et Humanisme et le Samusocial de Paris. L'opérateur le plus important est COALLIA puisque 3 personnes sur 4 ont été hébergées par une structure gérée par cet opérateur (Tableau encadré 1). Cette prise en charge a permis aux personnes hébergées de bénéficier d'un accompagnement social.

TABLEAU ENCADRÉ 1

Nombre personnes distinctes hébergées dans les hôtels-CHU entre le début du confinement et le 15 novembre 2020

	Familles	Hommes	Femmes	Couples	Total
COALLIA	442	948	127	53	1 570
Habitat et Humanisme	33	278	3	3	317
Samusocial de Paris	2	33	97	1	133
Centre d'action sociale protestant	101	0	0	2	103
Aux captifs la libération	0	37	0	0	37
Total	578	1 296	227	59	2 160

Source : Aloha-4D

Champ : Usagers du 115 (17 mars 2020– 15 novembre 2020)

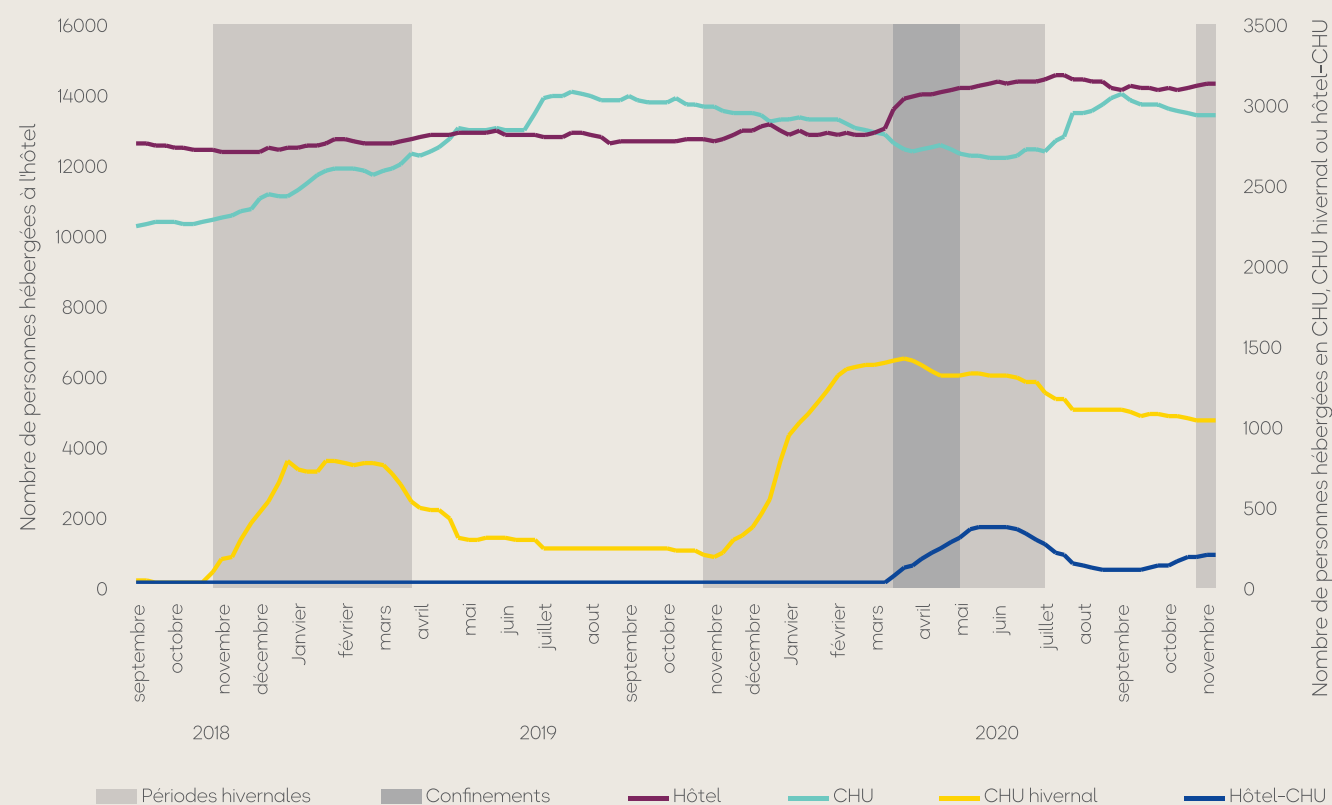
Note de lecture : Entre le 17 mars et le 15 novembre 2020, 1 570 personnes différentes ont été hébergées dans un hôtel géré par Coallia.

¹⁰ Centre d'action sociale protestant

Cette politique amène à une baisse du nombre de personnes en famille prises en charge dans des CHU, qu'ils soient hivernaux ou non, au profit des hôtels (Tableau 1). En effet, entre mars et juillet 2020, 85 % des nouveaux séjours se font dans des hôtels et à peine 15 % dans des

CHU, soit 2 fois moins qu'au cours des quatre mois précédents. Avec 2 % des séjours attribués entre mars et juillet 2020, les hôtels-CHU, ouverts spécifiquement pour répondre aux besoins d'hébergement de la période sanitaire, ne concernent que très peu de personnes en familles.

FIGURE 7
Nombre quotidien de personnes en famille hébergées en hôtel ou dans un centre d'hébergement d'urgence, septembre 2018 – mi-novembre 2020 (moyenne hebdomadaire)



Source : Aloha-4D
Champ : Usagers hébergés du 115 (3 septembre 2018 – 15 novembre 2020)
Note de lecture : Lors de la semaine du 3 septembre 2018, en moyenne chaque jour, 2 237 personnes en famille étaient hébergées dans un centre d'hébergement d'urgence et 13 331 dans un hôtel et aucune en CHU hivernal et en hôtel-CHU.

TABEAU 1
Répartition des hébergements attribués aux personnes en famille ayant formulé une demande d'hébergement au cours de différentes périodes (novembre 2018 – octobre 2020)

	Novembre 2018 Février 2019		Novembre 2019 Février 2020		Mars-juin 2020		Juillet-Octobre 2020	
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
CHU Familles	4 896	17,4	3 578	12,2	1 642	7,3	3 927	14,8
CHU Familles Hivernaux	1 960	7,0	4 544	15,5	1 362	6,1	2 211	8,3
Hôtel	21 283	75,6	21 250	72,3	18 919	84,6	20 226	76,1
Hôtels-CHU	0	0,0	0	0,0	450	2,0	198	0,7
Total des hébergements donnés	28 139	100,0	29 372	100,0	22 373	100,0	26 562	100,0
Part des CHU		24,4		27,7		15,4		23,9

Source : Aloha-4D
Champ : Demandes d'hébergement formulées au 115 par des familles (3 septembre 2018 – 15 novembre 2020)
Note de lecture : Lors de la période du 1^{er} novembre 2018 au 28 février 2019, parmi les 28 139 personnes en famille ayant commencé un hébergement 4 896 ont été hébergées dans un CHU familles, soit 17,4 % de l'ensemble des personnes.



@ Julien Jautin

Les demandes d'hébergement oscillent au gré des créations de place

Le nombre de demandes d'hébergement de la part des familles – déjà très élevé fin 2019 du fait des appels multiples des familles au 115 suite aux DNP qui leur sont formulées – va suivre aussi une courbe différente de ce qu'on observe généralement chaque année. En effet, le nombre de demandes d'hébergement diminue à deux reprises au cours de la période hivernale : une première fois au cours du mois de novembre 2019 – comme les autres années – et une autre fois, avec la crise sanitaire. Au cours des six premières semaines de la période hivernale 2019-2020, le nombre moyen quotidien de demandes d'hébergement par les personnes en famille passe d'environ 1700 à 800, soit deux fois moins. Puis, en 2020, entre la semaine de l'annonce du premier confinement (du 9 au 15 mars) et celle où le confinement est mis en place (du 16 au 22 mars), ce nombre passe d'environ 1000 à 500 en moyenne chaque jour. La baisse se poursuit jusqu'à début

avril pour atteindre 100 demandes par jour en moyenne la semaine du 6 avril, soit 10 fois moins qu'avant le début du confinement. Le nombre de demandes atteint là son plus bas niveau depuis au moins 2015 (Figure 1, p.10).

Ces baisses consécutives (hiver et confinement) s'expliquent d'une part par la forte augmentation des places d'hébergement pour les familles. Et d'autre part, par le fait que moins de personnes se retrouvent en situation de rue car :

- 1) les expulsions locatives n'ont pas repris,
- 2) l'effort de solidarité a probablement contribué au maintien au domicile de personnes hébergées chez des tiers et
- 3) peu de personnes ont pu se rendre sur Paris à ce moment-là du fait des restrictions de déplacement et de la fermeture des frontières.

Enfin, notons que le service du 115, d'ordinaire difficile à joindre pour les usagers, n'a pas connu de fortes perturbations qui aurait pu avoir une incidence sur la prise d'appel (Encadré 3). Les équipes ont constaté une baisse globale des appels, avec même des moments sans appel dans la journée, ce qui n'était jamais arrivé depuis au moins 10 ans.

« **La semaine du 6 avril, [...] le nombre de demandes [des personnes en famille] atteint son plus bas niveau depuis au moins 2015.** »

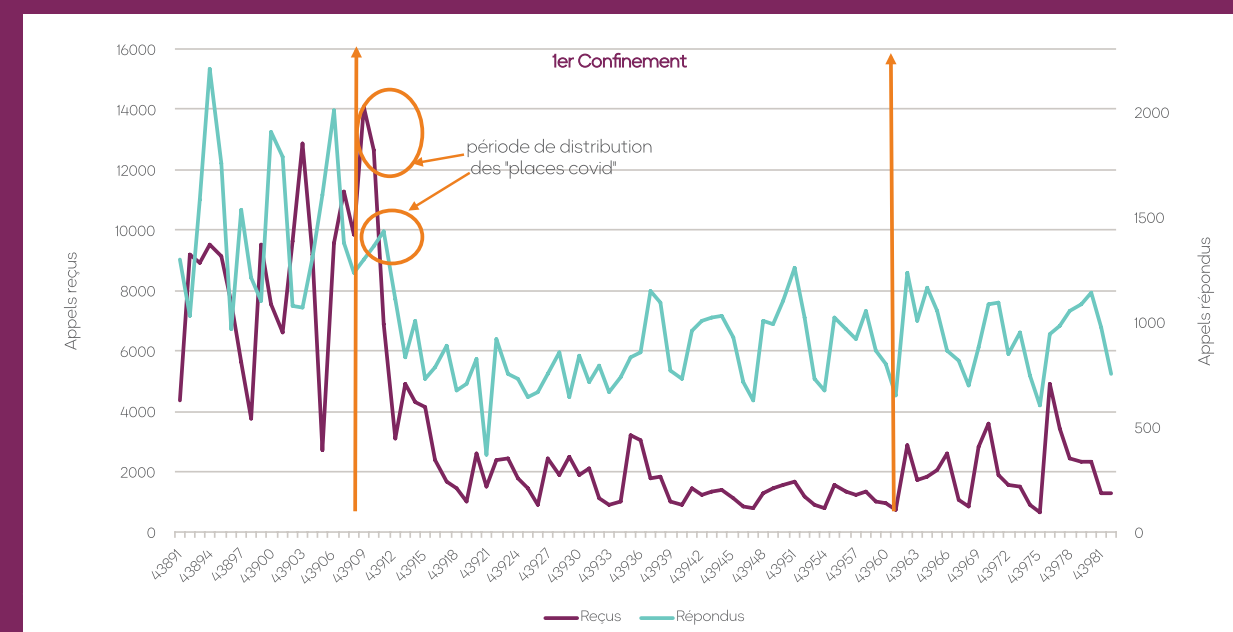
ENCADRÉ 3

La prise d'appel du 115 de Paris au moment de la crise sanitaire

La période de la crise sanitaire, avec comme point d'orgue le premier confinement débuté le 17 mars et levé le 11 mai, a eu d'importants effets sur la prise d'appels du 115. Le graphique ci-dessous illustre, au moyen de données quotidiennes d'activité, le nombre d'appels reçus et répondus par les écoutants sociaux entre les mois de mars et mai.

FIGURE ENCADRÉ 3

Nombre d'appels reçus et répondus au 115 de Paris



La prise d'appel au 115 a un fonctionnement complexe que l'on peut simplifier ainsi : quand le nombre d'appels répondus baisse, celui des appels reçus augmente (et inversement). En effet, quand la ligne 115 est saturée, les usagers réitèrent de nombreuses fois leur appel tout au long de la journée et c'est la somme de ces réitérations que l'on compte. Il ne s'agit donc pas de personnes différentes, mais bien d'une mesure indirecte de la fluidité du numéro. Ces variations sont quotidiennes et dépendent de deux dimensions principales : le nombre d'écouteurs sociaux en poste et le nombre de places disponibles à attribuer. La première influe sur la capacité de réponse et la deuxième sur le temps de traitement de l'appel, les appels d'attribution de places étant plus rapidement traités que les appels où la demande d'hébergement est non pourvue. Dans le cas de la crise sanitaire, on remarque tout de suite une baisse drastique du nombre d'appels reçus : d'une moyenne de 7 800 appels reçus par jour entre le 1^{er} et le 16 mars, on

passé à 2 600 pour la durée du confinement, soit deux tiers d'appels entrants en moins. Sur la même période, le nombre d'appels répondus baisse également mais de façon moins prononcée (de 1 400 à 900 par jour en moyenne, soit un tiers de moins), les équipes du 115 ayant fait un travail admirable dans des conditions difficiles : on comptait 25 écoutants sociaux en poste par jour en moyenne avant le confinement, 21 écoutants sociaux du 17 au 31 mars puis 25 écoutants sociaux en avril et mai. Dans cette configuration exceptionnelle, la prise d'appel se stabilisant, ce sont les « places covid » qui ont permis de maintenir les appels reçus à un niveau très bas, les usagers étant orientés en grand nombre vers des places qui n'existaient pas auparavant et qui ont permis d'héberger près de 1 800 personnes supplémentaires dont plus de 1 000 dans les quinze premiers jours du confinement. Les usagers hébergés n'ont plus besoin de réitérer leurs appels au 115, ce qui permet un meilleur traitement des demandes.

Le 115 pendant le premier confinement : « La première fois depuis au moins 10 ans, qu'il y a un moment de répit dans la journée. »

« Pendant le premier confinement, malgré le contexte de pandémie qui nous a plongé dans l'inconnu et l'inquiétude, nous avons observé très peu d'absentéisme. Les équipes se sont mobilisées, même avec les problèmes de transport, les écoutants, les coordinateurs sont venus. Ils se sont débrouillés pour être présents, jusqu'à aller emprunter le véhicule de la famille, des voisins, etc. Chacun faisait en sorte de venir, quitte à prendre le premier train, très tôt, ou le dernier Noctilien, pour être dès 7h sur son poste de travail, à répondre à la détresse des personnes à la rue. »

Les écoutants sociaux du 115 se sont fortement mobilisés. On a retrouvé la mobilisation qu'on observe pendant les plans grand froid où il faut mettre à l'abri un grand nombre de personnes. Les équipes étaient très motivées. D'autant plus, qu'il y avait de la place pour les personnes.

Cette mobilisation a dépassé le simple cadre de leur travail, puisque certains ont participé aux nombreuses actions du SSP comme la distribution des colis alimentaires, des chèques services auprès des personnes hébergées à l'hôtel. Cela a demandé une logistique parfois acrobatique, mais au-delà de nos écoutants en contrat « CDD » ou « CDI » nous avons eu une très forte mobilisation de notre personnel vacataire. Certains mêmes étaient présents plus souvent que des personnes en contrat, à temps plein.

Soreya Oulmas, Responsable Pôle 115 de Paris

Nous avons dû revoir l'organisation et apporter des modifications et des ajustements au planning des équipes et ce, pour respecter les règles de distances physiques. Nous avons réorganisé les horaires d'arrivée et les pauses repas, pour limiter voire éviter au maximum les croisements entre les équipes. On a réparti l'ensemble des écoutants sociaux sur les espaces libérés par les collègues du pôle habitat, travaillant habituellement à côté du 115, car ils étaient en télétravail. Nous devions être collés aux informations en permanence, car les protocoles sanitaires n'en finissaient pas d'être ajustés.

Nous avons même pris le rôle de la Sécurité Sociale lorsqu'un écoutant était testé positif au Covid. Là, la machine était lancée sur la prévention des cas contacts, sur le remplacement de ces personnes, sur l'isolement et l'identification des contacts à risque...

Comme tous les écoutants sociaux étaient là, on a pu répondre aux appels comme en temps normal. Il y a eu une baisse des appels pendant le premier confinement. C'est la première fois depuis au moins 10 ans que les lignes étaient vides. Il y avait un moment de répit dans la journée, les équipes ont pu reprendre du temps d'écoute avec les usagers. Mais ça a vite changé.

On a retrouvé rapidement un niveau d'appels comme avant. »

« Les équipes se sont mobilisées, même avec les problèmes de transport, [...] »

Cependant, « l'accalmie » observée au début du premier confinement est de courte durée. Dès le milieu du mois d'avril, le nombre de demandes d'hébergement repart à la hausse de manière quasi-exponentielle, et atteint 1000 par jour en moyenne la dernière semaine du mois de juillet 2020, soit le niveau d'avant le premier confinement (et aussi celui enregistré en octobre 2018). Les demandes d'hébergement restent toutefois en deçà de ce qui était observé les premiers mois de la période hivernale 2019-2020.

Un niveau toujours élevé de « demandes non pourvues »

Les réponses aux demandes d'hébergement sont de deux ordres : soit la réponse est positive (18 % des demandes en 2019) et l'utilisateur se voit attribuer une place, soit la réponse est négative (79 % en 2019) et la demande est alors enregistrée comme non pourvue (DNP)¹¹. Ces pourcentages annuels masquent des variations mensuelles, la part des attributions augmentant lorsque des places s'ouvrent, en particulier lors des plans hivernaux. Pourtant, au début de l'hiver 2019-2020, 70 % des demandes de la part des familles n'aboutissent pas à un hébergement, malgré une ouverture relativement importante de places. Le nouvel effort consenti au moment de la survenue de la crise sanitaire, en mars 2020, va conduire à ce que la majorité des demandes aboutissent à un hébergement, au moins temporairement. Ainsi, peu de DNP sont prononcées au mois de mars : seules 10 % des réponses apportées aux demandes des familles,

soit un niveau exceptionnellement bas. Parallèlement la part des attributions d'hébergement augmente très fortement puisqu'une semaine avant le confinement, seulement 25 % des demandes aboutissent à l'obtention d'un hébergement et trois semaines plus tard cette part passe à 80 %.

Les places attribuées sont généralement de longue durée : lorsqu'elles ont été hébergées sur la période de la crise sanitaire, les personnes l'étaient jusqu'à la fin de la période hivernale – c'est-à-dire jusqu'au 10 juillet 2020. Ainsi, près de 80 % des séjours attribués au cours du confinement étaient de plus d'un mois (Figure 5, p.14). Parallèlement, les séjours de moins d'une semaine ont chuté, sans avoir complètement disparu : en moyenne moins de 10 personnes par jour ont été hébergées sur ces temps très courts pendant le premier confinement – contre environ 50 auparavant (Figure 4 ; Figure 5, pp.13-14). Ces séjours augmentent à nouveau après le premier confinement, leur nombre ne revient cependant pas au niveau observé avant la crise.



