

N° 614

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2018-2019

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 26 juin 2019

## RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des affaires sociales (1) sur le **financement public** des **opérateurs de l'hébergement d'urgence**,*

Par MM. Guillaume ARNELL et Jean-Marie MORISSET,

Sénateurs

---

(1) Cette commission est composée de : M. Alain Milon, *président* ; M. Jean-Marie Vanlerenberghe, *rapporteur général* ; MM. René-Paul Savary, Gérard Dériot, Mme Colette Giudicelli, M. Yves Daudigny, Mmes Michelle Meunier, Élisabeth Doineau, MM. Michel Amiel, Guillaume Arnell, Mme Laurence Cohen, M. Daniel Chasseing, *vice-présidents* ; M. Michel Forissier, Mmes Pascale Gruny, Corinne Imbert, Corinne Féret, M. Olivier Henno, *secrétaires* ; Mme Cathy Apourceau-Poly, M. Stéphane Artano, Mmes Martine Berthet, Christine Bonfanti-Dossat, MM. Bernard Bonne, Jean-Noël Cardoux, Mmes Annie Delmont-Koropoulis, Catherine Deroche, Chantal Deseyne, Nassimah Dindar, Catherine Fournier, Frédérique Gerbaud, M. Bruno Gilles, Mmes Michelle Gréaume, Nadine Grelet-Certenais, Jocelyne Guidez, Véronique Guillotin, Victoire Jasmin, M. Bernard Jomier, Mme Florence Lassarade, M. Martin Lévrier, Mmes Monique Lubin, Viviane Malet, Brigitte Micoulean, MM. Jean-Marie Morisset, Philippe Mouiller, Mmes Frédérique Puissat, Marie-Pierre Richer, Laurence Rossignol, Patricia Schillinger, MM. Jean Sol, Dominique Théophile, Jean-Louis Tourenne, Mme Sabine Van Heghe.



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DES RAPPORTEURS.....	5
LISTE DES PROPOSITIONS.....	7
LISTE DES SIGLES.....	9
AVANT-PROPOS .....	11
<b>I. UN PILOTAGE À L'ÉPREUVE D'UNE DEMANDE D'HÉBERGEMENT D'URGENCE EN CROISSANCE CONTINUE .....</b>	<b>13</b>
<b>A. L'ACROISSEMENT CONSIDÉRABLE D'UNE OFFRE D'HÉBERGEMENT ENTIÈREMENT DÉLÉGUÉE À DES OPÉRATEURS.....</b>	<b>13</b>
1. <i>Un nombre de places en hausse significative.....</i>	<i>13</i>
2. <i>Une politique déléguée à des gestionnaires de dispositifs aux statuts différents.....</i>	<i>16</i>
a) <i>Une politique financée par l'État, mise en œuvre par des tiers.....</i>	<i>16</i>
b) <i>Des structures d'hébergement aux statuts divers .....</i>	<i>16</i>
(1) <i>Les centres d'hébergement et de réinsertion sociale .....</i>	<i>16</i>
(2) <i>Les centres d'hébergement d'urgence .....</i>	<i>18</i>
(3) <i>Les accueils de jour et les haltes de nuit .....</i>	<i>19</i>
c) <i>Le recours aux nuitées d'hôtel pour compléter l'offre .....</i>	<i>20</i>
<b>B. DES DIFFICULTÉS DE GESTION SUR LE TERRAIN.....</b>	<b>21</b>
1. <i>Une clarification progressive du pilotage et de la programmation budgétaire .....</i>	<i>21</i>
a) <i>Au niveau national, une budgétisation progressivement plus sincère .....</i>	<i>21</i>
b) <i>Au niveau local, des outils de pilotage de l'offre et de la demande .....</i>	<i>24</i>
(1) <i>Les plans départementaux d'action pour le logement et l'hébergement des                 personnes défavorisées .....</i>	<i>24</i>
(2) <i>Les services intégrés d'accueil et d'orientation .....</i>	<i>26</i>
2. <i>L'accueil du public migrant, source de difficulté pour la gestion des dispositifs         d'hébergement .....</i>	<i>30</i>
a) <i>La coexistence de l'accueil généraliste et de celui dédié aux demandeurs             d'asile .....</i>	<i>30</i>
b) <i>L'accueil du public migrant dans le parc généraliste.....</i>	<i>32</i>
c) <i>Les conséquences pour la gestion des dispositifs d'hébergement.....</i>	<i>34</i>
3. <i>Un pilotage complexe à l'épreuve de l'urgence.....</i>	<i>36</i>
a) <i>La gestion de l'urgence .....</i>	<i>36</i>
(1) <i>L'ouverture de places hivernales, source d'incertitudes pour les gestionnaires .....</i>	<i>36</i>
(2) <i>La réduction des nuitées hôtelières, un objectif pas encore atteint .....</i>	<i>38</i>
(3) <i>Les recours pour l'effectivité du droit à l'hébergement, une difficulté                 supplémentaire dans la gestion des demandes d'hébergement .....</i>	<i>40</i>
b) <i>Le pilotage et le contrôle par les services de l'État.....</i>	<i>41</i>

<b>II. UNE RATIONALISATION DU PARC D'HÉBERGEMENT ET DE SON PILOTAGE RENDUE NÉCESSAIRE PAR L'ÉVOLUTION DU PARCOURS VERS LE LOGEMENT.....</b>	<b>44</b>
<b>A. ADAPTER LES DISPOSITIFS D'ACCUEIL FACE À L'ÉVOLUTION DU PARCOURS DE LA RUE AU LOGEMENT.....</b>	<b>44</b>
1. <i>La fin d'un parcours « en escalier » de la rue au logement se traduit par le plan quinquennal pour le logement d'abord .....</i>	<i>44</i>
a) <i>La fin du parcours d'insertion « en escalier » .....</i>	<i>44</i>
b) <i>Le plan « logement d'abord » : une tentative de réponse qui ne mettra pas fin aux besoins d'hébergement d'urgence .....</i>	<i>45</i>
2. <i>Simplifier et adapter l'offre d'hébergement en fonction du public accueilli et de l'accompagnement requis.....</i>	<i>47</i>
a) <i>Des activités similaires malgré la variété des structures .....</i>	<i>47</i>
b) <i>Créer un statut unique pour l'offre généraliste.....</i>	<i>48</i>
c) <i>Améliorer l'orientation et l'accueil du public en situation administrative précaire.....</i>	<i>51</i>
<b>B. RENFORCER LES DEMARCHES DE PREVISIBILITÉ ET DE CONTRACTUALISATION POUR AMÉLIORER LE PILOTAGE DES ACTEURS .....</b>	<b>52</b>
1. <i>Renforcer la prévisibilité des ouvertures des places et de leurs financements .....</i>	<i>52</i>
a) <i>Renforcer la prévisibilité des ouvertures de places.....</i>	<i>52</i>
b) <i>Poursuivre et affiner la remise à plat des financements .....</i>	<i>54</i>
2. <i>Renforcer les outils de pilotage et responsabiliser les gestionnaires .....</i>	<i>58</i>
<b>EXAMEN EN COMMISSION.....</b>	<b>61</b>
<b>LISTE DES PERSONNES ENTENDUES .....</b>	<b>73</b>
<b>LISTE DES DÉPLACEMENTS.....</b>	<b>75</b>

## LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DES RAPPORTEURS

Réunie le mercredi 26 juin 2019, sous la présidence de M. Alain Milon, président, la commission des affaires sociales a examiné le rapport d'information de MM. Jean-Marie Morisset et Guillaume Arnell sur le financement public des opérateurs de l'hébergement d'urgence.

Les travaux des rapporteurs s'inscrivent dans un contexte d'augmentation considérable du parc d'hébergement d'urgence, pour faire face à une demande constante, et des financements du programme budgétaire dédié, qui a progressé de 42,9 % en cinq ans, pour atteindre 2,1 milliards d'euros en 2018. En parallèle, le plan « logement d'abord » vise à transformer l'offre d'hébergement pour la recentrer sur l'accueil temporaire et à développer l'accès au logement pérenne.

Les rapporteurs ont constaté que la politique d'hébergement souffrait d'un pilotage insuffisant, malgré les progrès accomplis. Les divers statuts et modes de financement nuisent à une bonne gestion des dispositifs. Soumise à l'urgence, la politique d'hébergement manque aussi de prévisibilité et de connaissance suffisante des publics accueillis.

Dès lors, les rapporteurs saluent les démarches de contractualisation, de convergence tarifaire et de transformation de l'offre engagées pour mieux piloter les dispositifs d'hébergement et maîtriser leurs financements. Ils proposent d'aller au bout de cette démarche afin de rationaliser le parc et d'améliorer sa gestion. Les différents centres d'hébergement devraient ainsi tendre vers un statut unique de nature à simplifier et fiabiliser leur gestion par les opérateurs. Le pilotage des dispositifs serait renforcé par le développement de la contractualisation avec les opérateurs et l'extension des démarches de convergence tarifaire. Les procédures de sélection et de contrôle sont en outre à consolider pour s'assurer des conditions d'accueil et de fonctionnement des dispositifs d'hébergement.

L'accompagnement vers le logement, qui doit fluidifier le parc et permettre de maîtriser son financement, doit être renforcé en offrant un accompagnement plus adapté aux publics accueillis, notamment ceux en situation administrative précaire.

La commission a autorisé la publication du présent rapport.



## LISTE DES PROPOSITIONS

---

- Proposition n° 1** Mettre fin à la sous-budgétisation du programme 177 en poursuivant les efforts engagés pour une programmation plus sincère.
- Proposition n° 2** Mettre fin à l'accueil de publics relevant du dispositif national d'accueil au sein du parc d'hébergement généraliste, en poursuivant l'accroissement du nombre de places dédiées aux demandeurs d'asile et en renforçant la coordination interministérielle.
- Proposition n° 3** Engager un travail entre l'État et les opérateurs visant à compléter et préciser la nature des données à recueillir pour disposer d'une meilleure connaissance des publics hébergés.
- Proposition n° 4** Augmenter les crédits dédiés au logement adapté pour atteindre les objectifs de création de places fixés par le plan « logement d'abord ».
- Proposition n° 5** Fixer des objectifs chiffrés par région pour assurer le passage effectif sous statut autorisé des places déclarées d'hébergement d'urgence comme le prévoit le dispositif transitoire de la loi ELAN facilitant cette transformation.
- Proposition n° 6** Faire passer à terme l'ensemble du parc pérenne d'hébergement généraliste sous le statut de l'autorisation.
- Proposition n° 7** Dédier des centres d'hébergement à l'accueil prioritaire des personnes en situation administrative précaire relevant de l'hébergement généraliste, pour leur assurer un accompagnement adapté.
- Proposition n° 8** Renouveler chaque été les appels à candidature pour assurer une gestion prévisionnelle des dispositifs hivernaux, en particulier dans les grandes zones urbaines.

- Proposition n° 9** Renforcer la formalisation des procédures de sélection des opérateurs de l'hébergement d'urgence (SIAO, centres d'hébergement, nuitées d'hôtels) en ayant recours à des appels à candidature ou des appels à projet selon les besoins.
- Proposition n° 10** Élargir l'enquête nationale des coûts à l'ensemble du parc généraliste et uniformiser la nature des charges à renseigner.
- Proposition n° 11** Étendre la démarche de convergence tarifaire à l'ensemble des structures d'hébergement pérennes.
- Proposition n° 12** Organiser des conférences annuelles de financement dans chaque département entre l'État et les opérateurs.
- Proposition n° 13** Étendre la démarche de contractualisation pluriannuelle à l'ensemble des centres d'hébergement pérennes et prévoir des possibilités de fongibilité des financements pour certaines activités mutualisées entre structures.
- Proposition n° 14** Renforcer les contrôles des services de l'État sur tous les opérateurs de l'hébergement (SIAO, CHRS, CHU, hôtels) en développant les vérifications sur place des conditions de fonctionnement et d'accueil.



