

Distribution des places par le 115 : organisation, critères de justice, choix tragiques

Habib Sbik⁽¹⁾, Erwan Le Méner⁽²⁾

Résumé :

Le 115 de Paris est une plateforme téléphonique d'orientation et de régulation des places d'hébergement d'urgence. La demande d'hébergement est supérieure à l'offre (en 2008, 31% des demandes éligibles sont non pourvues). Comment les places sont-elles distribuées dans ce contexte de pénurie ? Comment l'activité d'orientation s'accommode-t-elle de l'abondance et de l'inconditionnalité de la demande ?

Chaque matin, peu après 7h, un important volet de places est mis en circulation. Pratiquement chaque demande d'hébergement est satisfaite et, semble-t-il, inconditionnellement. Mais à y regarder de plus près, on remarque que l'extrême majorité des places alors attribuées sont situées au centre d'hébergement d'urgence de la Boulangerie ; on note aussi que presque tous les appelants demandent à y être hébergés, souvent en groupe, et le fréquentent assidûment; on observe enfin que les autres demandeurs cherchent surtout à obtenir une place au CHUS de Montrouge, dont ils sont des « habitués », sachant qu'une dizaine de lits sont vacants chaque matin. En d'autres termes, la plupart des appelants manifestent une forte connaissance du dispositif et une habitude des centres, qui leur permettent de construire des files d'attentes distinctes, au bout desquelles ils seront servis, pourvu qu'il reste encore des places disponibles. Dans cette configuration matinale, l'activité d'orientation ne doit pas se comprendre comme la satisfaction inconditionnelle de demandes d'hébergement (un standard automatisé y suffirait), mais comme une réponse adaptée à des publics donnés, et en partie constitués par une offre précise et momentanée. La décision d'attribuer une place obéit ainsi à des procédures et des routines correspondant à une adéquation provisoire de l'offre et de la demande.

Mais que se passe-t-il quand, dès 9h, le stock de places est épuisé ? Quand les personnes présentes dans la file d'attente pour la Boulangerie ou Montrouge sont recalées ? Quand les appelants « plaident leur cas » pour obtenir de nouvelles places arrivant au comptegoutte ? On touche là à une limite structurelle et un enjeu fondamental du 115, confronté à la pénurie de l'hébergement.

En effet, l'inconditionnalité de la demande implique une obligation de la traiter. Mais en l'absence de places suffisantes, toutes les réponses ne correspondent pas à une réservation d'hébergement. Plus généralement, il s'agit d'orienter à partir d'une évaluation de premier niveau. Celle-ci passe notamment par un questionnement concernant la situation administrative, la localisation des prestations sociales ou du territoire de vie, ou encore le niveau des revenus de l'appelant ; ce processus permet de dresser les orientations possibles, vers l'hébergement ou non.

⁽¹⁾ Permanencier, 115 de Paris

⁽²⁾ Observatoire du samusocial de Paris/ ISP-ENS Cachan

Néanmoins, l'assimilation diffuse entre l'inconditionnalité de la demande d'hébergement et l'obligation d'y répondre favorablement tend à apparenter le travail d'orientation à de la simple réservation d'hébergement. Une telle ambiguïté expose les usagers autant que les permanenciers à des formes d'incompréhension, de méfiance, et de défiance vis-à-vis de l'institution, et nécessite, en retour, un profond travail d'information et de formation destiné d'un côté aux sans-abri, de l'autre aux professionnels.

Distribution des places par le 115 de Paris : organisation, critères de justice, choix tragiques

Habib Sbik (1), Erwan Le Méner (2)

(1) Permanencier, 115 de Paris

(2) Sociologue, Observatoire / ISP-ENS Cachan

Journée scientifique de [l'observatoire du samusocial](#) de Paris - 15 décembre 2009