¹¹ D'autres réponses peuvent être formulées mais elles sont largement minoritaires : Refus d'orientation par la personne (ROPP) où l'utilisateur refuse l'orientation qui lui est proposée (généralement parce qu'elle ne répond pas à sa demande), Refus d'orientation par l'équipe (ROPE) où la demande est jugée comme non éligible par le service du 115 de Paris, c'est le cas par exemple des personnes déjà prises en charge dans un autre département, ou au sein d'un autre dispositif, comme pour les demandeurs d'asile.

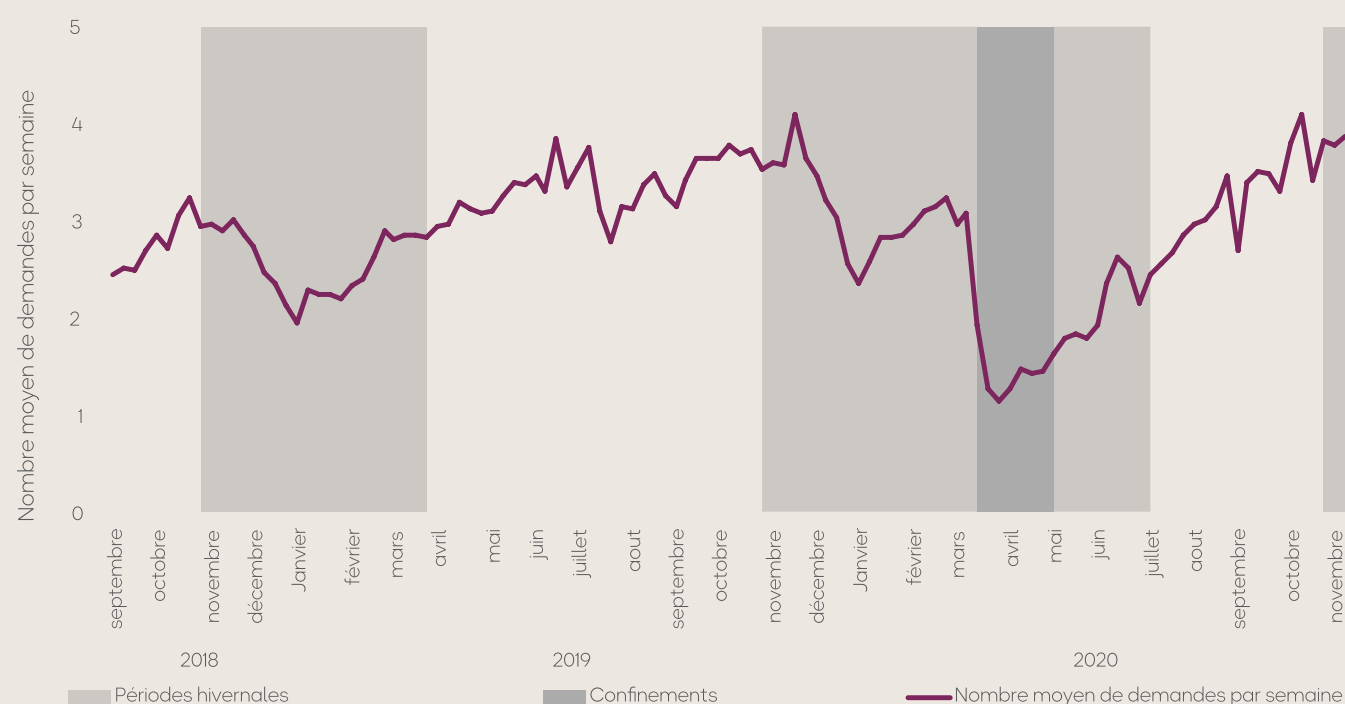
L'effet temporaire des mesures inédites et le retour à la saturation du dispositif

Malgré l'ampleur des mesures prises lors du premier confinement et plus généralement durant la crise sanitaire, dès le 21 septembre 2020 les écoutants sociaux du 115 se retrouvent à prononcer plus de 800 DNP familles chaque jour en moyenne. En effet, une fois terminée la période d'exception, le dispositif revient sous tension et les demandes d'hébergement de la part des personnes en famille augmente : ainsi les DNP représentent de nouveau 80 % des réponses aux demandes, dès juillet 2020. L'activité du 115 retrouve alors

son schéma de fonctionnement d'avant la crise sanitaire, avec des familles qui appellent quasiment tous les jours pour renouveler leur demande jusqu'à l'obtention d'un hébergement, conduisant ainsi à une saturation du dispositif d'urgence.

En effet, alors qu'au début du confinement, les familles formulaient en moyenne une seule demande d'hébergement par semaine, elles en formulent de plus en plus au fil des semaines suivantes (Figure 8)¹². Dès la semaine du 15 juin, elles en formulent en moyenne 2 dans la semaine. À partir du 3 août 2020, elles en formulent 3 et à partir du 4 octobre elles en formulent environ 4 en moyenne par semaine. En juillet-octobre 2020, la réitération des demandes d'hébergement de la part des familles atteint des niveaux alarmants : 1279 personnes en famille (12 % de l'ensemble) ont effectué plus de 31 demandes et même 480 (5 %) en ont effectué 60 au moins (Tableau 2).

FIGURE 8
Nombre moyen de demandes par usagers en famille chaque semaine, septembre 2018 – mi-novembre 2020 (moyenne hebdomadaire)



Source : Aloha-4D

Champ : Usagers du 115 (3 septembre 2018 – 15 novembre 2020)

Note de lecture : La semaine du 3 septembre 2018, les personnes en famille formulent 2,4 demandes d'hébergement par semaine au 115.

TABLEAU 2
Répartition des personnes en famille selon leur nombre de demandes d'hébergement à différentes périodes (septembre 2018 – octobre 2020)

	Novembre 2018 Février 2019		Novembre 2019 Février 2020		Mars-Juin 2020		Juillet-Octobre 2020	
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
Une demande	3 219	31 %	2 973	30 %	3 458	39 %	4 093	39 %
2 à 10 demandes	4 029	39 %	3 160	32 %	3 355	38 %	3 759	35 %
11 à 20 demandes	1 659	16 %	1 273	13 %	1 228	14 %	1 011	10 %
21 à 30 demandes	705	7 %	896	9 %	499	6 %	458	4 %
31 à 60 demandes	653	6 %	1 279	13 %	242	3 %	799	8 %
60 demandes et plus	96	1 %	331	3 %	5	0 %	480	5 %
Nombre d'usagers	10 361	100 %	9 912	100 %	8 787	100 %	10 600	100 %

Source : Aloha-4D

Champ : Personnes en famille ayant formulé au moins une demande d'hébergement (3 septembre 2018 – 15 novembre 2020)

Note de lecture : Lors de la période du 1^{er} novembre 2018 au 28 février 2019, parmi les 10 361 personnes en famille ayant formulé une demande d'hébergement au 115, 3 219 en ont fait une seule, soit 31 % d'entre elles.



Les demandes d'hébergement se répétant, le délai écoulé entre deux demandes d'hébergement est souvent court, conduisant à la saturation du 115 : un tiers des personnes en famille ayant formulé une demande d'hébergement au 115 entre le 10 et 25 mars l'avait déjà fait la veille, la moitié (50 %) l'avait fait au cours de la même semaine et 80 % l'avaient fait au cours des 15 derniers jours (Figure 9). Les familles appellent ainsi autant le 115 qu'un an auparavant, alors que l'effort d'hébergement est tel que déjà plus de 19 000 personnes en famille sont mises à l'abri chaque nuit.

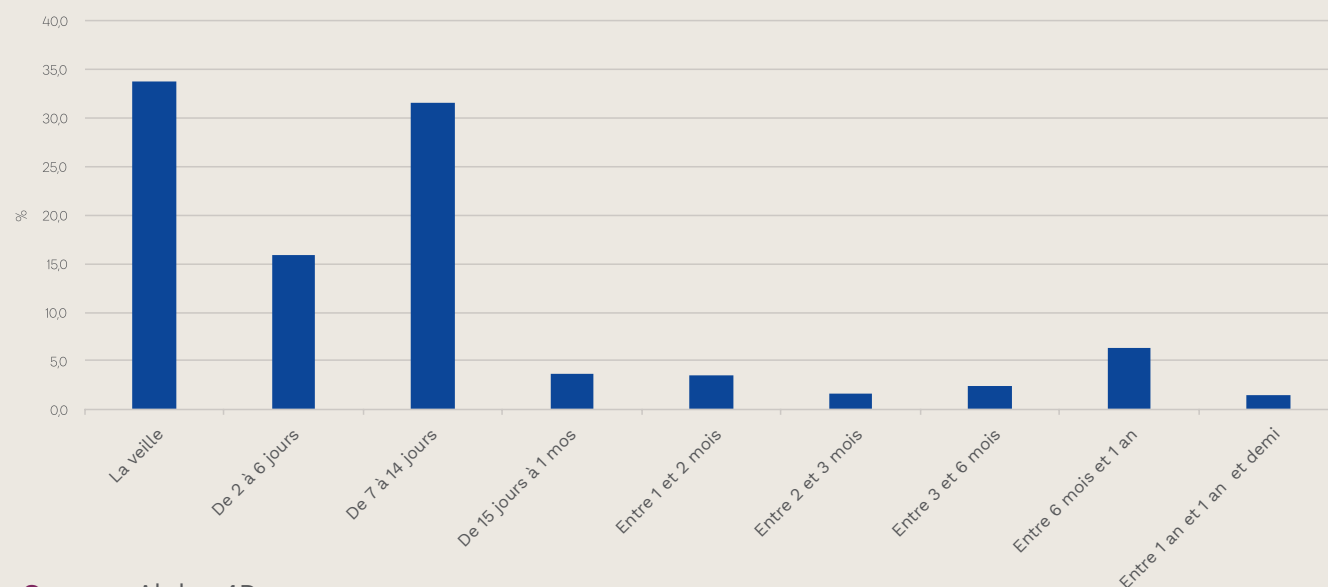
Les réitérations des demandes sont générées par l'absence de places d'hébergement qui amène les écoutants sociaux à prononcer des DNP. Alors qu'entre mars et juillet 2020, 53 % des personnes en famille ont vu leur demande d'hébergement aboutir, ce n'est plus le cas que de 48 % des personnes entre juillet et novembre

2020 (Tableau 3). Par ailleurs, la majorité des personnes se sont vues refuser un hébergement à plusieurs reprises. Cette répétition a été parfois importante : 10 % des personnes en famille ont eu plus de 30 DNP (soit 655 personnes) et même 3 % en ont reçu plus de 60 (soit 358 personnes).

Les notes 115 nous permettent de mieux comprendre la façon dont les familles ont pu générer autant de demandes et ont reçu autant de DNP. Une fois le train de l'ouverture de places passé, les personnes ont appelé sans cesse le 115 jusqu'à l'obtention d'une place en long séjour. Le témoignage de la famille Rahman illustre bien cette difficulté (Témoignage 1).

Entre le premier confinement et mi-novembre, la famille Rahman a contacté près de 90 fois le 115 de Paris. Après avoir manqué l'opportunité d'un hébergement dans un hôtel mis à disposition pendant la crise sanitaire, la famille va essayer presque autant de DNP (Témoignage 1).

FIGURE 9
Répartition (%) des personnes en famille ayant formulé une demande d'hébergement entre le 10 et le 25 mars selon la durée écoulée par rapport à la précédente demande d'hébergement



Source : Aloha-4D

Champ : Demandes d'hébergement émises par les usagers en familles du 115.

Note de lecture : 34 % des personnes en famille ayant formulé une demande d'hébergements émises entre le 10 et le 25 mars 2020 en avait déjà effectué une la veille.

TÉMOIGNAGE 1

Famille Rahman¹³

(tiré des notes rédigées par les écoutants sociaux du 115)

La famille Rahman, originaire du Bangladesh, se compose d'un couple et d'un enfant de moins de 6 ans. M. Rahman travaille dans la restauration, pour un revenu de 1700 euros net. Suite à un problème avec le propriétaire de son logement (déclaré en état d'insalubrité), la famille se retrouve sans solution d'hébergement. La famille Rahman contacte le 115 pour la première fois au début du mois de novembre 2019. En dépit d'appels réguliers au 115, la famille essuie plusieurs DNP avant d'être hébergée pour la première fois, une seule nuit, à Vigneux, dans l'Essonne. L'hôtel étant situé à 2 heures de trajet du travail de monsieur, la famille ne reste pas. Mr Rahman appelle le 115 régulièrement, même si cela paraît compliqué du fait des délais avant de joindre un écoutant social, d'autant plus que le pôle famille du 115 n'est joignable qu'en journée. Parallèlement aux contacts avec le 115, un dossier SIAO est monté, une demande DALO est effectuée. En décembre, la famille annonce la grossesse de madame, l'enfant doit naître en août 2020. En décembre, janvier et février, la famille alterne des temps d'hébergement sur des court séjours (au LIMA 5, dans plusieurs hôtels), et des périodes sans hébergement où ils dorment la plupart du temps dans la cave du restaurant. Parfois, les hébergements à l'hôtel proposés sont refusés du fait des grèves des transports qui ont sévi en décembre 2019 : finissant son travail tard, ils ne peuvent s'y rendre. Ils se résignent alors à dormir dans la cave du restaurant. Au moment de l'annonce du confinement, la famille est hébergée chez des amis. Le 20 mars 2020, ils obtiennent une place à l'hôtel Kellermann, ouvert suite à la crise sanitaire. Il est prévu qu'ils y restent au moins jusqu'à la fin du confinement. Ils

y restent trois jours, puis annulent leur prise en charge, préférant l'hébergement chez un ami, car « c'est trop dangereux pour eux d'aller à l'hôtel car ils n'ont pas de masque ». A la fin du mois de mars, la famille contacte à nouveau le 115. Ils indiquent au moment de cet appel ne pas avoir compris que l'hébergement prévu à l'hôtel Kellermann était prévu sur plusieurs semaines ; ils pensaient que ce ne serait que pour trois jours, d'où leur refus d'aller à l'hôtel proposé.

La famille appelle ensuite à plusieurs reprises en avril et mai 2020. La famille se retrouve contrainte à retourner dans la cave du restaurant pour y dormir, l'hébergement chez le tiers s'étant terminé. L'ouverture du restaurant rend difficile leur hébergement en son sein. Au mois de juin, ils se retrouvent à dormir dehors, dans des parcs. Le monsieur appelle tous les jours. Sa détresse est perceptible dans tous les comptes rendus des écoutants sociaux qui accompagnent la famille, les orientent au mieux vers des structures où ils peuvent demander de l'aide. Ils relèvent de jour en jour les effets de leur situation de rue sur l'état de santé de son enfant et sa femme. Sa situation est devenue une priorité qui devrait l'amener à avoir un hébergement dès qu'une place est disponible.

Cette situation d'errance va durer jusqu'à l'accouchement de la femme, début aout 2020. Celle-ci sera hospitalisée. Au cours de cette période d'attente, la famille appelle tous les jours. De même, les travailleurs sociaux, de la PSA Gauthey où leur suivi social est effectué, mais aussi à la maternité, vont appuyer la demande d'hébergement d'urgence de la famille. Un hébergement leur est proposé au cours du mois de septembre conformément à la prescription de la PSA Gauthey.

¹³ Pour l'ensemble des témoignages du rapport, les noms des usagers ont été changés.

TABLEAU 3

Répartition des personnes en famille selon le nombre de DNP reçues au cours de différentes périodes (septembre 2018 – octobre 2020)

	Novembre 2018 Février 2019		Novembre 2019 Février 2020		Mars-juin 2020		Juillet-Octobre 2020	
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
Aucune DNP	4 738	45,7	3 720	37,5	4 688	53,3	5 067	47,8
Au moins une DNP, dont....	5 628	54,3	6 195	62,5	4 110	46,7	5 532	52,2
1 DNP	1 137	11,0	1 272	12,8	1 129	12,8	1 639	15,5
2 à 10 DNP	2 347	22,6	1 823	18,4	1 852	21,1	1 715	16,2
11 à 20 DNP	1 026	9,9	1 035	10,4	788	9,0	777	7,3
21 à 30 DNP	607	5,9	807	8,1	216	2,5	388	3,7
31 à 60 DNP	437	4,2	1 043	10,5	119	1,4	655	6,2
61 DNP et plus	74	0,7	215	2,2	6	0,1	358	3,4
Nombre de personnes	10 366	100,0	9 915	100,0	8 798	100,0	10 599	100,0

Source : Aloha-4D

Champ : Demandes d'hébergement émises par les usagers en familles du 115.

Note de lecture : Lors de la période du 1^{er} novembre 2018 au 28 février 2019, parmi les 10 366 personnes en famille ayant formulé une demande d'hébergement au 115, 4 738 n'ont pas eu de DNP, soit 45,7 % de l'ensemble.

Les nouveaux usagers : un flux continu

Au cours des semaines du 9 au 22 mars 2020, le 115 de Paris a pu proposer à la quasi-totalité des familles en demande une place d'hébergement : peu sont restées sans solution. Si le nombre de personnes en recherche d'hébergement n'était pas alimenté par la venue de nouveaux demandeurs et si les places d'hébergement

étaient pérennes, on n'aurait observé ni de hausse des demandes ni d'augmentation des DNP au fil des semaines. De fait, les personnes qui ont contacté le 115 au mois de mars étaient majoritairement présentes dans le dispositif d'urgence avant le début de la crise sanitaire (Tableau 4). Plus d'un tiers avait demandé pour la première fois un hébergement au 115 au cours de la période hivernale 2019-2020, et un quart avant celle de 2018-2019. Mais 12 % des personnes en famille ont formulé leur première demande d'hébergement entre le 10 et le 25 mars.

TABLEAU 4

Répartition des personnes en famille ayant formulé une demande d'hébergement au 115 entre le 10 et le 25 mars 2020 selon leur ancienneté dans le dispositif

Entrée dans le dispositif	Nombre de personnes en famille	%
Entre le 10/03/2020 et le 25/03/2020	319	12,0
Entre le 01/11 /2019 et 10/03/2020	992	37,2
Entre le 01/04/19 et le 01/11/19	476	17,9
Entre le 01/11/18 au 31/03/19	175	6,6
Avant le 01/11/2018	702	26,4

Source : Aloha-4D

Champ : Usagers du 115 (3 septembre 2018 – 15 novembre 2020)

Note de lecture : 319 personnes en famille ayant contacté le 115 entre le 10 et le 25 mars 2020 l'avaient contacté pour la 1^{ère} fois au cours de cette période.

De fait, en dépit des interdictions de déplacement et de la prolongation de la trêve hivernale, de nouvelles familles ont appelé le 115 tout au long de l'année, flux continu alimentant le stock de personnes en situation de demande d'hébergement d'urgence (Figure 10).