## LISTE DES SIGLES

---

**AHI** : accueil, hébergement et insertion  
**ALUR (loi)** : loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové  
**AT-SA** : accueil temporaire service de l'asile  
**BBZ** : BOP base zéro  
**BOP** : budget opérationnel de programme  
**CADA** : centre d'accueil pour demandeur d'asile  
**CAES** : centre d'accueil et d'examen de situation administrative  
**CAO** : centre d'accueil et d'orientation  
**CHRS** : centre d'hébergement et de réinsertion sociale  
**CHS** : centre d'hébergement et de stabilisation  
**CHU** : centre d'hébergement d'urgence  
**CHUM** : centre d'hébergement d'urgence pour migrants  
**CNDA** : Cour nationale du droit d'asile  
**CPOM** : contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens  
**CPH** : centre provisoire d'hébergement  
**DAHO** : droit à l'hébergement opposable  
**DALO** : droit au logement opposable  
**DDCS** : direction départementale de la cohésion sociale  
**DDCSPP** : direction départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations  
**DIHAL** : Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement  
**DNA** : dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile  
**DNP** : demandes d'hébergement non pourvues  
**DPAR** : dispositif d'aide au retour  
**DREES** : direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques  
**DRIHL** : direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement  
**DRJSCS** : direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale  
**DRL** : dotation régionale limitative  
**ELAN (loi)** : loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique.  
**ENC** : enquête nationale des coûts  
**GCSMS** : groupement de coopération sociale et médico-sociale  
**GHAM** : groupe homogène d'activités et de missions  
**HUDA** : hébergement d'urgence pour demandeurs d'asile  
**OFII** : Office français de l'immigration et de l'intégration  
**OFPRA** : Office français de protection des réfugiés et apatrides  
**OQTF** : obligation de quitter le territoire français  
**PRAHDA** : programme d'accueil et d'hébergement des demandeurs d'asile  
**PDALHPD** : plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées  
**RHVS** : résidence hôtelière à vocation sociale  
**SIAO** : service intégré d'accueil et d'orientation  
**SI-SIAO** : système d'informations des SIAO



## AVANT-PROPOS

---

Mesdames, Messieurs,

Chaque année, lors de l'examen du projet de loi de finances, la commission des affaires sociales se saisit pour avis des crédits du programme 177 du budget de l'État « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables ».

Les crédits de ce programme ont connu une croissance de 42,9 % en cinq ans et dépassent dorénavant les 2 milliards d'euros.

L'augmentation de ces crédits, exceptionnelle dans un contexte de maîtrise des finances publiques, a été principalement destinée au financement du parc d'hébergement qui a atteint près de 146 000 places d'accueil en 2018. Ce parc est géré en totalité par des tiers, principalement des associations, qui ont développé une expertise reconnue dans l'accueil et l'accompagnement des personnes en situation d'exclusion. Financé par l'État, il est organisé en centres d'hébergement aux statuts divers et complété, pour un tiers, par des places à l'hôtel. Malgré la hausse des capacités d'hébergement, la demande reste très soutenue, en raison de l'augmentation des situations d'exclusion et des flux migratoires. La « nuit de la solidarité » organisée le 7 février 2019 a ainsi recensé 3 622 personnes sans-abri à Paris.

Afin de lutter plus efficacement contre le sans-abrisme et pour mieux maîtriser cette croissance des dispositifs d'hébergement, le Gouvernement a mis en place le « plan quinquennal pour le logement d'abord » (2018-2022) qui a pour objectif de recentrer l'hébergement sur sa mission d'accueil temporaire et d'urgence et de développer les parcours d'accès plus rapide au logement adapté ou autonome.

C'est dans ce contexte que votre commission a engagé des travaux d'information sur le financement des opérateurs de l'hébergement d'urgence. Les rapporteurs, MM. Guillaume Arnell et Jean-Marie Morisset, ont souhaité, d'une part, mesurer l'efficacité de la dépense consacrée à cette politique, au regard de sa progression considérable. D'autre part, ils ont tenu à évaluer le pilotage des dispositifs d'hébergement d'urgence, en appréciant les objectifs fixés, la gestion déléguée de l'offre et de la demande d'hébergement, les conditions de financement des opérateurs et l'accompagnement social proposé. Les rapporteurs ont ainsi auditionné les principaux gestionnaires de structures d'hébergement et les services de l'État concernés. À l'occasion de cinq déplacements ils ont visité huit structures d'hébergement et rencontré les opérateurs et les services déconcentrés qui mettent en œuvre cette politique sur le terrain.

Les travaux conduits confirment la saturation des dispositifs d'hébergement d'urgence, malgré une augmentation continue des capacités du parc et de son financement. Prise entre l'inconditionnalité de l'accueil et l'objectif de maîtrise des dépenses, la politique de l'hébergement d'urgence demeure en sous-budgétisation chronique, ce qui nuit à son pilotage.

La conduite de la politique de l'hébergement et son financement sont complexifiés par la variété de structures qui composent le parc. Ces statuts différents n'apparaissent pas justifiés au regard des activités exercées.

En outre, malgré d'importants progrès, le pilotage des dispositifs n'est pas encore satisfaisant. L'existence d'un parc dédié aux demandeurs d'asile impose une coordination entre ministères et conduit à des porosités entre les dispositifs, nuisant à la spécialité budgétaire et à l'accompagnement des personnes. La connaissance des publics et des coûts d'hébergement est également insuffisante, les outils de régulation de l'offre et de la demande étant en cours de déploiement progressif. Par ailleurs, la gestion des dispositifs manque de prévisibilité en raison d'ouvertures de place en urgence, en particulier pendant l'hiver.

La fluidité du public au sein du parc d'hébergement est freinée par les difficultés d'accompagnement vers le logement en raison d'un manque de solutions de logement pérennes et de la présence significative de personnes en situation administrative précaire, sans perspective de sortie de l'hébergement à court terme.

Les objectifs du plan « logement d'abord » de recentrer l'hébergement sur ses missions d'accueil temporaire et de développer l'offre de logements adaptés et sociaux sont de nature à mieux maîtriser la gestion du parc d'hébergement et son financement et à accroître les sorties vers le logement pérenne. Ils ne seront toutefois pas atteints à court terme et ne mettront pas fin aux besoins d'hébergement d'urgence.

Par conséquent, les efforts engagés pour améliorer le pilotage des dispositifs d'hébergement et mieux maîtriser leurs financements sont à poursuivre. Afin de renforcer ces démarches et pour rationaliser le parc d'hébergement, il est proposé de tendre, à terme, vers un statut unique de centre d'hébergement pour l'ensemble du parc pérenne. Les outils de pilotage doivent en parallèle être consolidés en formalisant davantage les procédures de sélection des opérateurs, en développant les contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens et en étendant les démarches de convergence tarifaire. En outre, les contrôles des services de l'État sur les opérateurs sont à développer pour s'assurer des conditions d'accueil, notamment à l'hôtel, et du bon fonctionnement des dispositifs.