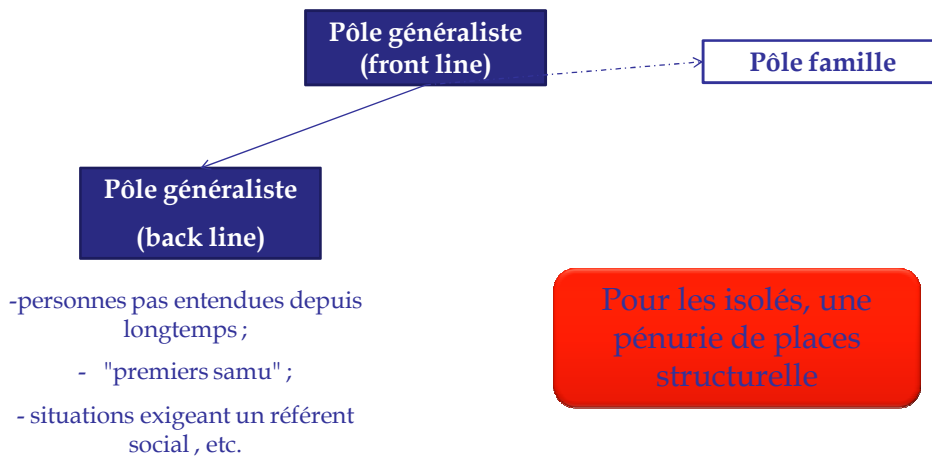
Bonjour à tous.

Nous allons vous présenter les premières analyses d'une enquête en cours sur la distribution des places d'hébergement d'urgence par le 115 de Paris.

Le 115 est un dispositif départemental d'orientation et de régulation de l'hébergement d'urgence, géré à Paris par le Samusocial de Paris.

Dispositif de premier accueil, on peut y accéder sans avoir à justifier un quelconque statut d'ayant droit – de façon inconditionnelle.

LE TRAITEMENT DES APPELS DE PARTICULIERS



Journée scientifique de l'Observatoire du samusocial de Paris - 15 décembre 2009

Au préalable, quelques mots pour présenter le traitement des appels de particuliers au 115 de Paris.

Tous les appels d'utilisateurs réceptionnés sont d'abord reçus au pôle « généraliste », en front line. En fonction des caractéristiques de l'appelant, l'appel peut être traité à divers niveaux :

- Au pôle famille, s'il s'agit... d'une famille.

- Directement, pour les usagers connus, pour lesquels il n'est pas jugé nécessaire d'établir une conversation particulière, plus approfondie qu'à la normale ;
- En « back line », pour une personne connue mais n'ayant pas appelé depuis longtemps, pour laquelle il est requis d'effectuer un point sur son parcours depuis son dernier coup de fil (en terme d'hébergement, de situation administrative etc.) ; en back line aussi pour les « premiers samu », qui appellent le 115 pour la première fois, et font donc l'objet d'une évaluation sociale complète ; mais également pour des individus dont la situation exige un contact plus poussé avec un référent social (curateur, tuteur, assistant social etc.), ou pour une situation exigeant le recours à un interprète ;

En terme d'hébergement, pour les isolés (hors famille donc), le 115 est confronté structurellement à la pénurie : la demande excède largement l'offre. En 2008, par exemple, près d'un tiers des demandes d'hébergement n'ont pas pu être pourvues.

Cette situation peut être désignée comme une structure de « choix tragique » : telle que toutes les demandes, aussi légitimes les unes que les autres, ici au motif de leur inconditionnalité, ne peuvent être toutes satisfaites. C'est ce qui a attiré notre attention.

CONSTAT

- Des plaintes récurrentes :
 - de sans-abri (attente trop longue, réponse inadaptée)
 - de permanenciers : « dire non toute la journée »

Journée scientifique de l'Observatoire du samusocial de Paris - 15 décembre 2009

Et pour cause, il semble bien que cette situation ne satisfasse ni les usagers ni les membres du 115. Les plaintes, répétées, de la part d'appelants, au sujet du temps d'attente (trop long), du caractère inadapté de la réponse apportée à leur demande d'hébergement (réponse négative, ou plus largement non conforme aux attentes), renvoient en partie à cette structure de choix tragique. Elles semblent pointer un processus de sélection des demandeurs et des demandes, qui peut paraître inadéquat au caractère inconditionnel de la requête. Pourquoi une personne, dont l'urgence de la situation est attestée par le seul fait d'appeler au 115, devrait-elle patienter si longtemps au standard ? Qui plus est pour que sa demande ne soit pas satisfaite, ou pas dans les termes souhaités ?