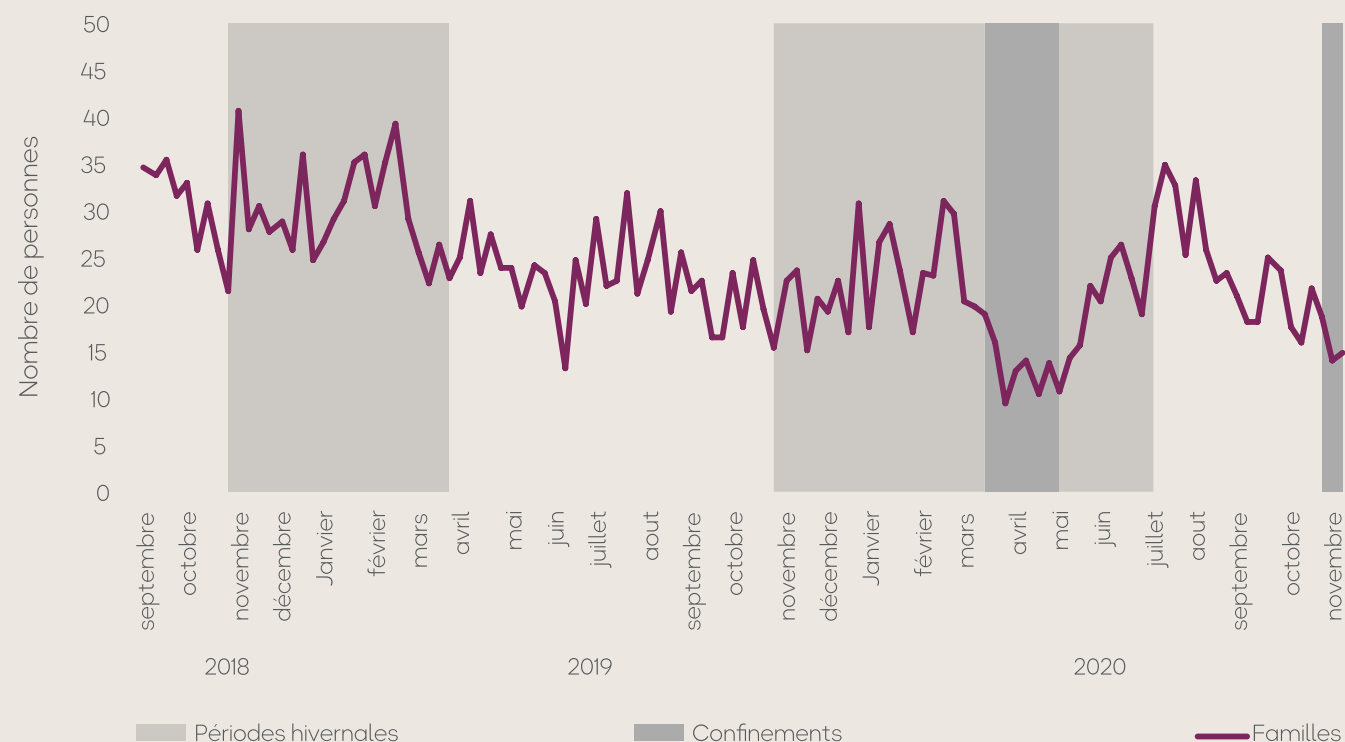
En 2020, le nombre de nouveaux demandeurs est le plus faible au cours des mois de mars, avril et mai. Aux mois de mars et avril, on compte respectivement 813 et 599 nouveaux demandeurs en famille, contre un peu plus de 1 000 en février. Ainsi lors du premier confinement, les demandes d'hébergement d'environ 10 nouvelles personnes en famille sont enregistrées au 115 chaque jour. Cette diminution est probablement liée à un effort de solidarité des personnes hébergées chez des tiers qui ont permis aux personnes de rester chez eux.

Dès la fin du premier confinement, le nombre de nouveaux entrants dans le dispositif a augmenté, pour atteindre à

la fin de la période hivernale (10 juillet) plus de 30 nouvelles personnes par jour. On assiste là à un possible effet de rattrapage, la crise sanitaire ayant certainement enrayé les mécanismes d'entrée dans le sans-abrisme, mais la hausse du nombre de primo-appelants au 115 est également liée à une plus grande fluidité du numéro, elle-même due à un moindre recours du fait des nombreux hébergements attribués.



FIGURE 10.
Nombre de nouveaux usagers en famille chaque jour, 2018-2020 (moyenne hebdomadaire)

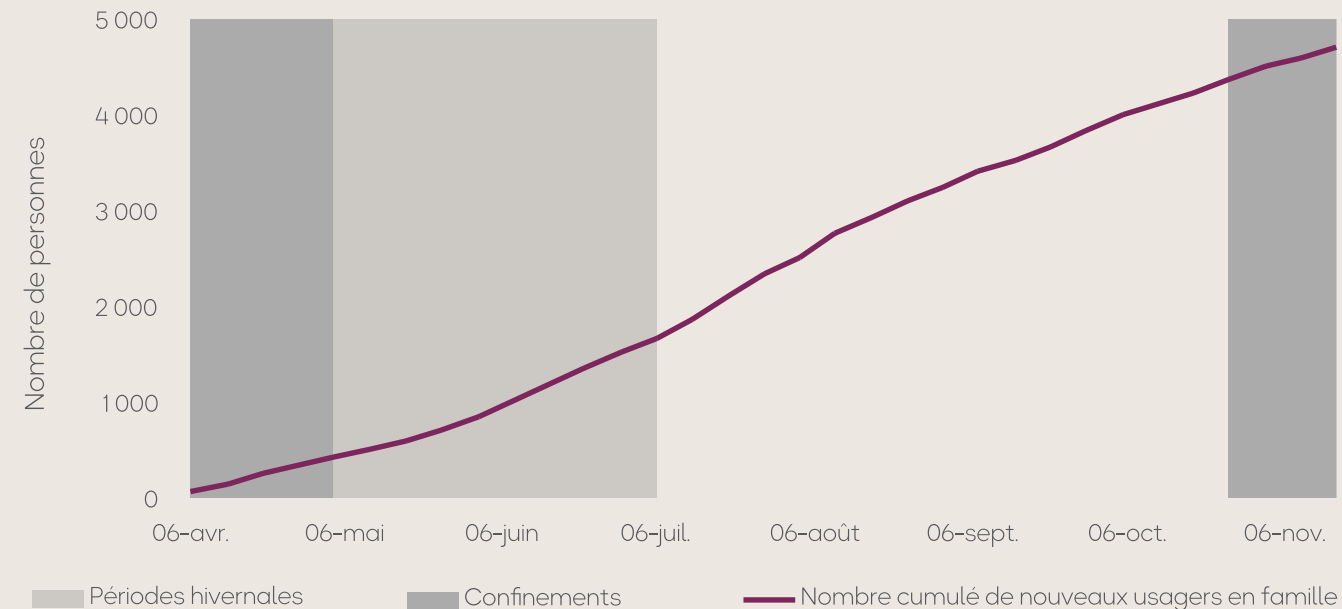


Source : Aloha-4D
Champ : Usagers du 115 (3 septembre 2018 – 15 novembre 2020)
Note de lecture : La semaine du 3 septembre 2018, en moyenne chaque jour 35 nouvelles personnes en famille ont contacté le 115 de Paris pour demander une place d’hébergement.

Si le flux de nouveaux usagers augmente et diminue au cours de l’année, il ne s’interrompt par contre jamais. La baisse des demandes chez les usagers en famille au moment du confinement est certes liée à la forte hausse de la capacité d’hébergement, mais aussi à une entrée moins massive des personnes en famille dans le dispositif. Ces nouveaux entrants à qui une place d’hébergement est moins souvent proposée continuent d’appeler le 115 les mois suivants, amenant ainsi une nouvelle fois à la saturation du dispositif d’urgence. Le cumul du nombre des nouveaux révèle l’ampleur de la difficulté à absorber ce flux continu. Début mai, ce sont déjà plus de 400 nouvelles personnes depuis

le 30 avril qui ont appelé le 115 pour la première fois (Figure 11). Ce chiffre dépasse 1000 le 8 juin, 2000 le 20 juillet, 4000 le 5 octobre et continuera d’augmenter si aucune solution d’hébergement ne leur est proposée. La situation de la famille Kone qui a appelé le 115 pour la première fois en avril 2020 illustre la difficulté des personnes à obtenir un hébergement (Témoignage 2) : après plus de 90 DNP, au cours de deux mois, ils vont être hébergés en continu.

FIGURE 11.
Nombre cumulé de nouvelles personnes en famille depuis la semaine du 27 avril 2020 (jusqu’à mi-novembre 2020)



Source : Aloha-4D
Champ : Usagers du 115 (3 septembre 2018 – 15 novembre 2020)
Note de lecture : au 4 mai 2020, 423 nouvelles personnes en famille ont contacté le 115 pour une demande d’hébergement

TÉMOIGNAGE 2

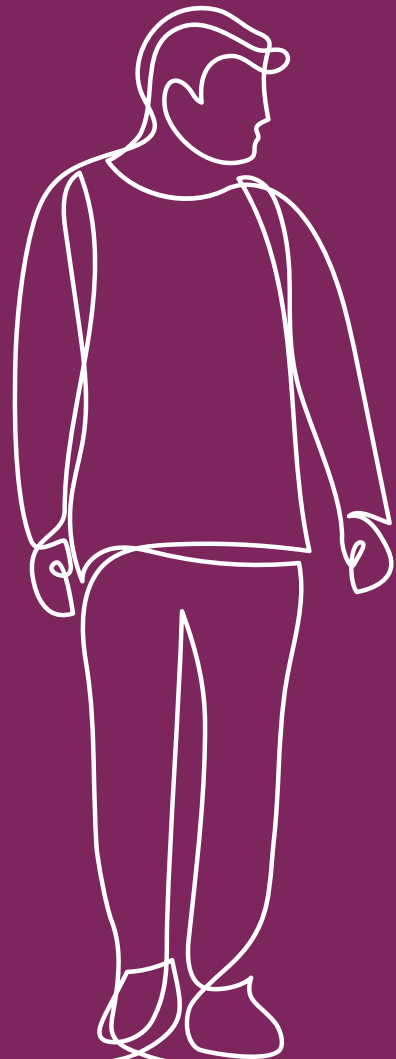
Famille Kone
(Tiré des notes rédigées par les écoutants sociaux du 115)

La famille Kone, composée d’un couple attendant un enfant, appelle pour la première fois le 115 de Paris début avril 2020. Mme Kone, originaire de Côte d’Ivoire, est arrivée en mars 2020 pour rejoindre son mari présent en France depuis quatre ans. Jusqu’à la venue de sa femme, Mr Kone était hébergé à droite à gauche par des amis. Ces derniers ne peuvent pas les héberger tous les deux. Le couple se retrouve à la rue : ils dorment devant un supermarché d’où ils se font chasser à la fin du mois d’avril. Ils indiquent

ne jamais rester dans les mêmes lieux pour échapper aux contrôles de police. Pour ce motif, ils se rendent également régulièrement en banlieue. Ils accèdent à un premier hébergement début juin 2020 après avoir essuyé près de 90 DNP. Pendant trois mois, ils sont hébergés dans un hôtel du 13^{ème} arrondissement, puis dans un hôtel du 5^{ème} arrondissement mis à disposition pour accueillir des personnes sans abri sur des places d’hébergement DDT-Covid (Encadré 4). Leur prise en charge court jusqu’à octobre 2021.

Partie 2

Les personnes isolées



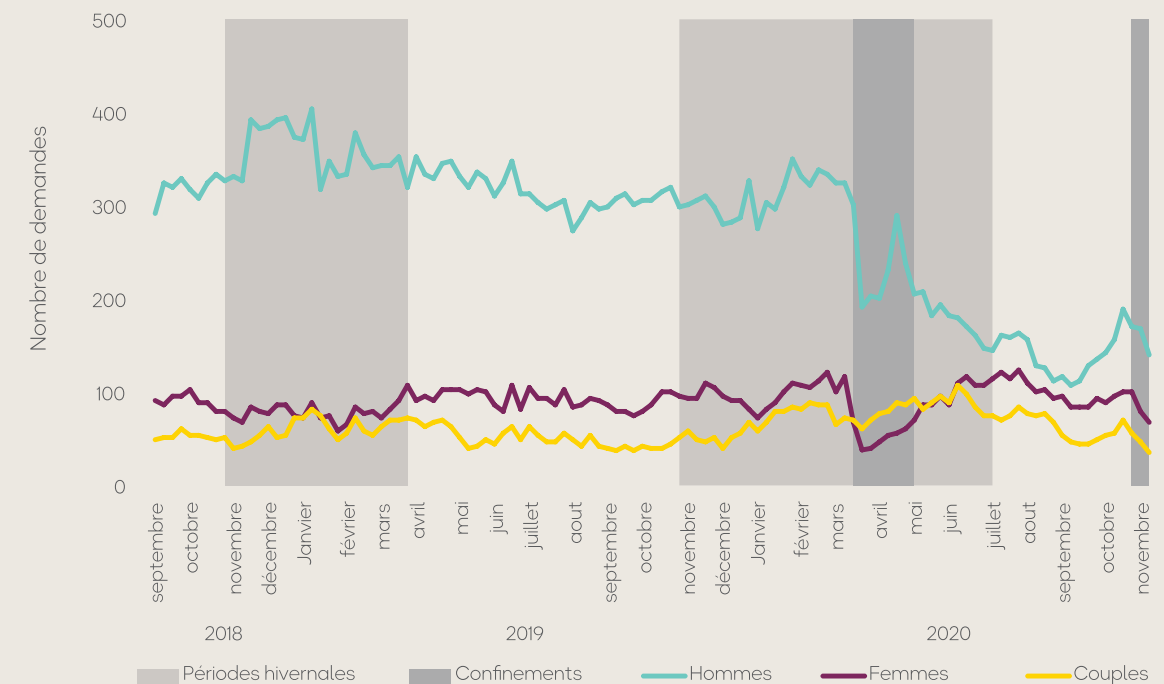
Les personnes isolées

Comme précisé en introduction, les modalités de prise en charge des personnes isolées – c'est-à-dire celles qui ne sont pas accompagnées d'enfants mineurs lors de leur demande d'hébergement au 115 – étant différente de celles offertes aux familles, la partie suivante concerne uniquement les hommes, femmes et couples sans enfant, afin d'illustrer au mieux les impacts différenciés de la crise sanitaire et du confinement de mars 2020 sur ce public.

Jusqu'en mars 2020, un recours au 115 en baisse...

Entre septembre 2018 et mars 2020, le nombre de demandes d'hébergement par des personnes isolées oscille entre 400 et 600 en moyenne par jour quand celui des usagers en famille oscille entre 500 et 1800 sur la même période. Si l'érosion du nombre de demandes adressées au 115 par le public isolé est avérée depuis le début des années 2010 (Guyavarch et al., 2014), l'évolution récente montre des différences certaines selon la typologie du public. Alors que depuis septembre 2018 et jusqu'à la veille du confinement de mars 2020, les demandes d'hébergement de la part des hommes ont eu tendance à diminuer – malgré des hausses au moment des périodes hivernales – celles des femmes et des couples ont présenté une tendance inverse (figure 12).

FIGURE 12
Nombre quotidien de demandes d'hébergement chez les usagers isolés, septembre 2018 – mi-novembre 2020 (moyenne hebdomadaire)



Source : Aloha-4D

Champ : Usagers du 115 (3 septembre 2018 – 15 novembre 2020)

Note de lecture : La semaine du 3 septembre 2018, en moyenne chaque jour, les hommes ont émis 293 demandes, les femmes 92 et les couples 50.

Avec 300 demandes en moyenne par jour, les hommes seuls regroupent la plus grande part des demandes des personnes isolées (environ 75 %), viennent ensuite les femmes seules (environ une centaine de demandes) et enfin les couples (environ une cinquantaine).

Si l'on s'intéresse au nombre de personnes qui ont contacté le 115 entre septembre 2018 et mars 2020, le nombre d'hommes isolés en demande d'hébergement a diminué de 10 %, celui des femmes a augmenté de 4 % et celui des couples de 26 %. La diminution du recours au 115 par les hommes n'est pas nouvelle. Elle est alimentée en grande partie par une attrition de l'offre les concernant (les efforts de l'Etat s'étant concentrés sur les familles depuis quelques années) et une fluidité du 115 insuffisante, générant de trop grand temps d'attente, qui en ont découragé beaucoup. Ainsi, la dernière enquête de la Nuit de la Solidarité réalisée en mars 2021 à Paris révèle que près d'un tiers des personnes sans solution d'hébergement le soir de l'enquête, n'appellent plus le 115 (APUR, 2021). Les personnes enquêtées n'appellent pas ou plus le numéro d'urgence car elles n'arrivent pas à joindre le service, ou n'ont pas de téléphone, et lorsqu'elles réussissent à le joindre, il n'y a pas de place ou les solutions proposées ne leur conviennent pas.

...mais un nombre d'hébergés en hausse constante

Entre la création du SIAO en 2010 et la loi ALUR en 2015, le SIAO Urgence et le 115 constituaient à Paris deux instances indépendantes chargées de réguler l'hébergement d'urgence. En 2015, la Loi ALUR introduit un changement notable en faisant passer le 115 sous gestion du SIAO. A Paris, les deux bases de gestion sont fusionnées en cours d'année mais chaque pôle garde ses modalités de fonctionnement : la mise à l'abri pour le 115 et l'hébergement de plus longue durée pour le SIAO. Entre 2015 et 2020, au gré des évolutions des pratiques opérationnelles, certaines structures d'hébergement sont passées du 115 au SIAO, les nuitées glissant ainsi du « stock 115 » au « stock SIAO ». Si cela n'a aucun impact sur la prise en charge des usagers, cela explique les variations à la baisse du nombre de personnes hébergées chaque nuit par le 115. Le volume global de personnes isolées hébergées par le dispositif de veille sociale (SIAO et 115) a augmenté de 29 % entre 2018 et 2020, dont 19 % entre janvier et juin 2020 (Tableau 5).

TABLEAU 5
Répartition des personnes hébergées dans le dispositif de veille sociale – SIAO et 115 – selon le dispositif, janvier 2018 – Juin 2020

	115	SIAO	Total personnes	Évolution
Janvier 2018	2 620	2 380	5 000	*
Juin 2018	2 450	2 710	5 160	3 %
Janvier 2019	2 360	3 330	5 690	10 %
Juin 2019	2 280	3 090	5 370	-6 %
Janvier 2020	2 150	3 270	5 420	1 %
Juin 2020	3 120	3 340	6 460	19 %

Source: Si-SIAO

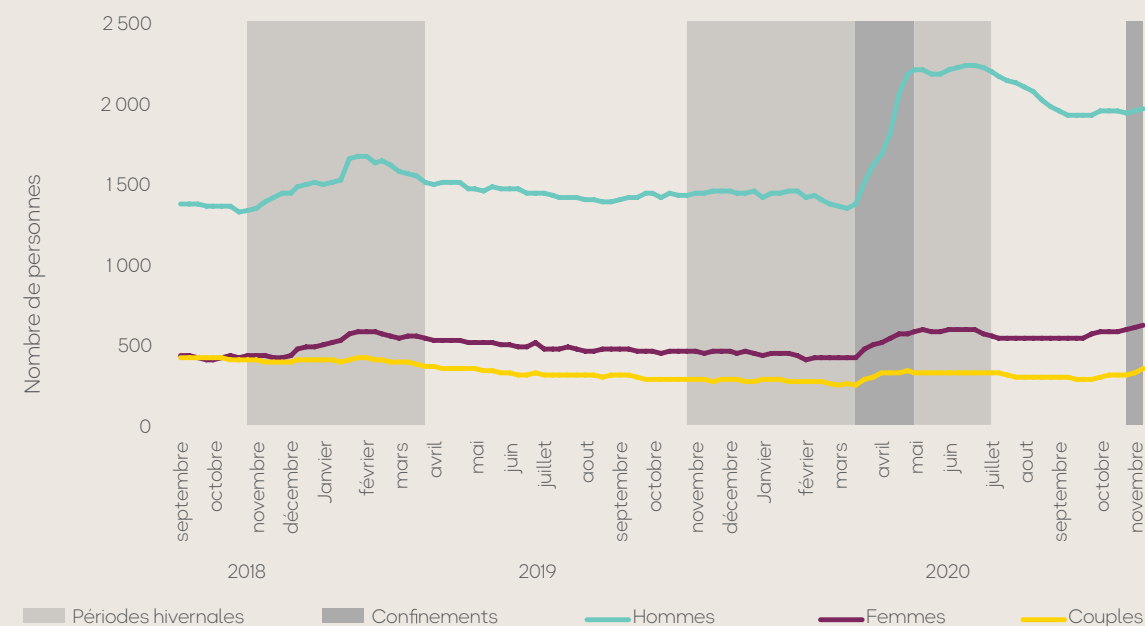


@ Julien Jaurin

Si le manque de fluidité du 115 et le nombre insuffisant quotidien de places influe sur les niveaux de sollicitation du 115, le volume de personnes isolées hébergées par le 115 a donc augmenté : de septembre 2018 à mars 2020,

nous observons une moyenne de 2 200 personnes isolées hébergées chaque nuit (Figure 13), sur des séjours de longue durée obtenus à la faveur du principe de non remise à la rue.