Une meilleure fluidité au sein du parc d'hébergement peut en outre s'engager en améliorant la connaissance des publics accueillis, par un renforcement des données recueillies auprès des opérateurs, et en adaptant l'accompagnement selon les publics, notamment ceux en situation administrative précaire.

## I. UN PILOTAGE À L'ÉPREUVE D'UNE DEMANDE D'HÉBERGEMENT D'URGENCE EN CROISSANCE CONTINUE

### A. L'ACROISSEMENT CONSIDÉRABLE D'UNE OFFRE D'HÉBERGEMENT ENTIÈREMENT DÉLÉGUÉE À DES OPÉRATEURS

#### 1. Un nombre de places en hausse significative

La politique d'hébergement d'urgence poursuit l'objectif de **mettre à l'abri les personnes vulnérables** et de leur offrir un **accompagnement social pour leur insertion vers un logement stable**. Elle répond à l'obligation d'accueil inconditionnel posée à l'article L. 345-2-2 du code de l'action sociale et des familles qui dispose que « *toute personne sans abri en situation de détresse médicale, psychique ou sociale a accès, à tout moment, à un dispositif d'hébergement d'urgence* ».

#### Article L. 345-2-2 du code de l'action sociale et des familles

Toute personne sans abri en situation de détresse médicale, psychique ou sociale a accès, à tout moment, à un dispositif d'hébergement d'urgence.

Cet hébergement d'urgence doit lui permettre, dans des conditions d'accueil conformes à la dignité de la personne humaine et garantissant la sécurité des biens et des personnes, de bénéficier de prestations assurant le gîte, le couvert et l'hygiène, une première évaluation médicale, psychique et sociale, réalisée au sein de la structure d'hébergement ou, par convention, par des professionnels ou des organismes extérieurs et d'être orientée vers tout professionnel ou toute structure susceptibles de lui apporter l'aide justifiée par son état, notamment un centre d'hébergement et de réinsertion sociale, un hébergement de stabilisation, une pension de famille, un logement-foyer, un établissement pour personnes âgées dépendantes, un lit halte soins santé ou un service hospitalier.

L'hébergement d'urgence prend en compte, de la manière la plus adaptée possible, les besoins de la personne accueillie, notamment lorsque celle-ci est accompagnée par un animal de compagnie.

La politique d'hébergement intervient lorsque toutes les autres politiques d'action sociale ont échoué et que les personnes se retrouvent à la rue, sans ressources suffisantes pour se loger, souffrant bien souvent de problèmes d'insertion et de santé. **La demande d'hébergement d'urgence a connu une progression considérable ces dernières années**, en raison de deux principaux facteurs.

Le premier est **l'augmentation du nombre de personnes à la rue du fait de la progression de la pauvreté et des difficultés sociales associées**. Entre 2006 et 2016, le nombre de pauvres a augmenté de 630 000 au seuil à 50 % du revenu médian et de 820 000 au seuil à 60 %<sup>1</sup>. Le nombre de décision de justice prononçant une expulsion du domicile pour impayés de loyers ou défaut d'assurance a augmenté de 10,6 % entre 2010 et 2017 et les expulsions effectives avec intervention de la force publique ont augmenté de 33 % sur cette période<sup>2</sup>.

L'autre raison est **la progression du flux migratoire** qui a marqué l'Europe, et la France en particulier, ces dernières années. Le nombre total de demandes d'asile enregistré par l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (Ofpra) s'est élevé à 35 520 en 2007, puis à 66 251 en 2013 et a atteint 123 625 en 2018<sup>3</sup>.

Pour respecter l'obligation d'accueil inconditionnel et face à une saturation des dispositifs, **les capacités d'hébergement d'urgence ont augmenté significativement ces dernières années**, pour atteindre environ 146 000 places dans le parc généraliste en 2018.

#### Nombre de places par dispositif

	CHRS	CHU	Hôtel
2010	39 525	18 593	13 948
2011	39 346	19 766	16 235
2012	39 142	22 091	20 727
2013	39 145	28 692	25 496
2014	40 690	30 537	32 300
2015	42 176	31 846	37 962
2016	43 198	36 293	42 646
2017	44 691	45 911	45 162
2018	45 054	52 347	48 706
Évolution 2010-2018	+ 14 %	+ 182 %	+ 249 %

Source : DGCS, enquête AHI

En conséquence, **les financements dédiés à l'hébergement d'urgence ont nettement augmenté ces dernières années**. La politique d'hébergement d'urgence est presque exclusivement financée par le budget de l'État. Les crédits dédiés à l'hébergement figurent dans le programme budgétaire 177 « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables » de la mission « Cohésion des territoires ». **Les crédits consommés par ce programme ont augmenté de 42,9 % en cinq ans** : ils s'élevaient à 1,47 milliard d'euros en 2014 et ont atteint 2,1 milliards d'euros en 2018.

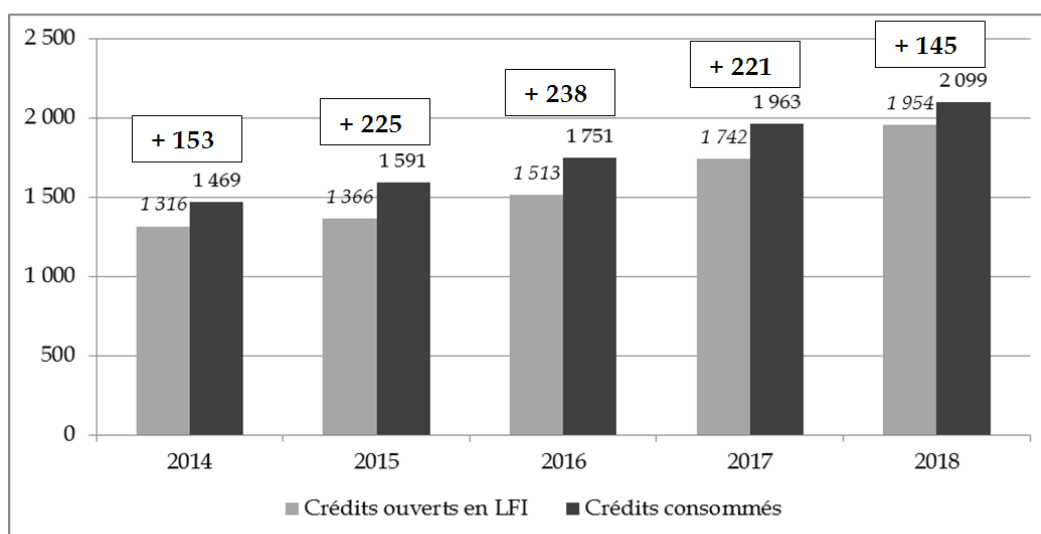
<sup>1</sup> Observatoire des inégalités, 2018.