Réciproquement, les permanenciers disent combien il est difficile de « dire non toute la journée » : ils ne disposent pas d'assez de lits (hors période de grand froid, où d'importants contingents de places sont libérés), pour mettre tout le monde à l'abri. Si leur travail consiste à orienter, il est assurément compliqué par le déficit de places, donc de débouchés, qui les confronte fréquemment à la colère des appelants.

QUESTIONS

- Comment s'organise la distribution des places dans un contexte de choix tragique ?
- Plus généralement, comment les demandes sont-elles traitées ?

Journée scientifique de l'[Observatoire du samusocial](#) de Paris - 15 décembre 2009

Ces plaintes récurrentes nous invitent à étudier la façon dont des demandes d'hébergement, inconditionnelles, sont traitées, alors même que structurellement, elles ne pourront pas être toutes satisfaites par une réponse en termes d'hébergement : comment les places disponibles sont-elles allouées ? Que se passe-t-il autrement ? En quoi consiste l'activité des permanenciers ?

METHODE

- Observations directes
- Entretiens
- Enquête en cours

Journée scientifique de l'[Observatoire du samusocial](#) de Paris - 15 décembre 2009

Ce travail s'appuie sur plusieurs séances d'observation, de double-écoute et des entretiens avec des membres du 115. L'enquête continuera en 2010.

A PREMIERE VUE ...

- Le matin (7h-9h), l'abondance répond à l'inconditionnalité :
 - des appels traités rapidement, comme en file d'attente ;
 - des habitués au bout du fil ;
 - *des réponses inconditionnellement positives ? Une distribution inéquitable ?*

- Une fois le stock initial épuisé, l'orientation se complique :
 - des demandes d'hébergement et des usagers insatisfaits ;
 - des places distribuées au compte-goutte ;
 - *comment arbitrer et « calmer le jobard » (E. Goffman) ?*

Journée scientifique de l'Observatoire du samusocial de Paris - 15 décembre 2009

Qui reste au 115 une journée sera certainement frappé par les variations de l'activité des permanenciers.

Peu après sept heures, chaque matin, près de 200 places sont libérées, essentiellement pour le centre d'hébergement d'urgence de la Boulangerie. Les permanenciers paraissent prendre les coup de fil comme on servirait les gens à une soupe populaire, avec politesse et égard, mais simplement en fonction de leur place dans la file d'attente.

On note que la plupart des appelants sont déjà enregistrés dans la base de données des usagers du 115 (le 4D).

On peut alors se demander, au premier abord, si pour ces habitués du 115, la réponse à leur demande n'est pas systématiquement favorable, dans la limite des stocks disponibles.

Par la suite, à partir de 9h, le stock est épuisé, et se renouvelle très partiellement et très lentement. Les « DNP » (demandes non pourvues) semblent de plus en plus fréquentes, certains appels sont houleux, les rares places sont attribuées au compte-goutte. Plusieurs questions se font jour : comment sélectionne-t-on les bénéficiaires parmi les appelants ? Que fait-on avec ceux pour lesquels on ne propose pas ou on refuse un hébergement, et qui peuvent être considérés comme lésés au regard du mode de distribution matinal ?

A première vue, le 115 peut paraître un dispositif d'attribution inéquitable et arbitraire :

- Inéquitable parce qu'il semblerait favoriser les usagers ayant connaissance du dispositif et de ses opportunités, et pourrait-on rajouter, organisés pour en profiter, au détriment de personnes moins informées ;
- Arbitraire, en raison de la sélection que doit opérer le permanencier face à des situations qui justifient toutes a priori un traitement équivalent

De telles hypothèses trouvent-elles confirmation lorsqu'on regarde de plus près l'activité ?

A Y REGARDER DE PLUS PRES...