FIGURE 13
Nombre moyen d'usagers isolés hébergés chaque jour par le 115, septembre 2018 – mi-novembre 2020 (moyenne hebdomadaire)



Source : Aloha-4D

Champ : Usagers du 115 (3 septembre 2018 – 15 novembre 2020)

Note de lecture : La semaine du 3 septembre 2020, en moyenne chaque jour 1 374 hommes, 433 femmes et 411 couples ont été hébergés sur une place du dispositif d'urgence du 115.

Il s'agit principalement d'hommes (1 400), puis de femmes (500) et de couples (300). Chaque période hivernale s'accompagne en général d'ouvertures de places d'hébergement, expliquant en grande partie la hausse momentanée des demandes de la part des usagers isolés, dans le modèle classique du 115 où c'est l'offre qui crée la demande et l'augmentation consécutive de personnes hébergées.

Premier confinement

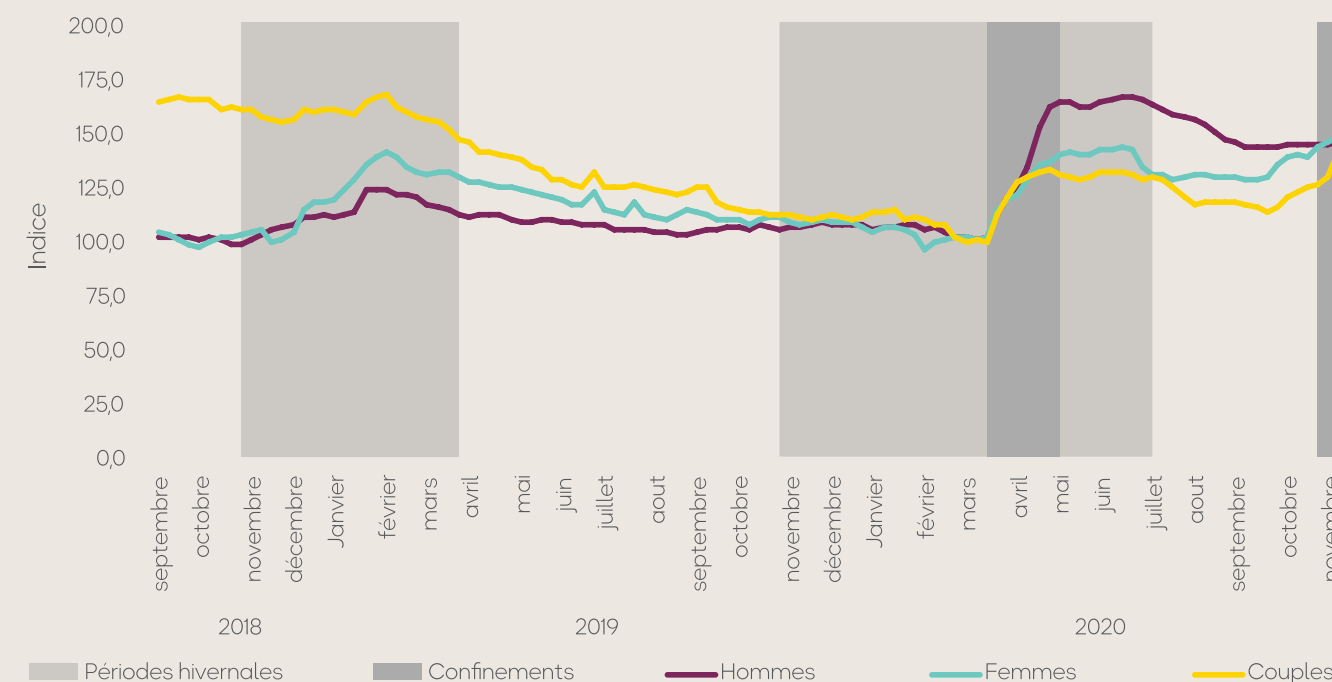
Le premier confinement survient au moment où les dynamiques de recours au 115 témoignent des tensions qui pèsent sur le dispositif d'urgence, avec de plus en plus de demandes d'hébergement non pourvues (DNP) chez les usagers isolés. Lors de la semaine du 2 mars, le 115 de Paris enregistre en moyenne 542 demandes quotidiennes pour des personnes isolées (334 de la part d'hommes, 121 de femmes, 87 de couples)

Un effort important d'hébergement des personnes isolées...

Avec la crise sanitaire, l'ouverture de places d'hébergement pour les personnes isolées se fait en décalage par rapport aux personnes en famille. C'est seulement à partir de la première semaine du confinement (celle du 16 mars) – et non pas celle d'avant – que la capacité d'hébergement des personnes isolées augmente. Le nombre de places d'hébergement passe d'environ 2 000 à 3 100 en moyenne chaque nuit durant les huit semaines, soit une augmentation de 55 % de la capacité d'hébergement pour ce public : 60 % pour les hommes, 40 % pour les femmes et 30 % pour les couples (Figure 14). Ce sont donc les mesures accompagnant le premier confinement qui ont permis de mettre à l'abri les personnes isolées.

« Le nombre de places d'hébergement passe d'environ 2 000 à 3 100 en moyenne chaque nuit durant les huit semaines de confinement. »

FIGURE 14
Indice d'évolution du nombre moyen quotidien de personnes isolées hébergées, septembre 2018-novembre 2020, selon le statut des usagers (base 100 la semaine du 9 mars 2020)



Source : Aloha-4D

Champ : Usagers du 115 (3 septembre 2018 – 15 novembre 2020)

Note de lecture : La semaine du 3 septembre 2020, 146 couples ont été hébergés contre 100 la semaine du 9 mars 2020.

Progressivement, les hommes sont de plus en plus nombreux à être hébergés. Ils sont ainsi 2 200 à la fin du premier confinement, contre moins de 600 femmes et 300 personnes en couple. Au début de la période hivernale 2019-2020, les hommes représentent environ 65 % des personnes isolées hébergées, les femmes 20 % et les couples 5 %. Ces proportions évoluent au profit des hommes qui représentent dès la fin du confinement – en mai 2020 – 70 % des usagers isolés hébergés, au détriment des couples, qui ne sont pas beaucoup plus hébergés qu'auparavant (70 personnes en plus, et ne représentent plus que 10 % du public isolé hébergé). Les femmes constituent toujours 20 % des hébergées. Cette

répartition est due à l'offre proposée et au niveau de demande des publics : les places ouvertes sont en priorité fléchées pour les hommes isolés, et ils sont numériquement les plus nombreux à être en demande.

Si les périodes hivernales poussent les pouvoirs publics à ouvrir des places d'hébergement pour mettre à l'abri du froid des personnes sans domicile, la crise sanitaire a eu le même impact, mais, il s'agissait là de limiter les contacts entre les personnes pour éviter une propagation du coronavirus. Ces mesures sont ainsi apparues comme le corollaire nécessaire du confinement généralisé à l'ensemble de la population, afin de prendre en compte la situation des personnes à la rue. Cela d'autant

plus que le confinement a contribué à rendre visible cette population sans-abri et que les médias se sont saisis de cette question avec notamment de nombreux articles dans la presse et les interviews d'acteurs du secteur (Damiano, 2021).

...notamment sous l'effet des places des droits de tirage Covid

Pour faire face aux besoins d'hébergement, des places sont attribuées via le dispositif « droit de tirage Covid » (DDT-Covid) (Encadré 4).

Ce dispositif, spécifique à la crise sanitaire et mis en place dès le 17 mars 2020, consiste à attribuer des places d'hébergement d'urgence à des personnes éligibles à un tel hébergement, soit parce qu'elles avaient contacté au préalable le service, soit qu'elles avaient une demande SIAO en cours. Les équipes du 115 de Paris ont été d'ailleurs amenées à appeler des personnes qui avaient formulé des demandes d'hébergement et n'avaient pas encore été prises en charge. Une partie des places a aussi été attribuée à des usagers rencontrés par les maraudes, afin de toucher un public (en majorité masculin) qui n'était pas en demande mais dont la mise à l'abri était également nécessaire compte tenu de la mise en place du confinement et de l'interdiction de circuler et/ou rester dans l'espace public.

ENCADRÉ 4

Les places d'hébergement 115 sans appeler le 115

Deux dispositifs permettent à certaines personnes d'être hébergées sur une place 115 sans qu'une demande d'hébergement ait été formulée auprès du service. Il s'agit des droits de tirage (DDT) et des droits de priorité (DDP). À l'origine, les DDT correspondent à un contingent de places en hôtel que la Drihl autorisait au 115 pour de la mise à l'abri de courte durée (1,3 ou 7 nuits) de femmes seules, le public isolé n'étant pas hébergé sur les hôtels mais seulement dans des CHU. En 2011, ce contingent représentait près de 100 places par nuit, réparties essentiellement sur deux hôtels dans Paris. Aujourd'hui il est de 5 à 10, selon la période. Cette dénomination de DDT a donc été utilisée pour la période Covid car le fonctionnement est semblable : l'État finance des places hôtelières pour des personnes isolées, mais de manière exceptionnelle. Dans le fonctionnement opérationnel, les DDP représentent toutes les personnes hébergées sur le dispositif d'urgence sans avoir contacté le 115/

SIAO pour obtenir cet hébergement. Les services de l'État sont à l'origine de ces demandes et ils s'en servent dans plusieurs cas :

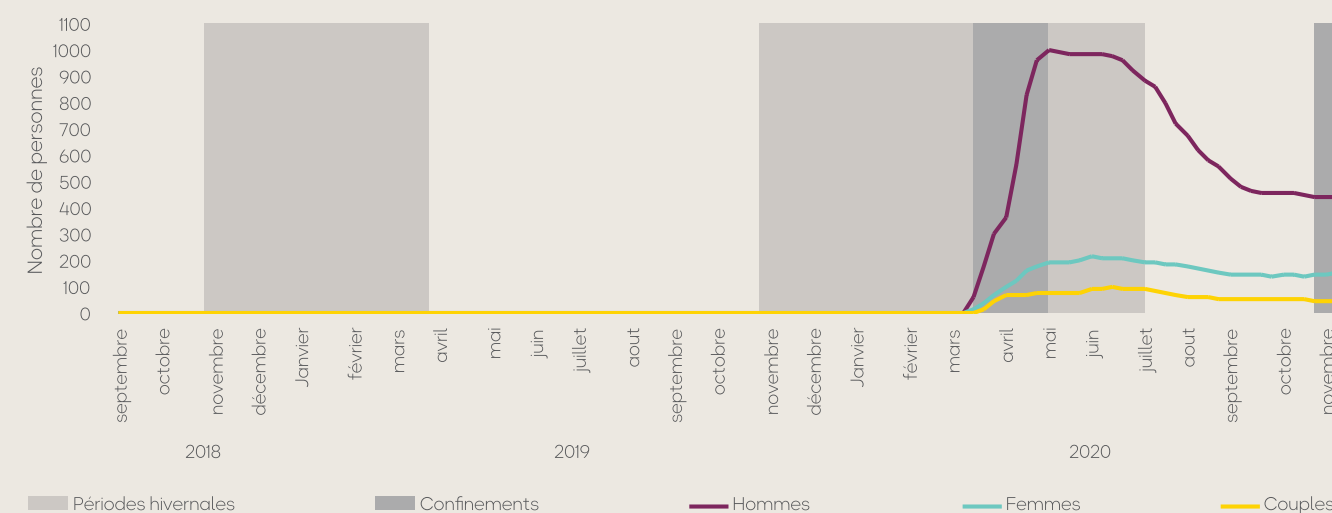
- Lors des expulsions locatives (arrêté de péril, évacuations de squats, etc.) où les personnes expulsées se voient proposer une prise en charge de 15 jours en hôtel, éventuellement renouvelable.
- Lors des évacuations de campements ou d'opérations de mise à l'abri comme dernièrement avec les occupations d'Utopia 56, le démantèlement de la colline du crack, ou toute prise en charge de personnes migrantes avant réorientation.

Ces prises en charge sont comptabilisées dans les nuitées 115 car elles font partie de l'enveloppe budgétaire globale « hébergement d'urgence » et cela offre aussi une vision plus précise du nombre de personnes effectivement en hébergement, quel qu'ait été le mode d'obtention de la place.

Le nombre de personnes hébergées via le dispositif DDT-Covid a progressé tout au long du premier confinement pour atteindre 1200 la semaine du 27 avril 2020 et 1260 au maximum la semaine du 11 juin 2020. Dès la fin du premier confinement, les places de ce type ont diminué, sans disparaître totalement. Ainsi, la semaine du 9 novembre (dernière semaine d'observation), 643 personnes isolées sont hébergées sous le motif DDT-Covid : 442 hommes, 153 femmes et 48 personnes en couple (Figure 15). En concentrant 75 % des personnes hébergées sur ce dispositif, les hommes isolés sont ceux qui en ont le plus bénéficié. Les femmes ont pu bénéficier de 18 % de ce type de places et les couples de 7 %. Dès leur création, le nombre de places DDT-Covid a suivi la même évolution pour les hommes, les femmes et les couples, mais avec des volumes différents. Les nombres de femmes isolées et de personnes en couple ont progressé

au moment du premier confinement pour atteindre respectivement 200 et 100 personnes au début du mois de juillet. Puis les effectifs de ces populations ont été divisés de moitié dès le mois d'août 2020 et sont restés stables jusqu'en novembre. Pour les hommes, la hausse a été particulièrement forte : près de 1000 hommes isolés étaient hébergés sur des places DDT-Covid au lendemain du premier confinement. À ce moment-là, ils représentaient 80 % de l'ensemble des bénéficiaires de ces places. Puis le nombre de places de ce type a commencé à diminuer pour eux aussi. Cette baisse a été relativement faible jusqu'à la fin de la période hivernale (- 14 %), puis elle s'est accélérée jusqu'à début septembre (- 40 %). Le nombre d'hommes hébergés sur les places DDT-Covid s'est stabilisé autour de 450 jusqu'à novembre 2020. En dépit de cette baisse, le nombre de places pour les hommes est toujours plus important que celui dédié aux femmes et aux couples.

FIGURE 15
Nombre quotidien d'usagers isolés hébergés sous le motif « DDT-COVID », septembre 2018 – novembre 2020 (moyenne hebdomadaire)



Source : Aloha-4D

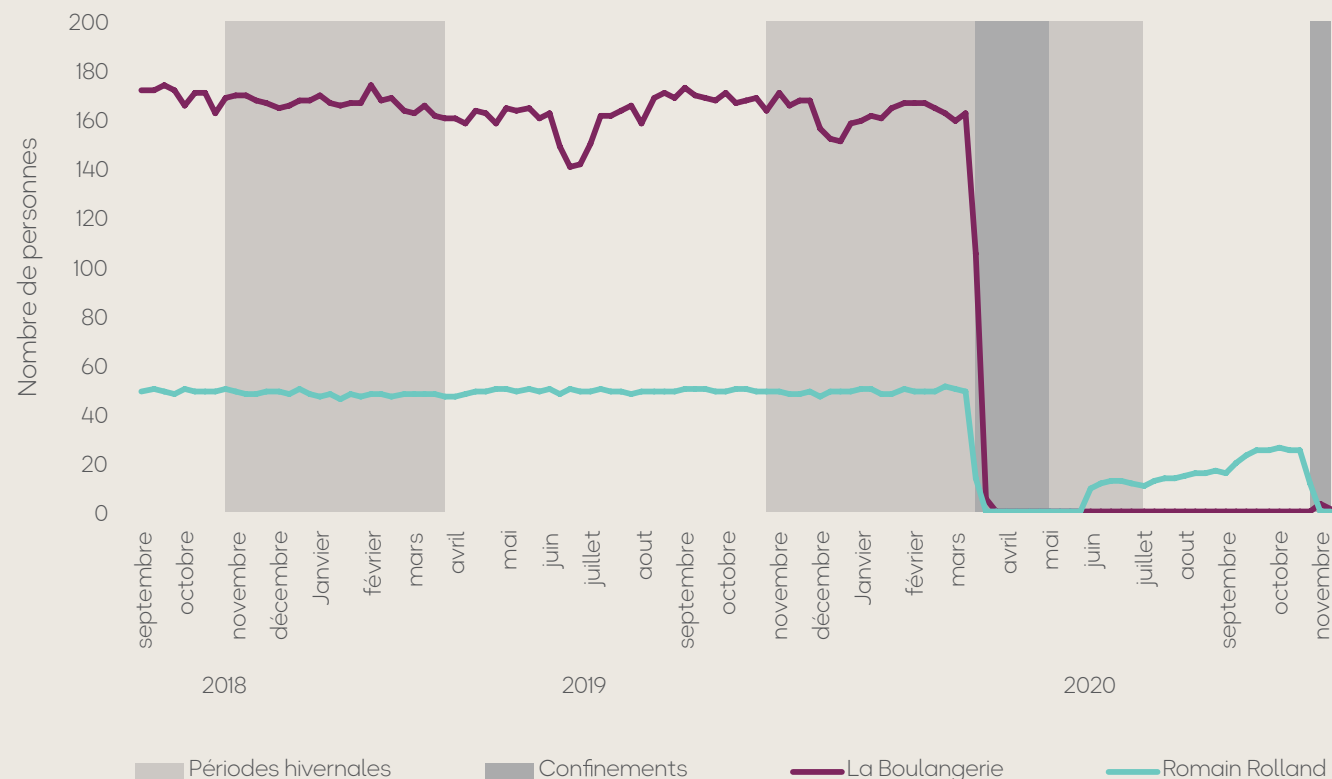
Champ : Usagers du 115, 17 mars 2020 au 15 novembre 2020

Note de lecture : Le 17 mars, 12 personnes en couple, 11 femmes seules et 1 homme seul sont hébergés via le dispositif DDT-Covid.