<sup>2</sup> Fondation Abbé Pierre, L'état du mal logement en France 2019, rapport annuel n° 24.

<sup>3</sup> OFPRA, Rapport d'activité 2018.

### Crédits du programme 177 ouverts en LFI et exécutés (2014-2018)

(en millions d'euros)



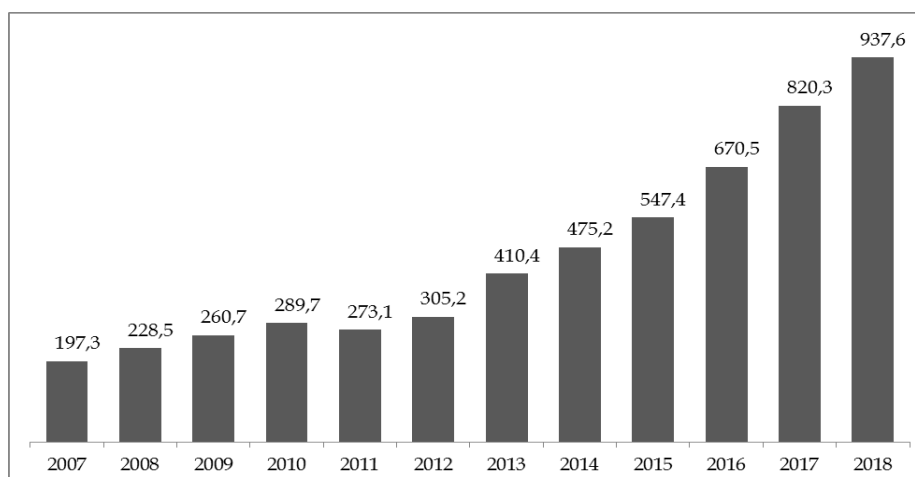
Source : commission des affaires sociales d'après les annexes budgétaires

Les crédits du programme 177 sont majoritairement consacrés au financement des places d'hébergement d'urgence (centres d'hébergement d'urgence et nuitées d'hôtel) et d'hébergement de réinsertion sociale (CHRS). En 2018, les crédits dédiés à l'hébergement d'urgence se sont élevés à 937 millions d'euros en crédits de paiement et ceux consacrés aux CHRS à 639 millions d'euros : **75 % des crédits du programme 177 sont donc consacrés au financement des places d'hébergement.**

Au regard de l'augmentation considérable de la capacité du parc d'hébergement d'urgence, les crédits spécifiquement dédiés au financement des places ont considérablement augmenté ces dernières et ont presque doublé en cinq ans.

### Évolution des dépenses d'hébergement d'urgence (hors CHRS)

(en millions d'euros)



Source : commission des affaires sociales d'après les annexes budgétaires

## 2. Une politique déléguée à des gestionnaires de dispositifs aux statuts différents

### *a) Une politique financée par l'État, mise en œuvre par des tiers*

Si les financements dédiés à l'hébergement d'urgence proviennent presque exclusivement du budget de l'État, **la gestion des dispositifs d'accueil est confiée à des tiers, principalement des personnes privées.**

L'hébergement social tel qu'il existe aujourd'hui a commencé à se structurer à partir des années 1950, avec pour objectif de « réadapter » des personnes en marge de la société, en particulier les « vagabonds » ou encore les prostituées suite à la fermeture des maisons closes au lendemain de la seconde guerre mondiale. Il trouve son origine dans l'action des œuvres caritatives et de bienfaisance, souvent mise en œuvre par les institutions religieuses.

Alors que les travailleurs pauvres bénéficient progressivement d'une protection avec la création de la Sécurité sociale, l'action sociale à destination des personnes en situation d'exclusion conserve sa dimension caritative, prise en charge par des initiatives privées. Les associations se professionnalisent progressivement jusque dans les années 1970 où l'hébergement intègre pleinement les politiques sociales encadrées et financées par la puissance publique. L'organisation actuelle de la politique d'hébergement d'urgence conserve cette organisation, fruit d'une expertise de longue date d'associations œuvrant pour héberger et accompagner les personnes à la rue.

Par conséquent, **l'État délègue en très grande partie à des associations à but non lucratif le soin d'héberger les personnes vulnérables et de les accompagner vers un logement stable.** En 2018, parmi les vingt principaux gestionnaires de centres d'hébergement d'urgence, dix-sept ont le statut d'association, un de fondation, un de société d'économie mixte et un de groupement d'intérêt public. **Les vingt principaux gestionnaires de centres d'hébergement et de réinsertion sociale ont le statut d'association pour dix-sept d'entre eux,** l'un est une fondation et deux sont rattachés à la Ville de Paris (le centre d'action sociale et un établissement public).

### *b) Des structures d'hébergement aux statuts divers*

#### (1) Les centres d'hébergement et de réinsertion sociale

Les **centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS)**<sup>1</sup> ont pour mission l'accueil de personnes en situation de difficulté ou de détresse et leur accompagnement afin qu'elles recouvrent leur autonomie sociale et qu'elles accèdent à un logement pérenne.

---

<sup>1</sup> Art. L. 345-1 du code de l'action sociale et des familles.



Créés par la loi du 19 novembre 1974<sup>1</sup> sous l'appellation de *centres d'hébergement et de réadaptation sociale*, les CHRS font partie des établissements sociaux et médico-sociaux et relèvent du 8° du I de l'article L. 312-1 du code de l'action sociale et des familles, qui les définit comme « *les établissements ou services comportant ou non un hébergement, assurant l'accueil, notamment dans les situations d'urgence, le soutien ou l'accompagnement social, l'adaptation à la vie active ou l'insertion sociale et professionnelle des personnes ou des familles en difficulté ou en situation de détresse* ».

Ils sont soumis à ce titre à un **régime d'autorisation** et financés sous la forme d'une **dotation globale de fonctionnement**. L'autorisation est délivrée pour une durée de quinze ans par le préfet de département et permet à l'établissement d'assurer des prestations d'aide sociale prises en charge par l'État<sup>2</sup>. Cette autorisation doit en outre être précédée d'une procédure d'appel à projets organisée par les services de l'État pour la création d'un nouvel établissement ou l'extension de plus de 30 % de la capacité d'un centre déjà existant<sup>3</sup>.