- L'activité, en période d'abondance ou de rareté, présente des traits communs et une séquence caractéristique :
 - l'identification et l'éventuel déroutage (back line ou pôle famille) ;
 - l'évaluation ;
 - la définition des orientations possibles et l'éventuel recours à un coordinateur
- Pourquoi alors cette différence sensible entre la « simplicité » du matin et les « complications » qui suivent ?

Journée scientifique de l'Observatoire du samusocial de Paris - 15 décembre 2009

On remarque que l'activité des permanenciers, à tout moment de la journée, passe par plusieurs étapes, en premier lieu l'identification de l'appelant, afin d'obtenir, via le 4D, des informations sur l'individu et son parcours au 115. L'identification permet un éventuel routage de l'appel vers le pôle famille ou la back line.

Le permanencier procède concurremment à une évaluation a minima de la situation. Il demande ou vérifie (sur le 4D, dans la « note » consacrée à chaque usager) un certain nombre d'informations qui délimitent un cadre de prise en charge, et contribuent à définir les orientations possibles. L'information prépondérante concerne la situation administrative de l'appelant (est-il régularisé, en cours de régularisation, sans-papiers?). Cette donnée, croisée avec une information sur son ancrage territorial, permet de définir le service le mieux adapté à sa *situation*. Les permanenciers demandent aussi (à leur interlocuteur ou à leur écran) des informations sur le niveau de revenu mais aussi le « réseau » mobilisable. Les permanenciers s'enquêtent également de l'état de santé et du « moral » de leurs interlocuteurs.

Les réponses à ces questions, confrontées à l'état de l'offre (d'hébergement, mais également de services sociaux) permettent de proposer une orientation adaptée. Adaptée à quoi? A l'offre donc, à la situation évaluée, mais plus forcément, on le comprend, à la demande d'hébergement initiale. On y reviendra, mais c'est là une difficulté interactionnelle et un enjeu pratique essentiels : le 115 redéfinit des situations, premièrement définies par les appelants comme des demandes d'hébergement.

DISTRIBUER OU REpondre A DES PUBLICS CIBLES

- La demande crée l'offre, plutôt que l'inverse
- L'interaction fait émerger une connaissance des usagers
- Des « publics » plutôt que des « clientèles »

Journée scientifique de l'Observatoire du samusocial de Paris - 15 décembre 2009

Ainsi, en première approche, on peut penser que l'offre d'hébergement crée la demande, que toute nouvelle place distribuée trouve preneur, étant donné la rareté du bien et sa gratuité – ce qui pose des questions d'équité et d'arbitrage, comme nous l'avons vu.

Mais, si l'on étudie in situ l'activité des permanenciers, on voit qu'elle consiste à produire des informations utiles au classement de la situation, à appareiller cette situation à des caractéristiques de publics cibles. Des expressions, employées en particulier lors de discussions entre permanenciers ou avec des coordinateurs portant sur une situation donnée, ou lors d'entretiens où il leur est demandé de raconter leur travail, indiquent d'ailleurs bien l'importance de publics auxquels ils associent des appelants : « Ca, c'est du Boulangerie! », « Lui, c'est un Montrouge », etc. Ces publics « déterminent » l'offre, au sens où ils appellent des orientations données.

La connaissance du dispositif par les usagers, la connaissance des publics par les permanenciers, favorisent ainsi l'apparition d'habitudes de prise en charge. On pourrait parler d'effets de clientèle, mais on passerait à côté des propriétés pratiques de l'habitude. L'habitude, c'est une façon de continuer à agir, dans un rapport économe aux ressources de l'environnement, qui dispense d'enquêter sur les motifs de l'agir. Parler de publics plus que de clientèle permet ainsi de saisir l'ajustement pratique réciproque, ici permis par l'habitude, autour d'un souci commun de prise en charge.

Ainsi, ne pourrait-on pas, plus généralement, caractériser l'activité de prise en charge comme une accomplissant de la mesure et de la justesse ?