La baisse du nombre de places DDT-Covid est due en grande partie au non remplacement des usagers sortants : ce contingent de places créé dans l'urgence n'avait pas vocation à être pérenne (notamment dans les hôtels) et à chaque départ d'un usager la place vide n'était pas automatiquement réattribuée, faisant baisser mécaniquement le volume d'hébergement concerné. Parallèlement à ces créations de places, d'autres ont été fermées pour répondre aux exigences sanitaires qui préconisaient le respect des règles de distanciation physique. Ainsi, des « desserments » ont été mis en

place dans les centres fonctionnant en hébergement collectif. Des centres comme La Boulangerie ou Romain Rolland, qui accueillent toutes les nuits plus de 200 personnes sur des places de mise à l'abri d'une nuit, n'ont plus accueilli de public à la nuitée (Figure 16). Parmi les populations hébergées dans ces centres, seule une minorité a pu être maintenue sur place : à peine 50 à La Boulangerie et environ 30 à Romain Rolland. Les personnes qui n'ont pu être maintenues dans ces CHU ont été redirigées dans des hôtels sur des places DDT-Covid.

FIGURE 16
Nombre d'usagers isolés hébergés pour une seule nuit dans les CHU La Boulangerie et Romain Rolland (septembre 2018 – mi-novembre 2020)

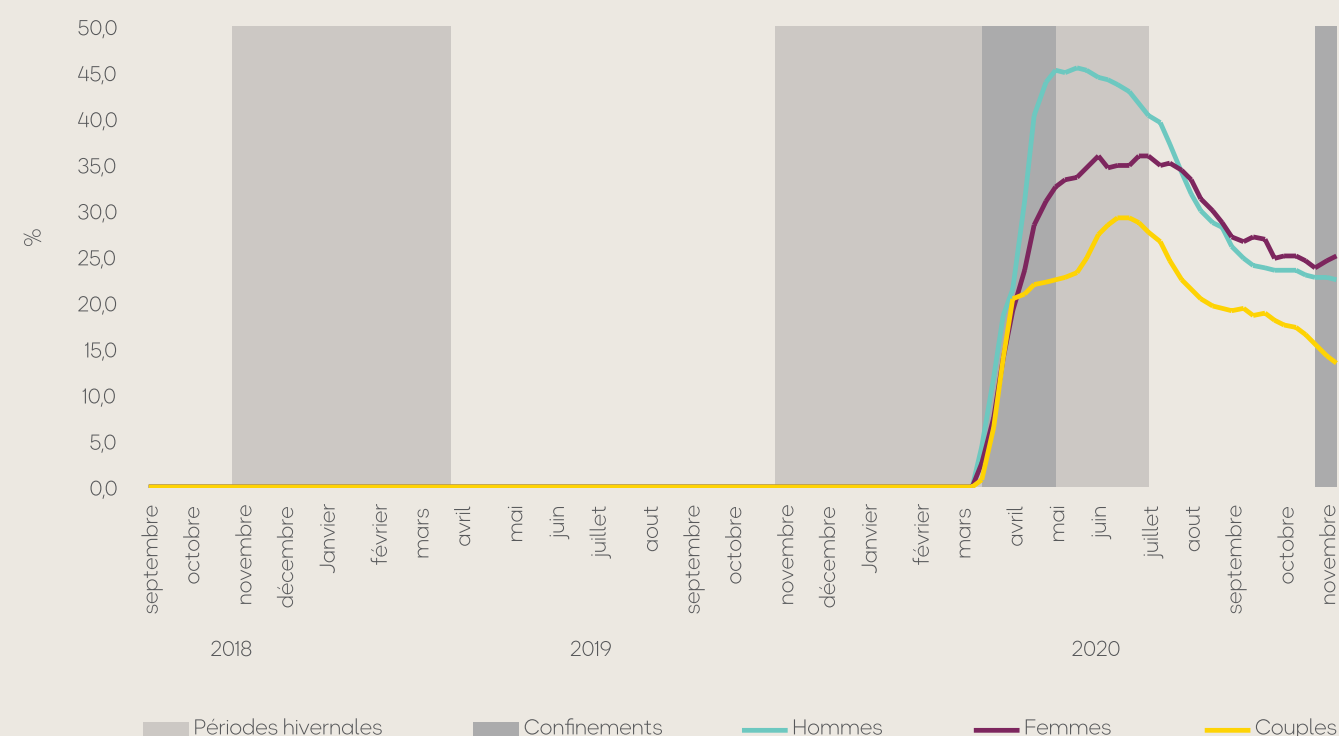


Source : Aloha-4D
Champ : Usagers du 115 (3 septembre 2018 – 15 novembre 2020)
Note de lecture : La semaine du 3 septembre 2018, 49 personnes sont hébergées au CHU Romain Rolland et 170 au CHU la Boulangerie pour une seule nuit.

Au final, pour les personnes isolées, la forte augmentation de la capacité d'accueil s'explique par la création des places DDT-Covid. Ce dispositif d'hébergement, qui répond aux besoins temporaires de la crise sanitaire, a ainsi permis non seulement d'héberger de nouvelles personnes mais aussi de maintenir des personnes isolées dans l'hébergement et a évité qu'elles soient remises à la rue du fait du desserrement des CHU. Ainsi, sur la période du premier confinement (semaine du 16 mars à la semaine du 4 mai 2020), 1 264 personnes isolées sont hébergées sur des places fléchées en DDT-Covid. Cela a permis

l'hébergement de 1 070 personnes isolées supplémentaires. Au plus fort de cette prise en charge, les places en DDT-Covid représentent entre un quart et 40 % de l'ensemble des personnes hébergées : 25 % pour les couples, 29 % pour les hommes et à 31 % pour les femmes (Figure 17).

FIGURE 17
Part (%) de personnes hébergées sous le dispositif droit de tirage-Covid (DDT-Covid) parmi l'ensemble des personnes hébergées, selon leur statut



Source : Aloha-4D
Champ : Usagers du 115 (3 septembre 2018 – 15 novembre 2020)
Note de lecture : Lors de la semaine du 18 mai, 45 % des hommes, 34 % des femmes et 23 % des personnes en couple hébergées, le sont sur des places DDT-Covid.

... et grâce au recours aux chambres d'hôtels laissées vacantes par les touristes et les professionnels

L'ouverture rapide et massive de places DDT-Covid a été rendue possible par le recours aux hôtels touristiques dès le 19 mars 2020. En effet, la veille, le ministère du Logement sollicite des groupes hôteliers afin qu'ils mettent à disposition (contre rémunération) des chambres d'hôtels – laissées vacantes du fait de l'absence de touristes, de l'arrêt des déplacements professionnels et de la fermeture des frontières – pour héberger des personnes sans-abri¹⁴. À la différence de la pratique classique

qui consiste à offrir en hôtel des hébergements dis « secs » (Guyavarch et al. 2014), ces hôtels de grande capacité sont transformés en CHU : les personnes y sont orientées par le 115 mais la gestion est confiée à un opérateur qui y installe une équipe qui va assurer le fonctionnement quotidien comme dans un CHU (Encadré 2, p.17). Des personnes éloignées de l'hébergement depuis plusieurs années ont pu être hébergées. Grâce à cet hébergement mis en place sur plusieurs semaines, un lien social a pu être recréé ainsi qu'un accompagnement social (FAS, 2021).

« Grâce à cet hébergement mis en place sur plusieurs semaines, un lien social a pu être recréé ainsi qu'un accompagnement social. »

¹⁴ Ce ne sera pas le seul ministère à solliciter les hôtels, puisque la secrétaire d'État à l'égalité entre les femmes et les hommes, le ministère de la Justice, et l'Assistance publique Hôpitaux de Paris (AP-HP) auront la même démarche pour héberger des femmes victimes de violences et des soignants.

L'ouverture de places hôtelières à un public [isolé] tout aussi fragile et vulnérable que le public en famille [est] un fait très marquant [...de la crise sanitaire]

« Il y a peu de personnes isolées prises en charge en nuitée hôtelière. La crise sanitaire a permis une opportunité majeure d'hébergement pour les raisons économiques que l'on comprend tous. Il y a eu des opportunités plus importantes de contractualiser avec des hôteliers. Pendant la période du confinement, on a réussi à trouver 55 nouveaux hôtels qui nous ont fourni des chambres, ce qui a représenté plus de 6 000 places d'hébergement. Par ce biais-là, il a été rendu possible pour le SIAO et les équipes du 115 de proposer aux personnes isolées une mise à l'abri à l'hôtel. Ce qui, encore une fois, en temps normal est très exceptionnel et surtout dure très peu dans le temps ; ça peut être à la nuitée de manière très humanitaire. Cette ouverture de places hôtelières à un public tout aussi fragile et vulnérable que le public en famille me semble un fait très marquant et plutôt positif. [...] Le fait d'avoir été en capacité de requestionner l'accès quasiment exclusif des hôtels aux familles et de s'autoriser à l'utiliser aussi dans un parcours d'hébergement pour des personnes isolées, me semble intéressant car ça requestionne des modalités de travail qui sont maintenant très ancrées, qui sont bien entendu liées à des questions budgétaires que la crise a fait sauter. Nous avons eu des capacités autres qu'en temps normal. Mais je trouve intéressant que cette crise nous ait fait sortir de ce mode de fonctionnement. Ça a permis, enfin je l'espère, de reprendre contact aussi avec certaines personnes isolées qui faute de places de certaines structures avaient un petit peu décroché du système d'hébergement, qui s'étaient éloignées du coup ; ça a peut-être permis aux travailleurs sociaux [...] de recréer du lien par cet hébergement [...]. La chambre d'hôtel peut aussi apporter un certain confort, une certaine intimité lorsqu'on est seul dans sa chambre d'hôtel. Ça peut aussi permettre je pense de marquer un temps de pause dans des parcours de rue qui sont souvent confrontés à la collectivité avec tout ce que ça peut emporter ; peut-être que ces temps de respiration qui ont pu être proposés dans ce cadre-là ont été bénéfiques à un certain nombre de personnes. »

Témoignage de *Caroline Delus*, Directrice du pôle Delta

Témoignage issu du livre blanc « Impact et enjeux de la Covid 19 sur le secteur de l'AHF » du Val d'Oise en 2020 (Esperer95, 2020).

Depuis janvier 2019, en termes de volume (voir p.44), les hommes et les femmes sont quasiment autant hébergés.e.s en CHU qu'en hôtel. Précisons ici que l'hébergement en chambre d'hôtel n'est possible pour les personnes isolées que si elles font l'objet d'un « droit de priorité » (DDP) à la suite d'une expulsion locative¹⁵ par exemple ou une opération de mise à

l'abri (OMA), entre autres¹⁶, (Encadré 4). En appelant le 115 (ou via le SIAO), les personnes isolées ne bénéficient que de places dans des CHU. Ainsi entre novembre 2018 et février 2019, 98 % des personnes isolées hébergées suite à une demande au 115, le sont dans un CHU (Tableau 6, p.46). La crise sanitaire va modifier l'accès aux chambres d'hôtels

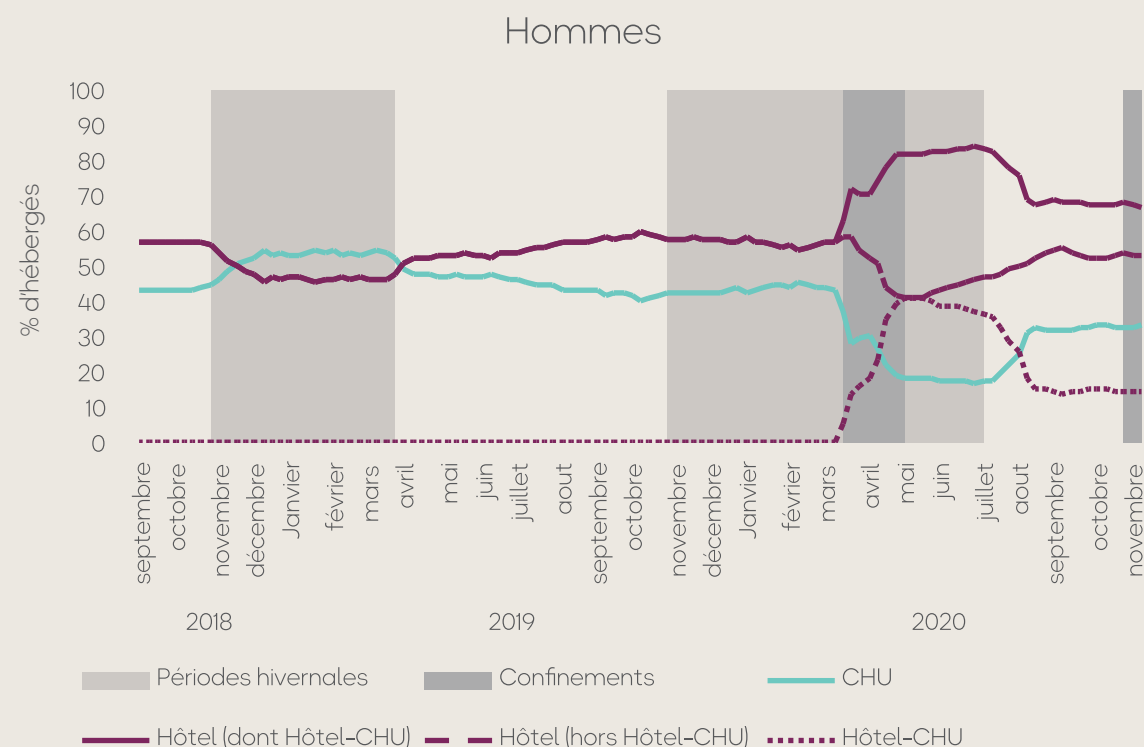
¹⁵ Les personnes peuvent alors être hébergées sur le dispositif d'urgence dans un hôtel pendant 15 jours, renouvelable en fonction de la situation de personnes

¹⁶ À noter qu'il existe un petit contingent (5 à 10) de places d'hôtel « DDT femmes » à disposition du 115 tous les soirs, pour y orienter des femmes seules.

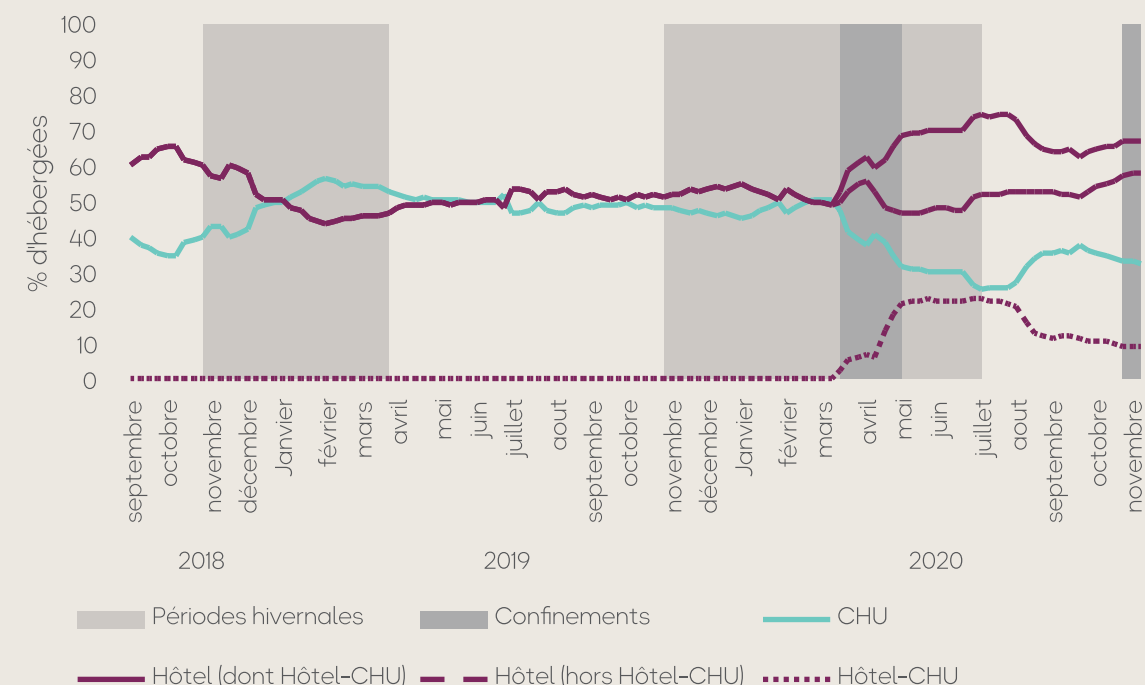
des personnes isolées. Lors du premier confinement, la part d'hébergement en hôtel augmente fortement pour représenter 80 % des places attribuées aux hommes et 70 % environ pour celles attribuées aux femmes à la fin de celui-ci (Figure 18). Parallèlement, la part des hébergements en CHU diminue passant à 20 % environ pour les hommes et 30 % pour les femmes. Ce qui va permettre l'augmentation du parc hôtelier à destination des publics isolés sont donc les places DDT-Covid des grands hôtels transformés en CHU, créées spécifiquement pour cette période de crise sanitaire. Au lendemain du confinement, 8 femmes et 8 hommes hébergé-e-s sur 10 le sont dans ces hôtels mis à disposition. Après la fin de la trêve hivernale (10 juillet 2020), ces

places d'hébergement vont diminuer à mesure que les hôtels-CHU se ferment ; les personnes vont de nouveau être essentiellement hébergées en CHU ou dans des hôtels du 115. On note toutefois que la part des personnes hébergées entre les deux types de structures reste déséquilibrée, puisque 67 % d'entre elles le sont encore à l'hôtel en novembre 2020 (soit respectivement 945 hommes et 344 femmes la semaine du 9 novembre 2020). Pour les personnes en couple, cette transformation n'est pas constatée, car l'hébergement en hôtel regroupe plus de 90 % des hébergés comme auparavant. Au total, entre juillet et octobre, 29 % des personnes isolées ayant formulé une demande d'hébergement au 115 sont hébergées dans un hôtel (Tableau 6).

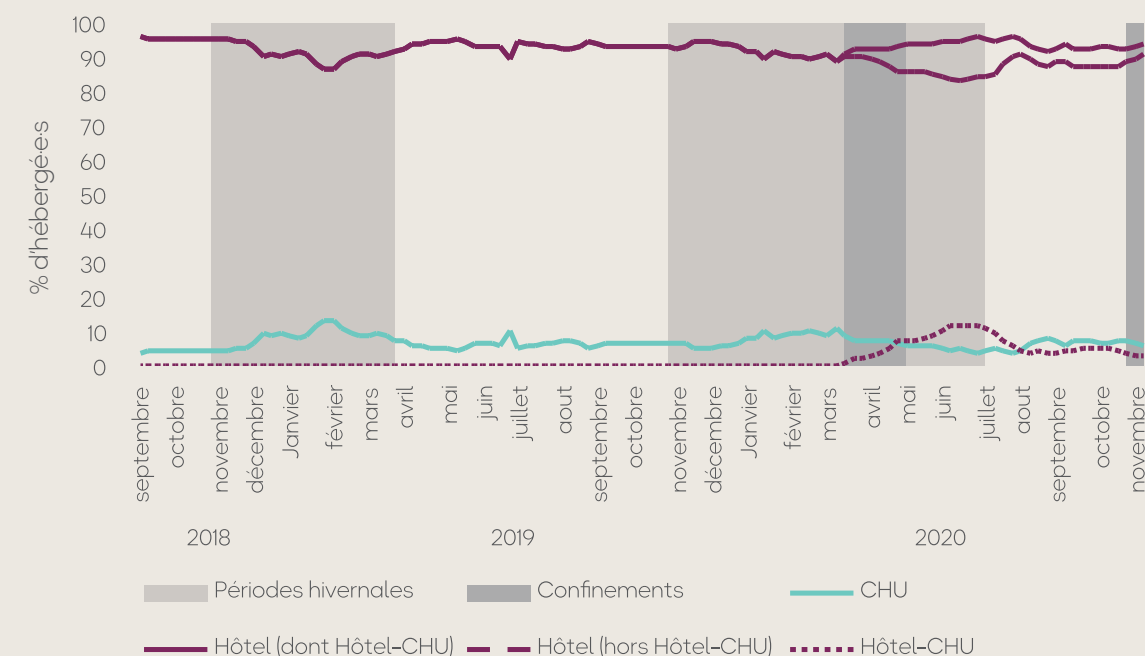
FIGURE 18. Part (%) de personnes isolées hébergées à l'hôtel ou dans un centre d'hébergement d'urgence selon le statut de l'usager



Femmes



Couples



Source : Aloha-4D
Champ : Usagers du 115 (3 septembre 2018 – 15 novembre 2020)
Note : Les hôtels-CHU sont les hôtels utilisés pour héberger les sans-abri sur les places DDT-Covid.
Note de lecture : Lors de la semaine du 3 septembre 2018, en moyenne chaque nuit 663 hommes seuls sont hébergés dans un hôtel.