Le mode de financement, sous forme de **dotation**, prévoit une procédure annuelle et contradictoire entre le gestionnaire et l'autorité de tarification, en l'espèce le préfet de région, permettant d'arrêter un niveau de charges d'exploitation que l'autorité de tarification s'engage à financer. Un douzième de la dotation annuelle est versée chaque mois au CHRS. Les établissements ayant conclu un contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens (CPOM) avec l'État, pour une durée maximale de cinq ans, peuvent déroger à cette procédure de financement et organiser dans ce cadre contractuel les modalités d'évolution des financements sur la période couverte.

Ce financement s'inscrit au niveau régional dans le cadre de la **dotation régionale limitative** (DRL) notifiée chaque année aux préfets de région par arrêté ministériel. Cette dotation a pour but de répartir selon les besoins de chaque région les crédits destinés au financement de l'ensemble des CHRS implantés sur le territoire et qui représentent **45 054 places en 2018**.

Les **personnes accueillies** en CHRS peuvent être des personnes isolées ou des familles. Certains CHRS sont spécialisés dans l'accueil de publics spécifiques considérés comme prioritaires tels que des femmes victimes de violences. Le public est admis dans un CHRS pour une durée déterminée et renouvelable et la situation de la personne accueillie doit faire l'objet d'un bilan tous les six mois.

---

<sup>1</sup> Loi n° 74-955 du 19 novembre 1974 étendant l'aide sociale à de nouvelles catégories de bénéficiaires et modifiant diverses dispositions du code de la famille et de l'aide sociale, du code du travail ainsi que de l'article 51 de la loi n° 70-1318 du 31 décembre 1970 portant réforme hospitalière.

<sup>2</sup> Art. L. 313-1 du code de l'action sociale et des familles.

<sup>3</sup> Art. L. 313-1-1 et D. 313-2 du code de l'action sociale et des familles.

Le **mode d'accueil** en CHRS prend diverses formes, pouvant s'organiser en chambres individuelles ou collectives, en centre collectif ou en logements diffus. Les personnes accueillies peuvent prendre part financièrement, à proportion de leurs ressources, à leurs frais d'hébergement et d'entretien.

(2) Les centres d'hébergement d'urgence

Les **centres d'hébergement d'urgence** (CHU) ont pour mission d'héberger temporairement des personnes sans-abri, en réponse à l'obligation d'hébergement inconditionnel. Ils proposent aux personnes hébergées un accompagnement social pour les aider dans leurs démarches d'accès aux droits et dans leur recherche d'un logement ou d'une structure d'insertion adaptée.

Les CHU sont soumis à un **régime de déclaration** et **financés sous la forme de subventions annuelles**. Aux termes de l'article L. 322-1 du code de l'action sociale et des familles, les structures d'hébergement ne relevant pas du régime de l'autorisation doivent se déclarer à l'autorité administrative préalablement à l'exercice de leur activité. Le financement sous forme de subventions s'organise dans le cadre de conventions de subventions annuelles ou pluriannuelles. Il est encadré par la législation générale relative aux subventions publiques à destination des associations<sup>1</sup>.

**La procédure de sélection des opérateurs est assez souple** et peut s'effectuer par le biais d'appels à projets, dans le cadre d'une mise en concurrence prévue par le droit de la commande publique mais aussi de gré à gré à la demande des services de l'État.

**Le séjour en CHU, bien qu'en principe temporaire, peut durer aussi longtemps qu'une solution durable n'est pas proposée** à la personne accueillie, comme le prévoit l'article L. 345-2-3 du code de l'action sociale et des familles : *« Toute personne accueillie dans une structure d'hébergement d'urgence doit pouvoir y bénéficier d'un accompagnement personnalisé et y demeurer, dès lors qu'elle le souhaite, jusqu'à ce qu'une orientation lui soit proposée. Cette orientation est effectuée vers une structure d'hébergement stable ou de soins, ou vers un logement, adaptés à sa situation. »*

Soumis au même régime que les CHU, les **centres d'hébergement et de stabilisation** (CHS) sont une déclinaison des structures d'hébergement d'urgence recevant le même type de public que les CHU. La durée de séjour y est en principe plus longue, afin de proposer un accompagnement social destiné à stabiliser la personne en situation d'exclusion et de l'orienter vers une solution d'hébergement stable. Parmi les **52 347 places sous le régime d'hébergement d'urgence** en 2018, **8 766 places sont dédiées à la stabilisation**.

---

<sup>1</sup> Art. 9-1 et 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations.

Les **formes d'accueil** en CHU sont variées et peuvent s'organiser en dortoirs, chambres collectives ou individuelles, ou encore sous la forme de logements diffus. L'accueil collectif sous forme de dortoirs tend toutefois à se réduire considérablement grâce aux mesures d'humanisation des conditions d'accueil prises ces dernières années.

(3) Les accueils de jour et les haltes de nuit

S'ils n'ont pas le statut de structures d'hébergement, les **accueils de jour** et les **haltes de nuit** contribuent à offrir une solution d'accueil temporaire aux personnes à la rue. Soumis au régime de la déclaration avec un financement par subvention calculé à la place, ces dispositifs sont financés par l'unité budgétaire du programme 177 consacré à la **veille sociale**. Les crédits exécutés pour cette unité budgétaire se sont élevés à 146,3 millions d'euros en 2018.

Les **accueils de jour** offrent pendant la journée un accueil, un accompagnement et une aide à l'orientation des personnes en situation d'exclusion sociale et en recherche d'hébergement. Ils peuvent proposer des prestations telles que le service de repas, la domiciliation, de l'hygiène et des soins ou encore des ateliers d'insertion et d'accompagnement.