ORIENTER OU PRODUIRE DE LA MESURE ET DE LA JUSTESSE (1)

- La connaissance des publics est déposée dans des objets (fiches, 4D, etc.)
- Cette connaissance, qui peut être confirmée par l'habitude, est éprouvée dans des collectifs et des processus circonstanciés :
 - l'enquête du permanencier sur le 4D
 - les check-up entre collègues
 - les plaidoiries auprès des coordinateurs

Journée scientifique de l'Observatoire du samusocial de Paris - 15 décembre 2009

Premier point :

la connaissance des publics mobilisée par les permanenciers ne relève pas directement d'une interconnaissance. Cette connaissance est stockée et actualisée dans le 4D, qui produit une mémoire collective des prises en charge. Les interfaces du logiciel rendent saillantes des variables qui balisent la circulation dans l'information disponible – nom, prénom, date de naissance, date d'entrée dans le dispositif, statut administratif, entre autres, pour la fiche individuelle ; suivi social, ressources, santé, moral, entre autres, dans la note. Ainsi, le magma d'informations, dans lequel on pourrait prendre a priori ce que l'on souhaite et en faire ce que l'on veut, est organisé de sorte à configurer son usage.

Deuxième point :

Les informations retenues permettent d'associer l'usager à un public. Elles appellent des réponses données. Cette connaissance du cas (le cas désignant l'appariement d'un usager à une catégorie de public et de solutions adéquates), qui peut être confirmée par l'habitude, est mise à l'épreuve régulièrement, quand un doute surgit :

- Le permanencier peut chercher des informations supplémentaires dans le 4D ;
- Il peut vérifier qu'il fait bien auprès de ses collègues permanenciers ou coordinateurs ;
- Il peut plaider un cas auprès d'un coordinateur.

Notons que ce dernier type de mise à l'épreuve est caractéristique de l'activité, une fois passée le rush matinal. Toute décision d'attribution d'une place d'hébergement est soumise à l'aval d'un coordinateur, qui instruit la situation : vérifie l'éligibilité de la demande et l'adéquation de la réponse à la situation. Le doute est alors volontaire, institutionnalisé, pour s'assurer que la décision est la plus ajustée à la situation traitée.

ORIENTER OU PRODUIRE DE LA MESURE ET DE LA JUSTESSE (2)

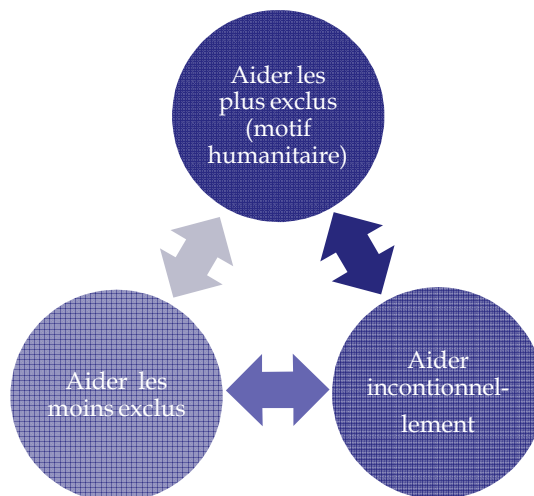
- Cette connaissance est ainsi traduite en mesures (ce qui est mesuré et ce qui mesure) de décision
- L'orientation produit de la justesse : est-elle pour autant synonyme de justice ?

Journée scientifique de l'Observatoire du samusocial de Paris - 15 décembre 2009

Par conséquent, l'activité des permanenciers, qui repose sur la connaissance des publics pris en charge, consiste à traduire cette connaissance en une série de mesures qui aboutissent à la décision. On retient d'abord certaines informations dans la masse de celles disponibles ; on évalue ensuite leur pertinence ; on peut, le cas échéant, compléter le tableau ; on finit par produire une décision ajustée à la connaissance ainsi mesurée.

L'activité des permanenciers peut être vue comme un processus d'ajustement réciproque du cas et de la décision, comme une succession de mesure, et ainsi, comme produisant de la justesse. Est-elle juste pour autant ? Justesse veut-il dire justice ?