TABLEAU 6

Répartition des hébergements attribués aux personnes isolées ayant formulé une demande d'hébergement au cours de différentes périodes (novembre 2018 – octobre 2020)

Variation	Novembre 2018 Février 2019		Novembre 2019 Février 2020		Mars-juin 2020		Juillet-Aout 2020	
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
CHU	28 778	81,8	28 462	96,6	5 559	65,4	3 271	67,5
CHU Hivernaux	5 567	15,8	253	0,9	297	3,5	20	0,4
Hôtel	855	2,4	759	2,6	1 070	12,6	1 431	29,5
Hôtels-CHU	0	0,0	0	0,0	1 575	18,5	121	2,5
Nombre total d'hébergements attribués	35 200	100,0	29 474	100,0	8 501	100,0	4 843	100,0
Part des CHU		97,6		97,4		87,4		70,5

Source : Aloha-4D

Champ : Demandes d'hébergement formulées au 115 par des personnes isolées (3 septembre 2018 – 15 novembre 2020)

Note de lecture : Lors de la période du 1^{er} novembre 2018 au 28 février 2019, parmi les 35 200 personnes isolées ayant commencé un hébergement 28 778 ont été hébergées dans un CHU, soit 81,8 % de l'ensemble des personnes.



La lecture des notes rédigées par les écoutants sociaux du 115 nous révèle que sur ce temps de crise sanitaire, les personnes isolées ont sollicité différentes associations pour être hébergées. C'est le cas de Mahdi (Témoignage 3) et Céleste

(Témoignage 4). Ils ont été hébergés dans différents centres, comme le Chapsa ou Romain Rolland. Mais aussi, ils ont été amenés à être hébergés temporairement dans un Centre d'Accueil de Demandeurs d'Asile (Cada) sans qu'ils aient pour autant déposé une demande d'asile.

TÉMOIGNAGE 3

Mahdi, Homme seul, 23 ans.

Originaire du Mali, Mahdi est arrivé en France en 2013. À son arrivée, il s'installe à Toulouse. Il y est resté deux ans avant de venir à Paris où il a été hébergé chez un ami. Mais, au mariage de celui-ci, il a dû quitter cet hébergement. Il dort dans le couloir d'un foyer. Un mois et demi après, Mahdi contacte pour la première fois le 115 de Paris en avril 2019. Indiquant une domiciliation dans le 94, sa demande ne peut être traitée par le 115 de Paris. Il est redirigé vers le 115 du Val de Marne. Après six mois d'absence, en novembre 2019, il contacte à nouveau le 115 de Paris. Il indique dormir dans les couloirs d'un foyer parisien. Il est orienté sur des places au Chapsa, à La Boulangerie et à la Péniche du Cœur. Mais les premières fois, il a du mal à comprendre le fonctionnement de ces centres, à savoir comment on s'y rend, puis à trouver le bus qui l'amène dans le bon centre d'hébergement. Il rate ainsi plusieurs nuitées de mise à l'abri. Au cours de l'hiver 2019-2020, il alterne entre des nuits au centre, des nuits dans le foyer et des nuits à la rue. Au moment de l'annonce du confinement, un ami accepte de l'héberger chez lui pour un mois. Après trois semaines d'absence de contact, début avril 2020, il appelle à nouveau le 115. Il dort toujours dans le couloir d'un foyer. Il indique avoir peur des contrôles de police. De fait, sur le temps du confinement, chaque soir il rencontre des forces de l'ordre qui

l'incitent à trouver une solution d'hébergement. Le 115 se trouve donc dans une position où le service envoie des justificatifs par SMS prouvant les démarches actives entreprises par Mahdi pour trouver une place d'hébergement. En mai, il indique avoir reçu une amende de 135 euros suite au non-respect des règles mises en place dans le cadre de la crise sanitaire. Comme d'autres sans abri. Cela a poussé le service à mettre en place un listing des personnes remontant ce type de contraventions. Des démarches, en lien avec la FAS, ont été entreprises afin que ces contraventions soient annulées. À partir de juin 2020, Mahdi est hébergé en continu dans un hôtel situé au nord de Paris sur une place DDT-Covid. Il y est resté jusqu'à mi-octobre. Puis son parcours est un peu flou, notamment du fait de la bascule du logiciel SI qui empêche d'avoir une vision historique de son parcours d'hébergement, les notes ayant été très sommairement rédigées. Juste avant cette bascule, Mahdi appelle le 115 pour informer l'équipe qu'il a un hébergement en Cada. Il est étonné de cette prise en charge dans ce dispositif car il n'a pas effectué de demande d'asile. Sans que l'on sache quand cet hébergement a pris fin, son dossier indique qu'il est hébergé à partir de fin décembre dans un CHU situé dans les Yvelines. Il y est encore hébergé.

TÉMOIGNAGE 4

Céleste, Femme seule, 40 ans.

Céleste est arrivée en France en juin 2018 pour fuir une situation de violences familiales. Elle contacte pour la première fois le 115 de Paris en mai 2020. Depuis son arrivée en France, elle a travaillé au noir et était hébergée à droite à gauche chez des tiers. Au début du confinement, elle était hébergée chez une amie qui l'a mise dehors. Elle a ensuite été hébergée chez une voisine de celle-ci qui a son tour l'a mise dehors. Depuis, elle dort dans la rue. Quand Céleste appelle le 115, elle est particulièrement démunie : elle ne sait pas où manger, où se doucher, etc. Les écoutants sociaux l'orientent vers plusieurs adresses : Restos du Cœur, Carreau du Temple, halte femme, Secours Populaire, etc. Ils lui indiquent la possibilité de déposer un dossier SIAO auprès de son assistante sociale, à l'Hôtel-Dieu. Au début du mois de juin, elle obtient une première mise à l'abri dans un hôtel. Cet hébergement va durer

deux nuits. À partir de là, elle alternera entre des nuitées d'hôtels, des nuitées en CHU (Chapsa, Romain Rolland) et des temps de rue. Ce n'est qu'en septembre 2020 qu'elle indique au 115 être hébergée par le biais d'une association en continu pour deux semaines, puis un mois. Après cette période, elle retombe dans une situation d'errance où elle alterne entre mise à l'abri et rue. Enfin, en novembre 2020, Céleste appelle le 115 pour signaler qu'elle est hébergée par France Horizons sur un dispositif hivernal. N'ayant pas déposé de demande d'asile, elle restera dans cet hébergement jusqu'à la fin de la période hivernale car elle ne dépend pas de l'Office Français de l'Immigration et Intégration (Ofii). Toutefois cet hébergement a été provisoire, puisqu'elle y est restée seulement quelques nuits avant d'être transférée dans un centre hébergeant des femmes victimes de violences. Elle y réside toujours.

Accélération de la baisse des demandes d'hébergement des personnes isolées

Les ouvertures de places depuis mars 2020 vont avoir des incidences sur le recours au 115. Les trois premières semaines du confinement sont marquées par une baisse considérable des demandes d'hébergement de la part des personnes isolées (Encadré 2) En effet, la semaine du 9 mars, 324 demandes de la part d'hommes et 102 de la part de femmes sont enregistrées quotidiennement au 115, ces demandes s'élèvent à 192 et 38 respectivement pour les hommes et les femmes la semaine du 30 mars, soit une diminution de 41% et 63%.

Au cours de cette période, les demandes d'hébergement de la part de couples est restée stable. La baisse du nombre de demandes est imputable à l'ouverture des places DDT-Covid, les personnes alors hébergées n'ayant plus besoin de contacter le service pour être mises à l'abri, dans la mesure où l'hébergement sur ces places est attribué, au minimum, pour la durée du confinement. Après cette période de baisse, les évolutions vont diverger selon le statut des personnes isolées : le nombre de demandes d'hébergement va continuer de baisser pour les hommes, alors qu'il va ré-augmenter pour les femmes et les couples. En effet, pour les hommes, la baisse du nombre de demandes d'hébergement, entamée dès le début du confinement se poursuit jusqu'à la semaine du 14 septembre 2020, atteignant alors 107 demandes moyennes quotidiennes. Au cours de cette période de baisse,

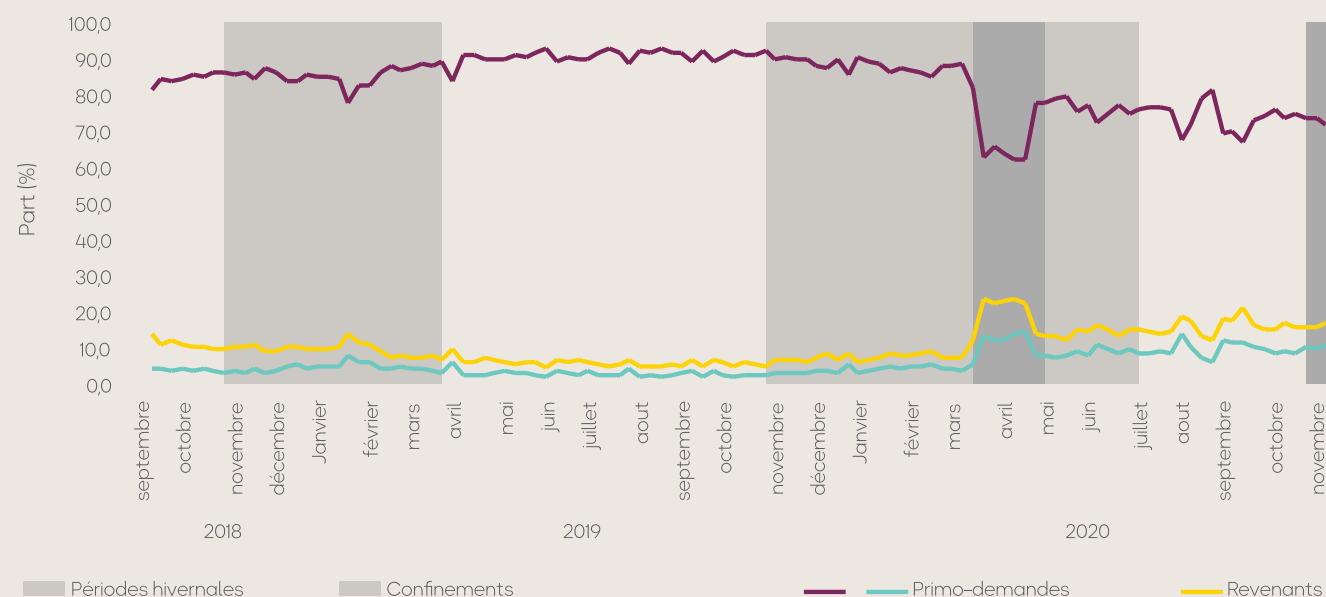
un sursaut du nombre de demandes de la part des hommes est observé du 20 avril au 10 mai sans qu'il ne modifie la tendance générale à la baisse. Ce sursaut fait suite à l'augmentation du nombre de places qui a amené certains usagers sans-abri à contacter le 115 alors qu'ils ne composaient pas ou plus ce numéro. Ainsi, parmi les hommes ayant formulé une demande d'hébergement, plus de 20% n'avaient pas contacté le 115 depuis au moins un an, contre à peine 10% avant le confinement, et 12% le contactaient pour la première fois (Figure 19). L'ouverture sans précédent de places à destination des personnes isolées, dont l'information a été diffusée parmi la population sans-abri via le dispositif de veille sociale (115, accueils de jour, maraudes), et le bouche à oreille, a probablement amené certains à (re-)composer le numéro du 115 pour être mis à l'abri. De même, la peur d'être contrôlé par les forces de l'ordre a pu pousser certains à formuler une demande d'hébergement au 115 (FAP, 2020). La baisse du nombre de demandes d'hébergement des hommes isolés est telle qu'en septembre 2020 leur nombre est au niveau le plus bas observé depuis au moins 2018 et que pour la première fois il est quasi similaire à celui des femmes (pour lesquelles on enregistre 84 demandes quotidiennes en moyenne).

Puis à partir du 14 septembre, on assiste à une reprise du nombre de demandes des hommes, et à une nouvelle baisse au début du second confinement, sans qu'on l'on puisse savoir si cette tendance a été pérenne ou non, faute de données disponibles après mi-novembre 2020¹⁷. Pour les couples, le nombre de demandes est resté relativement stable. Pour les femmes isolées, l'évolution est différente : la baisse du nombre de demandes d'hébergement s'observe uniquement au mois de mars 2020. Dès avril, on assiste à une reprise du nombre de demandes, si bien qu'au lendemain du confinement, ce nombre est similaire à ce qui était observé en 2018 et 2019. Sans qu'il y ait à ce jour de données quantitatives exploitables sur ce sujet précis, les enquêtes de terrain tendent à montrer que les femmes sont plus persistantes à tenter de joindre le 115 pour obtenir un hébergement : passer une nuit dehors quand on est une femme isolée, c'est s'exposer à de multiples violences, ce qui les poussent à mettre en place toutes les stratégies possibles pour y échapper (Eberhard et al., 2016). De même, la vie confinée chez un tiers potentiellement source de tension et de violences a pu les inciter à mettre un terme à leur hébergement et à contacter le 115 (FAS, 2020).

« Le nombre de demandes d'hébergement va continuer de baisser pour les hommes, alors qu'il va ré-augmenter pour les femmes et les couples. »

¹⁷ Les données du nouveau système d'information n'étant pas exploitables par l'Observatoire du Samusocial de Paris.

FIGURE 19
Répartition des hommes ayant formulé une demande d'hébergement au 115 de Paris selon leur ancienneté dans le dispositif (septembre – mi-novembre 2020)



Source : Aloha-4D

Champ : Usagers du 115 (3 septembre 2018 – 15 novembre 2020)

Note : Les revenants sont des usagers qui n'ont pas contacté le 115 depuis au moins 1 an.

Note de lecture : Lors de la semaine du 3 septembre 2018, en moyenne chaque nuit 11% n'avaient pas appelé le 115 depuis au moins 1 an, et 4% sont nouveaux dans le dispositif.



La forte baisse des demandes d'hébergement constatée pour les femmes et les hommes au mois de mars 2020 n'est pas spécifique à cette catégorie de population, puisque cette évolution est également observée pour les familles. Mais alors que pour ces dernières, la chute des demandes est véritablement temporaire, pour les personnes isolées cette phase de forte baisse accentuée un mouvement qui était déjà en cours avant la crise sanitaire (Figure 12, p.33).

Des demandes non pourvues toujours en hausse...

Avec les ouvertures de places d'hébergement, on pourrait s'attendre à ce que les réponses données aux demandes d'hébergement des personnes isolées aient été positives, au moins au cours du premier confinement. Or, ce n'est pas ce qui s'est produit, puisque la part des réponses négatives n'a jamais été aussi élevée. Ce qui pourrait sembler être un paradoxe est en fait une conséquence du mécanisme classique du fonctionnement du 115, exacerbé par la situation extraordinaire créée par la crise : la mise à disposition d'un très grand nombre de places pour les personnes isolées sur une courte période a permis d'héberger massivement, et toute personne hébergée est une personne en moins qui contacte le 115 (ce qui est valable pour les isolés comme pour les familles). Ces places étant attribuées pour une période assez longue, cette non sollicitation est durable et permet à d'autres usagers d'accéder au service pour faire une demande. Or les places, même en nombre important, ne se renouvellent pas après leur première attribution, faute de fluidité en aval. Une fois le contingent épuisé, les écoutants sociaux recommencent à prononcer des DNP. Comme l'information circule que le 115 héberge, cela amène des usagers (anciens ou nouveaux) à tenter leur chance. Car, quelle qu'ait été la situation induite par la crise, celle-ci n'a fait que « cacher » très temporairement le flux de

personnes en demande d'hébergement, qui est et reste continu.

À partir de mars 2020, les demandes émises par des hommes se soldent majoritairement par un refus d'hébergement, alors qu'auparavant elles aboutissaient majoritairement à un hébergement (Figure 20.). Ainsi, la part de DNP, relativement stable autour de 30% avant la crise sanitaire, monte à 70% environ dès la semaine du 23 mars 2020 et atteint 85% début mai. Les places d'hébergements d'urgence de certains CHU – comme La Boulangerie ou Romain Rolland, attribuées à la nuitée (200 places environ), et donc vacantes chaque début de journée – amenaient les hommes à contacter le 115 dès leur sortie du centre pour renouveler leur prise en charge. Ces attributions de places généraient donc un taux de réponse positive quotidienne élevé. Pour les femmes, les DNP – déjà majoritaires avant le confinement – deviennent plus fréquentes avec celui-ci. À partir de mai 2020, 80% des demandes d'hébergement formulées par des femmes au 115 n'aboutissent pas, contre 60% sur la période d'avant crise sanitaire. Enfin, pour les couples, la même tendance est observée, mais à des niveaux encore plus élevés : à partir de mai 2020, plus de 90% des demandes aboutissent à des refus de prise en charge, contre 80% avant la crise sanitaire.