Les **haltes de nuit** offrent une solution de mise à l'abri pendant la nuit aux personnes à la rue, parfois éloignées des dispositifs d'hébergement. Les haltes de nuit peuvent également proposer un premier accompagnement des personnes dans leurs démarches pour l'accès aux droits et à l'hébergement. Des prestations de repas ou encore d'hygiène peuvent aussi être disponibles dans ces structures. Complémentaires des accueils de jour, les haltes de nuit constituent une sorte de relai aux dispositifs d'accueils ouverts la journée. Alors que la région parisienne ne disposait plus de haltes de nuit depuis plusieurs années, en raison de la réticence des opérateurs pour ce mode d'accueil, les services de l'État ont décidé l'an dernier d'en ouvrir de nouvelles pour réduire le nombre de personnes contraintes de passer la nuit à la rue. **Depuis le 1<sup>er</sup> novembre 2018, neuf haltes de nuit sont ouvertes à Paris** avec une capacité d'accueil de **308 places** (194 pour les hommes et 114 pour les femmes)<sup>1</sup>.

Ces dispositifs d'accueil temporaire sont des acteurs de la veille sociale qui complètent les solutions d'hébergement en recevant des publics pouvant se présenter d'eux-mêmes ou identifiés par les maraudes et en étant des prescripteurs d'hébergement auprès des SIAO pour les personnes qu'elles accueillent.

---

<sup>1</sup> Source : Samu social de Paris.

*c) Le recours aux nuitées d'hôtel pour compléter l'offre*

Pour répondre à la demande croissante d'hébergement d'urgence qui s'est manifestée depuis plusieurs années, et face à la saturation des structures d'accueil, le recours à la réservation de **nuitées d'hôtel** s'est significativement développé : **les places à l'hôtel, qui se sont élevées à 48 706 en 2018, représentent un tiers de la capacité d'hébergement généraliste.** Elles sont concentrées en Ile-de-France où 40 000 nuitées sont réservées chaque jour.

Les **nuitées d'hôtels** sont financées sous la forme de **subventions** selon le même régime que les centres d'hébergement d'urgence, par l'intermédiaire des **opérateurs** ou des **services intégrés d'accueil et d'orientation** (SIAO) qui procèdent aux réservations et au paiement des nuitées dans le département. En région parisienne, le « pôle hébergement et réservation hôtelière » (PHRH) du Samu social de Paris assure la réservation des nuitées hôtelières pour le compte de plusieurs SIAO départementaux (75, 77 et 93) et s'apprête à l'assurer pour l'ensemble de l'Ile-de-France.

Compte tenu de la forte demande et des difficultés d'accueillir concomitamment le public touristique et celui de l'hébergement d'urgence, **certains hôtels se sont spécialisés dans l'hébergement d'urgence.** Pour autant, les financements des nuitées et la configuration des hôtels **ne permettent pas d'assurer un accompagnement satisfaisant du public accueilli**, contrairement aux centres d'hébergement. Si l'accueil à l'hôtel a donc vocation à héberger les personnes sans abri pour une courte durée, la saturation des dispositifs et le manque de fluidité dans le parc d'hébergement conduit des publics à rester hébergés à l'hôtel pour plusieurs mois, voire plusieurs années.

La spécialisation de certains hôtels dans l'hébergement d'urgence et le besoin d'accroître les capacités du parc généraliste ont conduit au développement des **résidences hôtelières à vocation sociale** (RHVS).

Les RHVS sont des établissements commerciaux d'hébergement constitués d'un « *ensemble homogène de logements meublés, offerts en location pour une occupation à la journée, à la semaine ou au mois à une clientèle qui peut éventuellement l'occuper à titre de résidence principale*<sup>1</sup> ». Les gestionnaires de RHVS doivent s'engager à réserver au moins 30 % de leur capacité d'accueil à des publics rencontrant des difficultés particulières pour se loger en raison de leurs ressources ou de leurs conditions d'existence.

Face aux besoins d'hébergement d'urgence, la loi « égalité et citoyenneté » du 27 janvier 2017<sup>2</sup> a prévu que **certaines RHVS puissent être davantage ciblées sur l'accueil du public sans-abri.** Son article 141 a prévu que lorsqu'un exploitant de RHVS s'engage à réserver plus de 80 % des

---

<sup>1</sup> Art. L. 631-11 du code de la construction et de l'habitation.

<sup>2</sup> Art. 141 de la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté.

logements de la résidence à des personnes particulièrement vulnérables<sup>1</sup>, il doit proposer **un accompagnement social** pour ce public et lui assurer un service de restauration sur place ou lui mettre à disposition une ou plusieurs cuisines. Il s'agit alors de RHVS qualifiées de « service d'intérêt général ».

Les services de l'État ont lancé dans ce cadre, à l'automne 2016, un appel à projets pour le **rachat d'hôtels et leur transformation en RHVS** assurant un **hébergement d'urgence avec accompagnement social** (HUAS) afin d'élargir les capacités pérennes du parc de 5 000 places, de limiter le recours aux nuitées hôtelières et d'assurer de meilleures conditions d'accueil. En parallèle, un appel à projet a été initié pour la création de 5 000 places dédiées aux demandeurs d'asile. Le principal prestataire retenu par l'État fut CDC Habitat et sa filiale Ampère Gestion qui ont créé un fonds d'investissement à impact social baptisé « Hémisphère ». Ce fonds a acquis, en 2017, 59 hôtels économiques qui ont été restructurés pour s'adapter aux besoins de l'hébergement d'urgence avec accompagnement social (création de bureaux, de laveries, d'espaces collectifs). La gestion de ces 59 hôtels transformés en RHVS a été confiée à Adoma, entité de CDC Habitat. Ces acquisitions ont permis à Adoma de disposer aujourd'hui de **23 RHVS assurant de l'hébergement d'urgence généraliste avec accompagnement social (2 289 places)**, le reste du parc étant dédié à l'accueil de demandeurs d'asile<sup>2</sup>.

## **B. DES DIFFICULTÉS DE GESTION SUR LE TERRAIN**

### **1. Une clarification progressive du pilotage et de la programmation budgétaire**

#### *a) Au niveau national, une budgétisation progressivement plus sincère*

La sollicitation soutenue et constante des dispositifs d'hébergement depuis plusieurs années a conduit à **la sous-budgétisation chronique du programme budgétaire dédié à l'hébergement**.

D'une part, la création en urgence de places d'accueil chaque année pour limiter le nombre de personnes sans abri, en particulier en période hivernale, complique la programmation budgétaire. D'autre part, les crédits ouverts pour l'année N sont inférieurs à ceux exécutés pour l'année N-1 alors que la demande d'hébergement ne se tarit pas. L'ouverture de crédits supplémentaires en cours d'année, par le biais de décrets d'avance ou à l'occasion d'une loi de finances rectificative, est ainsi devenue systématique et **la résorption de cette sous-budgétisation n'a donc pas pu être réalisée**.