L'URGENCE SOCIALE : LA JUSTICE EN TENSIONS



Journée scientifique de l'Observatoire du samusocial de Paris - 15 décembre 2009

Cette question invite à s'interroger sur les principes de justice qui gouvernent le 115 et, par là, les politiques d'urgence sociale.

On peut ainsi émettre l'idée que l'urgence sociale met logiquement en tension des principes irréductibles et difficilement accommodables en période de pénurie :

- l'urgence sociale entend d'abord cibler les plus exclus, « ceux qui ne demandent plus rien », comme le dit un fameux slogan du Samusocial ; à ce titre, ceux-là devraient être traités de façon prioritaire, face à la carence de prestations ;
- pour ceux qu'elle aide, l'urgence sociale entend également fournir un soutien inconditionnel. Face à la pénurie, l'inconditionnalité de l'aide apportée devrait se traduire sous la forme d'une file d'attente : premier arrivé, premier servi ;
- mais l'urgence sociale ne se justifie qu'en tant qu'appui provisoire : elle devrait alors déboucher sur autre chose qu'elle-même. En ce sens, elle devrait aider, avant tout, les personnes les plus susceptibles d'en sortir, les mieux dotés, ... les moins exclus – a fortiori si le dispositif est engorgé.

Ces principes tendent à s'exclure deux à deux :

- cibler les plus exclus interdit de privilégier les mieux lotis, mais s'assortit difficilement d'un service en file d'attente, qui amalgame des situations ;
- répondre inconditionnellement n'autorise pas de ciblage a priori, ni vers les plus vulnérables, ni vers les mieux dotés ;
- privilégier ceux qui ont le plus implique d'établir un rang dans la queue, fonction des dotations de chacun, qui relègue, par construction, le plus démunis au dernier rang et qui prive de service, par introduction de la pénurie, les plus démunis.

Ainsi, la pénurie est la clef du problème : avec une offre suffisante, on peut aider inconditionnellement les plus exclus, les moins exclus.

Cette représentation n'est pas celle du quotidien des acteurs de l'urgence sociale ; en outre, c'est une version simple du problème (les choses se compliqueraient par exemple considérablement si on introduisait des critères de préférence par rapport à l'offre, et si on élargissait la population). Mais elle montre au moins qu'il est logiquement compliqué de composer une justice en action, face à la pénurie.

De ce fait, une décision mesurée, visant de la justesse, n'est pas certainement pas juste par principe – si la justice doit être une et non opposable. Mais en pratique, elle construit une justifiabilité (*accountability*), au sens fort : on peut en rendre compte et c'est au moins cela.

CONCLUSION

- Orienter n'implique pas d'héberger
- Orienter implique de connaître les publics
- Justesse vs. inéquité et arbitraire

Journée scientifique de l'Observatoire du samusocial de Paris - 15 décembre 2009

En conclusion, on peut retenir que l'orientation est la réponse ajustée du 115 à des demandes inconditionnelles, par conséquent que l'hébergement n'est qu'une modalité de l'orientation. En outre, le processus d'orientation s'appuie sur une connaissance des publics mobilisée dans des opérations de mesure. De fait, l'inéquité et l'arbitraire qui caractériseraient, en première approche, les décisions d'hébergement qualifient mal l'activité des permanenciers.

ENJEUX

- Information, formation, communication :
 - Demande inconditionnelle ≠ hébergement inconditionnel
 - Orienter ≠ héberger
- Régionalisation : plus de débouchés=> plus de marge de décision => de meilleurs ajustements

Journée scientifique de l'Observatoire du samusocial de Paris - 15 décembre 2009

Un déficit de communication (information, formation) vis-à-vis des usagers, des membres et des partenaires sur la mission d'orientation du 115 explique la double confusion entre demande inconditionnelle et hébergement inconditionnel, entre hébergement et orientation. Un déficit de débouchés limite les ajustements possibles : la régionalisation du 115 offrirait relativement plus de possibilités d'orientations – donc des marges supérieures de décision. Doit-on continuer de mesurer l'urgence ?