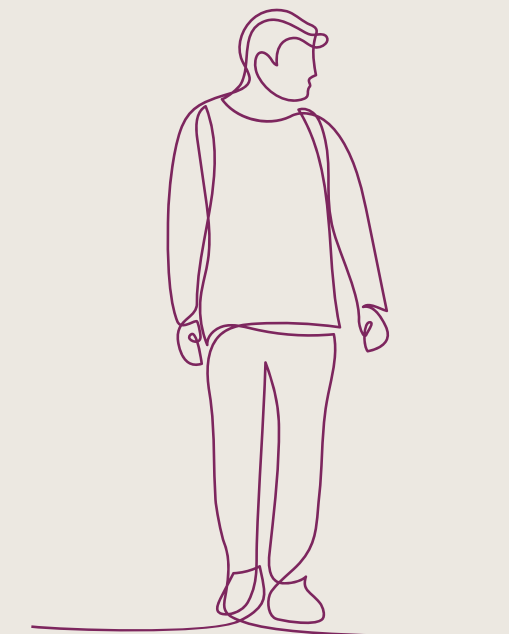
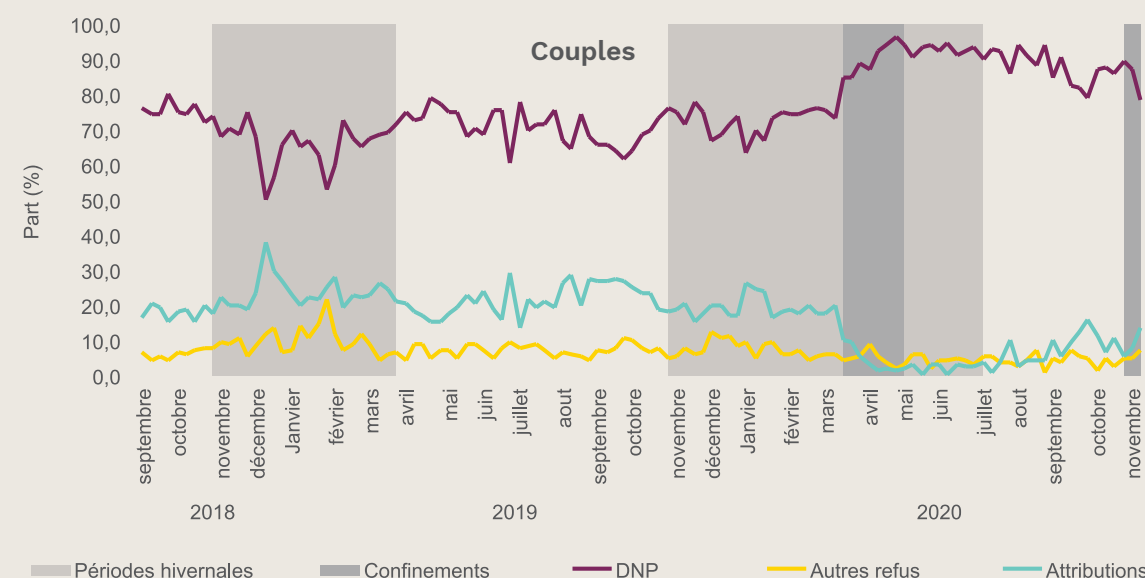
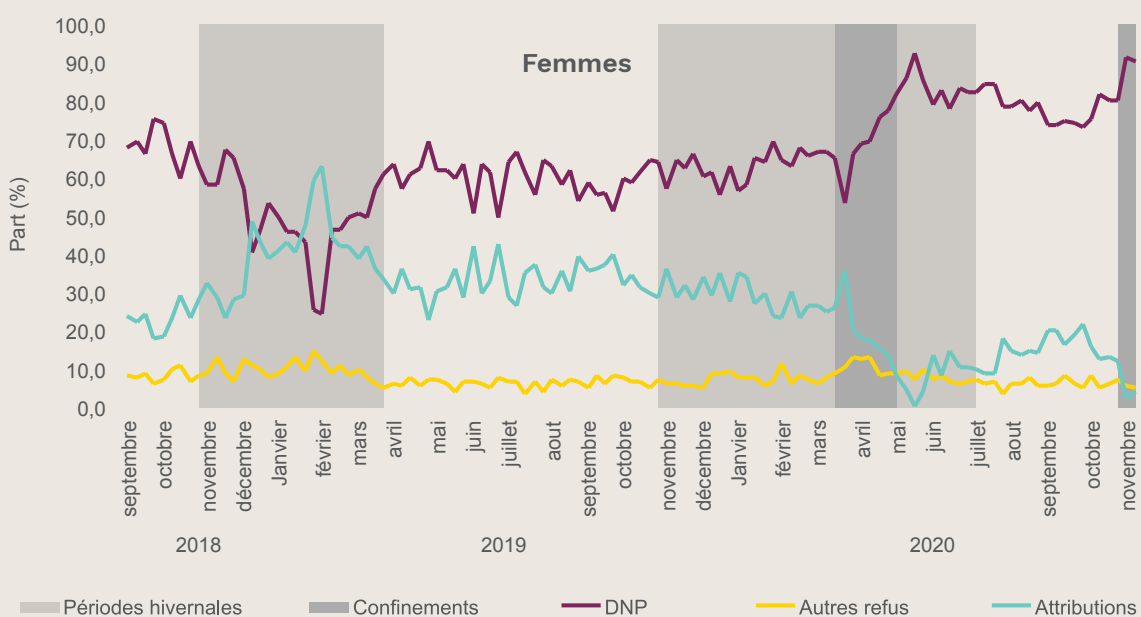
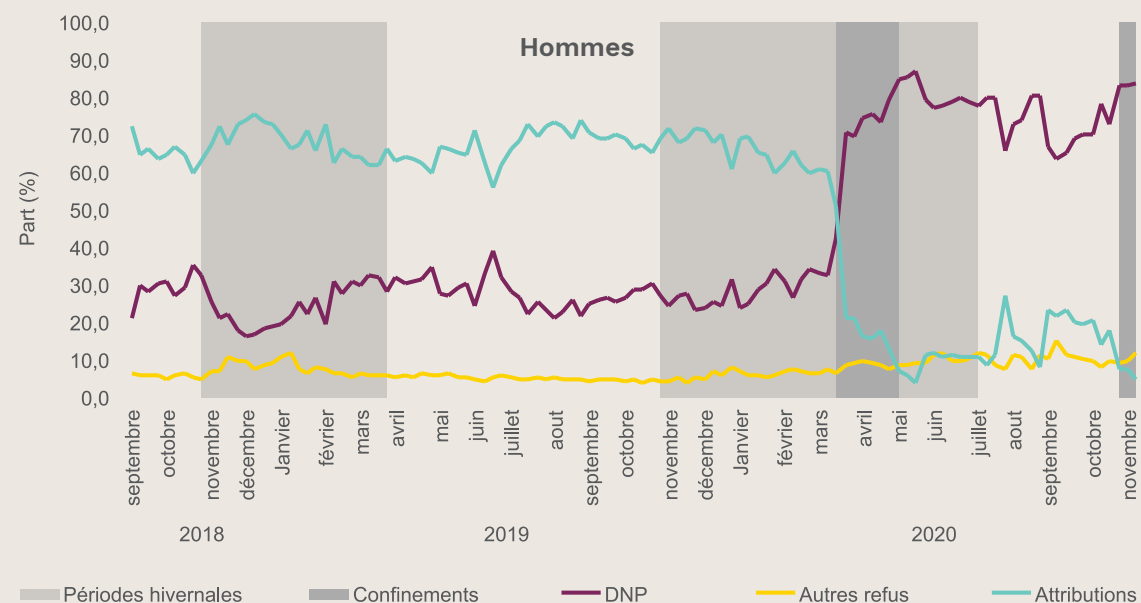


FIGURE 20
Part (%) de DNP et d'attributions d'hébergement chez les usagers isolés, septembre 2018 – mi-novembre 2020 (moyenne hebdomadaire)

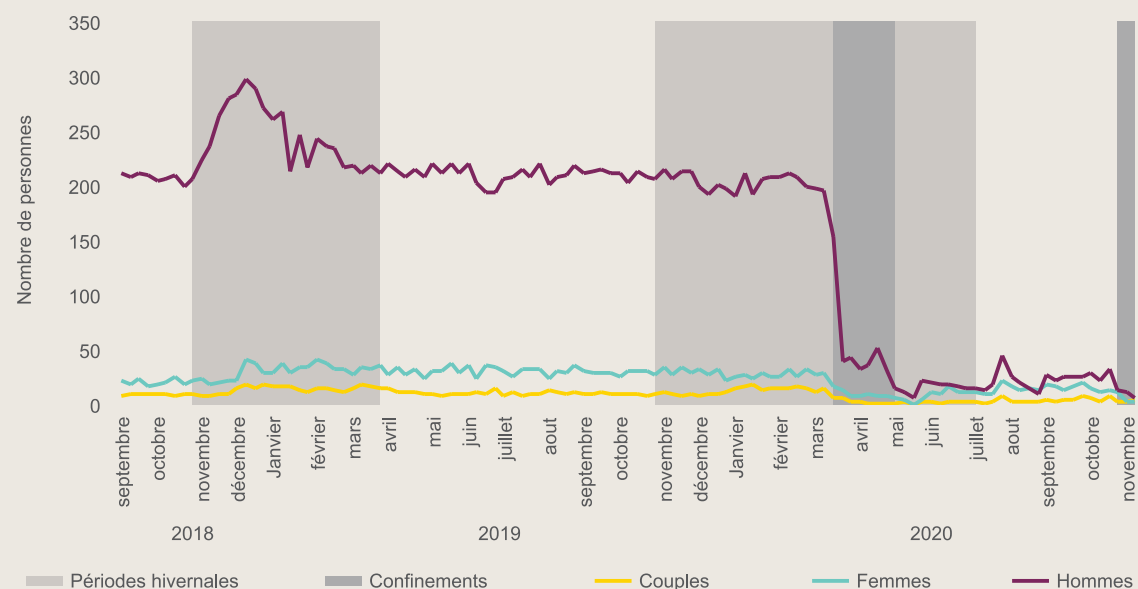


Source : Aloha-4D
Champ : Demandes d'hébergements du 115 (3 septembre 2018 – 15 novembre 2020)
Note de lecture : Lors de la semaine du 3 septembre 2018, 72,4 % des demandes d'hébergements au 115 de la part d'hommes ont abouti à un hébergement.

Après la vague d'ouverture de places au moment du premier confinement, la part des DNP augmente donc. Cette augmentation illustre le peu de places d'hébergement disponibles quotidiennement pour les personnes isolées appelant le numéro 115. Ces places déjà peu nombreuses avant la crise sanitaire se sont ensuite raréfiées. Si les personnes ont manqué l'entrée dans un centre d'hébergement ou un hôtel au début du premier confinement, il a été quasiment impossible pour elles d'y accéder jusqu'à la fin de ce confinement, puisqu'aucune admission n'a été possible.

Cela a été le cas par exemple au CHU La Boulangerie ou à Romain Rolland (Figure 16, p.33). Si, La Boulangerie n'a pas admis de nouvelles personnes en hébergement d'urgence jusqu'à mi-novembre 2020, à Romain Rolland les admissions ont repris à partir du 1^{er} juin 2020. Mais la montée en charge de ce centre a été progressive, et le niveau maximal de personnes admises à la nuitée depuis le début de la crise sanitaire n'a jamais atteint celui d'avant crise. En effet, en octobre 2020, le centre enregistre deux fois moins d'admissions à la nuitée qu'en février 2020.

FIGURE 21
Nombre de places d'hébergement attribuées quotidiennement via le 115 suite à une demande d'hébergement (moyenne hebdomadaire)



Source : Aloha-4D

Champ : Demandes d'hébergements du 115 (3 septembre 2018 – 15 novembre 2020)

Note de lecture : Lors de la semaine du 3 septembre 2019, en moyenne chaque jour, 209 hommes sont hébergés suite à une demande d'hébergement au 115.

...mais moins souvent des hébergements de courte durée

Les mises à l'abri à la nuitée sont relativement fréquentes chez les personnes isolées qui contactent le 115, puisque c'est le mode de régulation choisi pour avoir chaque jour des « places fraîches », c'est-à-dire des places à attribuer. Si ce mode de fonctionnement peut être questionné, il répond au modèle de gestion pénurique auquel est confronté le service et permet de continuer à offrir une nuit en centre aux

situations jugées les plus vulnérables par les écoutants sociaux.

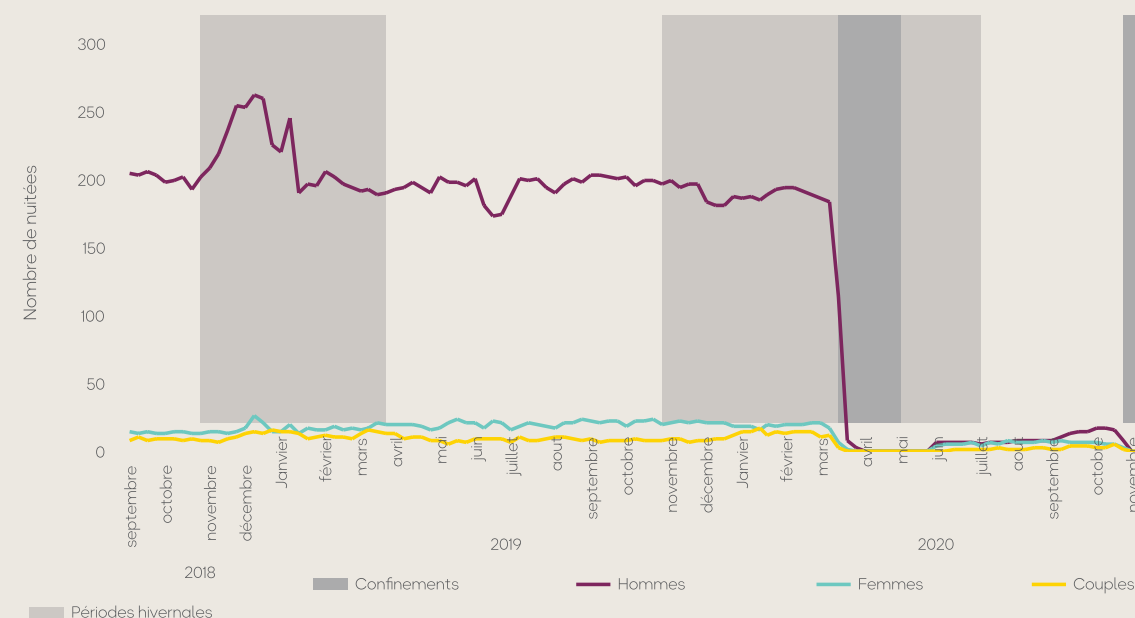
Au moment du premier confinement, le nombre de séjours d'une nuit chute drastiquement, puisque chez les personnes isolées, il passe de 220 à 0 dès les premières semaines (Figure 22). Cette chute intervient simultanément chez les hommes, les femmes et les couples. Il n'y a donc pas de distinction particulière selon le statut des personnes.

En juin 2020, on enregistre à peine plus de dix nouveaux séjours de ce type. En septembre et octobre 2020, une légère reprise est observée surtout pour les hommes. Ainsi, juste avant le second

confinement (30/10/2020), on compte en moyenne une vingtaine de séjours à la nuitée chaque jour (une quinzaine pour les hommes et environ 5 pour les femmes en moyenne). Sur les deux premières semaines du deuxième confinement, le nombre de séjours d'une

nuit chute de nouveau et redevient nul chez les personnes isolées. Les mesures prises lors des confinements semblent donc, sur ce point, différentes de celles prises lors des périodes hivernales puisque les dynamiques de prise en charge ne sont plus les mêmes.

FIGURE 22
Nombre de séjours à la nuitée selon le statut, 2018-2020 (moyenne hebdomadaire)



Source : Aloha-4D

Champ : Usagers du 115 2020

Note de lecture : Lors de la semaine du 3 septembre 2018, en moyenne 204 hommes ont eu un début d'hébergement sur des places 115.

...un recours au 115 peu régulier et en chute

L'année 2020 est marquée par une forte réduction du nombre de places d'hébergement d'urgence attribuées suite à des demandes formulées au 115 par les personnes isolées. Alors qu'à l'hiver 2019-2020, 29 771 demandes avaient abouti à un hébergement, ce n'est plus

le cas que de 5 114 demandes entre juillet et novembre 2020, soit près de 6 fois moins (Tableau 7). L'absence de places d'hébergement d'urgence pour les personnes isolées qui contactent le 115 conduit les personnes à solliciter de moins en moins le dispositif. Entre novembre 2019 et mars 2020, près de 60 000 demandes d'hébergement avaient été formulées au 115 ; entre mars et juillet 2020, on en compte 10 000 en moins et entre juillet et novembre 2020, on en compte une nouvelle fois 10 000 en moins.

TABLEAU 7
Répartition des demandes d'hébergement formulées au 115 par les personnes isolées selon leur issue, novembre 2018-octobre 2020

	Novembre 2018 Février 2019		Novembre 2019 Février 2020		Mars-juin 2020		Juillet-octobre 2020	
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
Hébergement	35 570	59,6	29 771	52,1	8 592	18,2	5 114	13,6
Demande non pourvue	18 815	31,5	23 655	41,4	34 895	74,0	29 731	78,8
Ne s'est pas présenté ou Refus d'orientation par la personne	3 188	5,3	1 508	2,6	736	1,6	704	1,9
Orientation partenaires	352	0,6	271	0,5	221	0,5	217	0,6
Refus d'orientation par l'équipe	1 738	2,9	1 968	3,4	2 726	5,8	1 975	5,2
Sans appel	59 663	100,0	57 173	100,0	47 170	100,0	37 741	100,0

Source : Aloha-4D

Champ : demandes d'hébergement d'urgence formulées au 115 (novembre 2018 – octobre 2020)

Note de lecture : Entre novembre 2018 et mars 2019, 35 570 demandes formulées par des personnes isolées a abouti à un hébergement, soit 60 % de l'ensemble des demandes formulées au cours de la période.



@ Julien Jaulin

D'une manière générale, les personnes isolées formulent moins souvent de demandes d'hébergement que les personnes en famille. Avant la crise sanitaire, 45 % des personnes isolées ne formulaient qu'une seule demande, soit 15 points de plus que les personnes en famille (Tableau 8. ; Tableau 2, p. 25). Après la période du premier confinement de 2020, ce sont 52 % des personnes isolées qui n'ont formulé qu'une seule demande et 88 % qui en ont formulé au maximum 10 demandes. Moins les demandes aboutissent à un hébergement, plus les personnes vont arrêter de solliciter le dispositif

parce qu'elles anticipent un refus d'hébergement, d'autant plus qu'il est difficile de joindre le 115. Moussa explicite cette raison pour son absence d'appels au 115 : le manque de places incite les personnes à trouver des solutions par eux-mêmes (Témoignage 5). Ainsi, alors qu'au cours des hivers 2018-2019 et 2019-2020, entre les mois de novembre et février, 66 % des demandes émises un jour donné par des personnes isolées, sont des renouvellements de demande d'hébergement, entre juillet et novembre 2020, ces renouvellements représentent à peine plus de la moitié des demandes.

TÉMOIGNAGE 5

Moussa, Homme seul, 43 ans.

Moussa, originaire de Côte d'Ivoire, est arrivé en France en 2018 avec sa famille. À son arrivée en France, il sollicite le 115 à plusieurs reprises, puis abandonne car aucune place ne leur est proposé ». Après deux ans sans appel, il contacte à nouveau le 115 en avril 2020. La famille se retrouve sans logement en février 2020 : Moussa ayant perdu son emploi, ils sont contraints de quitter l'appartement qu'ils occupaient. Sa famille est partie vivre chez de la famille en

région. Lorsqu'il appelle le 115, Moussa est seul sur Paris : sa demande d'hébergement est une demande pour un homme isolé. Lors de l'appel, Moussa indique se mettre à l'abri dans le garage d'un particulier. En dépit d'un nombre de demandes important pendant la crise sanitaire, aucun hébergement ne lui sera proposé. Au total, depuis avril 2020, 78 DNP lui seront prononcées. Sa dernière demande d'hébergement au 115 date de juin 2020.

TABLEAU 8

Répartition des personnes isolées selon le nombre de demandes d'hébergement formulées au 115, novembre 2018-octobre 2020

	Novembre 2018 Février 2019		Novembre 2019 Février 2020		Mars-juin 2020		Juillet-octobre 2020	
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
Une demande	3 434	45,0	2 986	45,7	4 005	47,1	3 517	51,8
2 à 10 demandes	2 839	37,2	2 391	36,6	3 212	37,7	2 441	35,9
11 à 20 demandes	578	7,6	400	6,1	729	8,6	389	5,7
21 à 30 demandes	294	3,9	227	3,5	322	3,8	147	2,2
31 à 60 demandes	337	4,4	304	4,7	197	2,3	229	3,4
60 demandes et plus	151	2,0	224	3,4	46	0,5	69	1,0
Nb d'usagers	7 633	100,0	6 532	100,0	8 511	100,0	6 792	100,0

Source : Aloha-4D

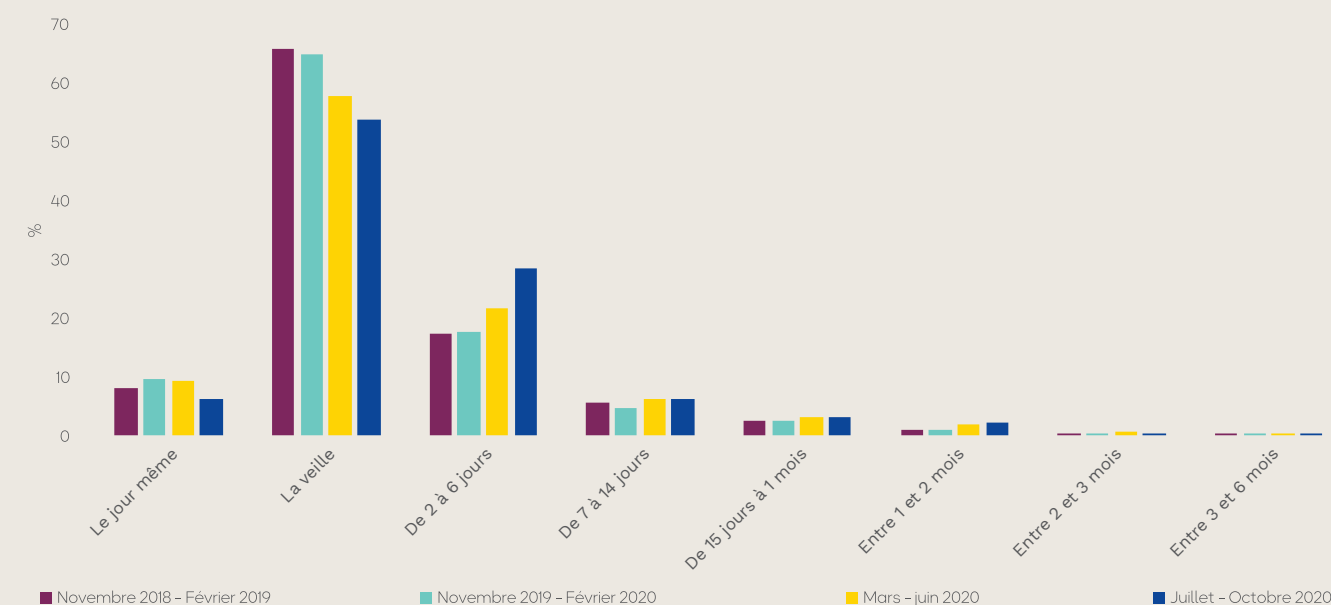
Champ : demandes d'hébergement d'urgence formulées au 115 (novembre 2018 – octobre 2020)

Note de lecture : Entre novembre 2018 et mars 2019, 3 434 demandes formulées par des personnes isolées ont abouti à un hébergement, soit 45 % de l'ensemble des personnes ayant formulé une demande d'hébergement au 115.

« D'une manière générale, les personnes isolées formulent moins souvent de demandes d'hébergement que les personnes en famille. »

FIGURE 23

Répartition (%) des demandes d'hébergement formulées par les personnes isolées selon le délai écoulé entre deux demandes, à différentes périodes (Novembre 2018 – octobre 2020)



Source : Aloha-4D

Champ : Demandes d'hébergement au 115 émises par les personnes isolées.

Note de lecture : 8 % des demandes d'hébergements émises entre novembre 2018 et février 2019 sont une réitération d'une demande émise déjà le même jour, 66 % la veille, etc.

Afin de mettre en lumière les liens entre le recours différencié au 115, les durées d'hébergement, l'ancienneté dans le dispositif et le statut des demandeurs d'hébergement, nous mobilisons la méthode statistique d'analyse des correspondances multiples. Cette analyse a été réalisée sur les personnes isolées ayant formulé au moins une demande d'hébergement au cours des deux premières semaines du confinement. La représentation graphique des deux premiers axes de cette analyse rend compte en effet des associations qui existent entre ces quatre variables. De cette analyse, trois catégories se distinguent. La première, qui est la plus significative, regroupe les personnes

présentes dans le dispositif d'urgence depuis moins d'un mois, ayant sollicité une seule fois le dispositif et n'ayant jamais été hébergées (Figure 24). Ce sont les hommes qui se rapprochent de ce type de profil. Cette catégorie s'oppose aux deux autres qui ont une signification statistique un peu moins forte. La deuxième catégorie, regroupe les femmes qui ont été hébergées par le 115 tout le temps, soit ont eu un hébergement moins continu et ont émis deux à cinq demandes d'hébergement. Le dernier groupe qui concerne davantage les couples rassemble les individus qui ont appelé fréquemment le 115, avaient une ancienneté d'un à six mois et ont été hébergé de 49 à 60 nuits.

FIGURE 24
Le recours au 115 par les personnes isolées et leur hébergement



Source : Aloha-4D

Champ : personnes isolées ayant émis au moins une demande d'hébergement au 115 au cours des deux premières semaines de confinement.

Note de lecture : Le fait de n'avoir jamais été hébergé par le 115 de Paris est associé au fait d'avoir formulé une première demande d'hébergement depuis moins d'un mois.

L'analyse multidimensionnelle met ainsi en lumière les difficultés auxquelles les personnes isolées sont confrontées : lorsqu'elles appellent peu le dispositif d'urgence, et qu'elles sont plutôt récentes dans le dispositif, leur demande d'hébergement a peu de chances

d'aboutir. Ce constat, observé à partir du recours au 115 depuis le début du confinement, semble s'être accentué au fil du temps du fait de la raréfaction des places d'urgence, celles-ci n'étant plus remises dans le pool des places disponibles chaque jour.

Conclusion

Le recours au 115 a été impacté par la crise sanitaire, principalement lors du premier confinement, en raison d'un effort inédit de mise à disposition de places d'hébergement, et de l'accent mis sur des places disponibles en continuité, et non à la nuitée. En conséquence, pour les familles et les personnes isolées, les demandes d'hébergement ont chuté. Pour la première fois depuis plus de 10 ans, le plateau du 115 a connu des moments d'accalmie, avec peu d'appels. Au-delà de cet effet immédiat, les conséquences de la crise sanitaire sur le recours au 115 a varié selon les publics. Dans un contexte de saturation des capacités d'hébergement, conduisant à une hausse des demandes d'hébergement non pourvues, les différentes catégories de public réagissent de manière différente. Les familles qui n'obtiennent pas de réponse positive ou uniquement des prises en charge courtes, réitèrent leurs appels de manière croissante, conduisant à la saturation des lignes du 115. La disponibilité de places, et de places plus longues, contribue à une baisse momentanée des demandes. Les personnes isolées, elles, se découragent, et recourent de moins en moins au 115, d'ailleurs la disponibilité de places a alors incité des personnes qui y avaient renoncé à recourir à nouveau au 115.

Pour les familles, l'accalmie a été de courte durée : dès mi-avril 2020, le nombre de demandes augmente, de plus en plus de demandes non pourvues sont prononcées faute de place et les familles réitèrent leurs demandes. La raréfaction de places libres, faute de sorties en aval, et le flux constant de nouvelles personnes en famille créent un déséquilibre entre l'offre et la demande d'hébergement d'urgence. En dépit de l'augmentation du nombre de places, le dispositif 115 se retrouve saturé, de la même manière qu'au début de l'hiver 2019-2020. Pour les personnes isolées, l'impact diffère selon le statut des personnes. Au moment du premier confinement, les hommes bénéficient de l'effort sans précédent d'hébergement, en étant hébergés dans des hôtels. Cette prise en charge exceptionnelle s'opère grâce au dispositif des Droit de tirage-Covid (DDT-Covid) mis spécifiquement en place pour répondre aux

besoins de la crise sanitaire. Les personnes sont ainsi orientées vers des hôtels qui ont accepté, contre rémunération, d'héberger des personnes sans-abri dans leurs chambres laissées vacantes suite à l'absence de leur clientèle habituelle (touristique et d'affaire). Cette opportunité d'hébergement a amené certains hommes isolés à contacter le 115 pour la première fois et d'autres à le contacter à nouveau. Néanmoins, les personnes qui contactent le 115 une fois passée cette période d'ouverture de places, de la même manière que pour les personnes en famille, ne seront pas prises en charge. Et après plusieurs tentatives, face aux demandes non pourvues, les hommes isolés vont de moins en moins solliciter le service pour une demande d'hébergement.

Les femmes isolées vont aussi bénéficier de l'effort important d'ouverture de places, mais dans une moindre mesure par rapport aux hommes. Le nombre de demandes d'hébergement augmente avant même que le premier confinement se termine, révélant ainsi la rapidité avec laquelle les femmes ont été mises en difficulté pour être hébergées une fois le train des ouvertures de place passé.

Les mesures prises en raison de la pandémie et du confinement ont apporté une amélioration conjoncturelle à la situation des personnes sans domicile. Le contexte a aussi agi de manière temporaire sur les raisons qui créent un flux de nouvelles personnes en situation de rue ou sans domicile (suspension des expulsions locatives, solidarité accrue envers les personnes hébergées chez des tiers, fermeture des frontières...). Elles n'ont cependant pas permis de créer un mouvement d'aval (sortie de l'hébergement vers le logement) qui aurait permis un cercle vertueux libérant des places d'hébergement pour accueillir de nouveaux ménages.

Au final, que ce soit pour les familles, les hommes et les femmes isolés.e.s, la crise sanitaire a marqué un temps d'arrêt dans les tendances qui étaient en œuvre avant qu'elle ne survienne. À la fin de l'été 2020, la situation des familles était semblable à celle observée avant la crise sanitaire. Et la situation des personnes isolées s'est dégradée puisqu'on semble assister à une accélération du non-recours au 115, particulièrement pour les hommes.

1. APUR, 2021, les personnes en situation de rue a paris la nuit du 25 mars 2021 analyses des données issues du décompte de la quatrième édition de la nuit de la solidarité, à paraître.
2. Damiano Mariella, 2021, Les sans-abris dans la presse : le sort des « confinés dehors » pendant la crise sanitaire, « Dormir à la rue pendant la crise sanitaire » : Réflexions, analyses et mise en perspective des résultats de la Nuit de la Solidarité du 25 mars 2021, à paraître.
3. Eberhard Mireille, Guyavarch Emmanuelle et Le Méner Erwan, 2016, Structure familiale et hébergement d'urgence au 115 de Paris, Revue des politiques sociales et familiales, n°123, pp. 123-129.
4. Eberhard Mireille et Garcin Elsa, 2016, Les femmes seules dans le dispositif de veille sociale : une enquête auprès du public accueilli à l'ESI « Halte Femmes », 2016, Observatoire du Samusocial de Paris, Rapport, disponible sur <https://www.samusocial.paris/nos-enquetes>
5. FAS, 2020, Impact du covid-19 sur l'activité du 115 et le public pris en charge, Fédération des acteurs de la solidarité, rapport, 37 pages.
6. FAP, 2020, L'état du mal logement en France 2021, Fondation Abbé Pierre, Rapport annuel n°26, 352 pages.
7. Gardella Edouard, 2016, Temporalités des services d'aide et des sans abri dans la relation d'urgence sociale : Une étude du fractionnement social, Sociologie, vol.7, n°3, pp. 243-260
8. Guyavarch Emmanuelle et Garcin Elsa, 2014, Publics hébergés par le 115 de Paris : une forte progression des familles, Informations sociales, vol. 182, no. 2, pp. 142-149.
9. Guyavarch Emmanuelle et Le Méner Erwan, 2014, Les familles sans domicile à Paris et en Île-de-France : une population à découvrir. In: Politiques sociales et familiales, n°115, 2014. Dossier « Genre, famille et État en Europe centrale et orientale » pp. 80-86.
10. Lebugle Amandine, Segol Émilie, Garcin Elsa et Dion Charlotte, 2020, Les familles en contact avec le service du 115 de Paris au cours de la période hivernale de 2019-2020, Rapport, Observatoire du Samusocial de Paris, 64 pages.
11. Macchi Odile, 2020, A la recherche des familles sans abri. L'extension du domaine de la survie (Paris, hiver 2019-2020), Rapport, Observatoire du Samusocial de Paris, 75 pages.



FIGURE 1 Nombre de demandes d'hébergement quotidien chez les usagers en famille, septembre 2018 – mi-novembre 2020 (moyenne hebdomadaire)	10
FIGURE 2 Nombre d'usagers en famille hébergés chaque nuit, septembre 2018 – mi-novembre 2020 (moyenne hebdomadaire)	11
FIGURE 3 Nombre quotidien de débuts de séjour de personnes en famille, septembre 2018 – mi-novembre 2020 (moyenne hebdomadaire)	12
FIGURE 4 Nombre quotidien de début de séjour d'usagers en famille selon la durée de leur hébergement, septembre 2018 – mi-novembre 2020 (moyenne hebdomadaire)	13
FIGURE 5 Répartition (%) des débuts de séjour d'usagers en famille selon la durée de leur séjour attribué, septembre 2018 – mi-novembre 2020 (moyenne hebdomadaire)	14
FIGURE 6 Part de Demandes non pourvues (DNP) et d'attributions d'hébergement chez les usagers en famille, septembre 2018 – mi-novembre 2020 (moyenne quotidienne hebdomadaire).....	15
FIGURE 7 Nombre quotidien de personnes en famille hébergées en hôtel ou dans un centre d'hébergement d'urgence, septembre 2018 – mi-novembre 2020 (moyenne hebdomadaire) ...	18
FIGURE 8 Nombre moyen de demandes par usagers en famille chaque semaine, septembre 2018 – mi-novembre 2020 (moyenne hebdomadaire)	24
FIGURE 9 Répartition (%) des personnes en famille ayant formulé une demande d'hébergement entre le 10 et le 25 mars selon la durée écoulée par rapport à la précédente demande d'hébergement	26
FIGURE 10 Nombre de nouveaux usagers en famille chaque jour, 2018-2020 (moyenne hebdomadaire)	30
FIGURE 11 Nombre cumulé de nouvelles personnes en famille depuis la semaine du 27 avril 2020 (jusqu'à mi-novembre 2020°	31
FIGURE 12 Nombre quotidien de demandes d'hébergement chez les usagers isolés, septembre 2018 – mi-novembre 2020 (moyenne hebdomadaire)	33

FIGURE 13	Nombre moyen d'usagers isolés hébergés chaque jour par le 115, septembre 2018 – mi-novembre 2020 (moyenne hebdomadaire)	35
FIGURE 14	Indice d'évolution du nombre moyen quotidien personnes isolées hébergées, septembre 2018-novembre 2020, selon le statut des usagers (base 100 la semaine du 9 mars 2020).....	37
FIGURE 15	Nombre quotidien d'usagers isolés hébergés sous le motif « DDT-COVID », septembre 2018 – novembre 2020 (moyenne hebdomadaire)	39
FIGURE 16	Nombre d'usagers isolés hébergés pour une seule nuit dans les CHU La Boulangerie et Romain Rolland (septembre 2018 – mi-novembre 2020)	40
FIGURE 17	Part (%) de personnes hébergées sous le dispositif droit de tirage-Covid (DDT-Covid) parmi l'ensemble des personnes hébergées, selon leur statut	41
FIGURE 18	Part (%) de personnes isolées hébergées à l'hôtel ou dans un centre d'hébergement d'urgence selon le statut de l'utilisateur	44
FIGURE 19	Répartition des hommes ayant formulé une demande d'hébergement au 115 de Paris selon leur ancienneté dans le dispositif (septembre – mi-novembre 2020).....	50
FIGURE 20	Part (%) de DNP et d'attributions d'hébergement chez les usagers isolés, septembre 2018 – mi-novembre 2020 (moyenne hebdomadaire)	52
FIGURE 21	Nombre de places d'hébergement attribuées quotidiennement via le 115 suite à une demande d'hébergement (moyenne hebdomadaire)	54
FIGURE 22	Nombre de séjours à la nuitée selon le statut, 2018-2020 (moyenne hebdomadaire)	55
FIGURE 23	Répartition (%) des demandes d'hébergement formulées par les personnes isolées selon le délai écoulé entre deux demandes, à différentes périodes (Novembre 2018 – octobre 2020)	59
FIGURE 24	Représentation des modalités des variables retenues pour l'analyse en composante multiple (ACM) sur les deux premiers axes	60

TABLEAU 1	Répartition des hébergement attribués aux personnes en famille ayant formulé une demande d'hébergement au cours de différentes périodes (novembre 2018 – octobre 2020).....	19
TABLEAU 2	Répartition des personnes en famille selon leur nombre de demandes d'hébergement à différentes périodes (septembre 2018 – octobre 2020).....	25
TABLEAU 3	Répartition des personnes en famille selon le nombre de DNP reçues au cours de différentes périodes (septembre 2018 – octobre 2020).....	28
TABLEAU 4	Répartition des personnes en famille ayant formulé une demande d'hébergement au 115 entre le 10 et le 25 mars 2020 selon leur ancienneté dans le dispositif	29
TABLEAU 5	Répartition des personnes hébergées dans le dispositif de veille sociale – SIAO et 115 – selon le dispositif, janvier 2018 – Juin 2020	34
TABLEAU 6	Répartition des hébergements attribués aux personnes isolées ayant formulé une demande d'hébergement au cours de différentes périodes (novembre 2018 – octobre 2020).....	46
TABLEAU 7	Répartition des demandes d'hébergement formulées au 115 par les personnes isolées selon leur issue, novembre 2018-octobre 2020	56
TABLEAU 8	Répartition des personnes isolées selon le nombre de demandes d'hébergement formulées au 115, novembre 2018-octobre 2020	58

Table des encadrés

ENCADRÉ 1 Accès à l'hébergement pour les personnes sans domicile à Paris	07
ENCADRÉ 2 Des hôtels transformés en CHU	13
ENCADRÉ 3 La prise d'appel du 115 de Paris au moment de la crise sanitaire	16
ENCADRÉ 4 Les places d'hébergement 115 sans appeler le 115	30

Table des témoignages

TÉMOIGNAGE 1 Famille Rahman (couple avec un enfant en bas âge), originaire du Bangladesh, en situation régulière en France (tiré des notes rédigées par les écoutants sociaux du 115)	27
TÉMOIGNAGE 2 Famille Kone (couple, femme enceinte), originaire de Côte d'Ivoire, en situation irrégulière ...	31
TÉMOIGNAGE 3 Mahdi, Homme seul, 23 ans, originaire du Mali, en situation irrégulière	47
TÉMOIGNAGE 4 Céleste, Femme seule, 40 ans, en situation irrégulière	48
TÉMOIGNAGE 5 Moussa, Homme seul, 43 ans, originaire de Côte d'Ivoire, en situation irrégulière.....	57