---

<sup>1</sup> Il s'agit des personnes désignées par le préfet de département, des publics rencontrant des difficultés particulières pour se loger en raison de leurs ressources ou de leurs conditions d'existence, des publics susceptibles d'être accueillis par une structure d'hébergement d'urgence ou d'insertion et des demandeurs d'asile.

<sup>2</sup> Dispositif PRAHDA (programme d'accueil et d'hébergement des demandeurs d'asile).

En 2018, la loi de finances initiale<sup>1</sup> a prévu l'ouverture de crédits à hauteur de **1 954 millions d'euros** en crédits de paiement. Cette enveloppe s'est avérée insuffisante malgré un report de crédits de l'année 2017 sur 2018. La loi de finances rectificative<sup>2</sup> pour 2018 a donc ouvert des crédits supplémentaires pour le programme 177, à hauteur de **60,2 millions d'euros**, et son exécution s'est finalement élevée à **2 099 millions d'euros pour 2018**<sup>3</sup>.

### Écarts entre crédits du programme 177 ouverts en LFI et exécutés (2014-2018)

<i>en millions d'euros</i>		Écart en montant	Écart en %
LFI 2014	1 316	+ 153	+ 11,6 %
Exécution 2014	1 469		
LFI 2015	1 366	+ 225	+ 16,5 %
Exécution 2015	1 591		
LFI 2016	1 513	+ 238	+ 15,7 %
Exécution 2016	1 751		
LFI 2017	1 742	+ 221	+ 12,7 %
Exécution 2017	1 963		
LFI 2018	1 954	+ 145	+ 7,4 %
Exécution 2018	2 099		

*Source : commission des affaires sociales d'après les annexes budgétaires aux lois de finances*

La hausse constante des crédits du programme 177 s'explique surtout par **l'augmentation du financement du nombre de places d'hébergement**, en particulier en centres d'hébergement d'urgence et à l'hôtel, qui a davantage progressé que l'ensemble du programme.

### Évolution des crédits dédiés à l'hébergement d'urgence

*(en millions d'euros ; en crédits de paiement exécutés)*

	Nuitées hôtelières	CHU	Programme 177
2014	212	194	1 469
2015	238	239	1 591
2016	245	350	1 751
2017	328	421	1 963
2018	354	496	2 099
<b>Évolution 2014-2018</b>	<b>+ 67 %</b>	<b>+ 156 %</b>	<b>+ 43 %</b>

*Source : commission des affaires sociales d'après les annexes budgétaires aux lois de finances*

<sup>1</sup> Loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018.

<sup>2</sup> Loi n° 2018-1104 du 10 décembre 2018 de finances rectificative pour 2018.

<sup>3</sup> Rapport annuel de performance 2018 de la mission « cohésion des territoires ».

Des efforts ont toutefois été conduits l'an dernier afin de construire une programmation budgétaire plus sincère. **Un rebasage du programme a été effectué en 2018, appelé « BOP base zéro » (BBZ).** Cet exercice devait permettre de construire un budget plus sincère et adapté aux besoins de financement régionaux. Les services déconcentrés de l'État ont été amenés à évaluer la base pérenne de leurs dépenses afin de disposer d'une vision plus fine des dépenses pérennes et reconductibles dans chaque région.

L'écart entre crédits votés et crédits exécutés en 2018 s'est déjà réduit par rapport aux années précédentes. **Cette démarche est reconduite en 2019, sous l'appellation « BBZ 2 ».** Cette deuxième étape doit permettre de mettre à jour le niveau de dépenses reconductibles compte tenu de la pérennisation de 5 000 places d'hébergement à la sortie de l'hiver 2017-2018. Elle doit aussi permettre de **fiabiliser le processus d'engagement de la dépense** afin d'anticiper les éventuelles insuffisances des dotations régionales et de veiller à la **soutenabilité de la dépense en assurant un contrôle de la conformité des montants de subventions ou dotations versées aux gestionnaires**<sup>1</sup>.

Comme l'indique la Cour des comptes dans son rapport sur *Le budget de l'État en 2018*<sup>2</sup>, s'agissant de l'exécution 2018 du programme 177, « *doit être souligné l'effort de budgétisation calibrée par rapport à la LFI 2017 qui elle-même avait déjà porté un effort substantiel de rebasage. Toutefois, il demeure insuffisant pour assurer le financement des dépenses de veille sociale et d'hébergement d'urgence qui connaissent une progression récurrente sous l'effet des annonces gouvernementales.* »

S'il faut saluer ces efforts visant à une construction plus sincère de la programmation budgétaire, **vos rapporteurs doutent que les crédits ouverts pour l'année 2019 suffisent à couvrir les besoins de financement.** À périmètre constant, les crédits ouverts par la LFI pour 2019 s'élèvent à 1 997 millions d'euros. Ils s'établissent à 1 878 millions d'euros à périmètre courant<sup>3</sup>. Hors mesure de transfert, **les crédits ouverts demeurent donc inférieurs de 102 millions d'euros à ceux exécutés en 2018.** À cela s'ajoute la décision du Gouvernement de pérenniser 6 000 places d'hébergement parmi celles ouvertes lors de la période hivernale 2018-2019<sup>4</sup> qui devront donc être intégrées dans les financements pérennes sur l'ensemble de l'année. Par conséquent, **bien qu'en réduction, la sous-budgétisation ne sera vraisemblablement pas résorbée en 2019.**

---

<sup>1</sup> Instruction n° DGCS/5A/1A/5C/2019/112 du 9 mai 2019 relative à la campagne budgétaire du secteur « Accueil, hébergement et insertion » pour 2019.

<sup>2</sup> Cour des comptes, *Le budget de l'État en 2018 (résultats et gestion), mission « cohésion des territoires »*, mai 2019.

<sup>3</sup> La loi de finances pour 2019 a prévu le transfert du financement des centres d'hébergement d'urgence pour migrants (CHUM) de la mission « cohésion des territoires » à la mission « immigration, asile et intégration ».

<sup>4</sup> « Fin de la trêve hivernale : pérennisation de 6 000 places d'hébergement », communiqué de presse du ministère de la cohésion des territoires, 1<sup>er</sup> avril 2019.

Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2019, votre co-rapporteur Jean-Marie Morisset avait estimé que l'exécution du programme 177 pour 2018 s'élèverait à 2 110 millions d'euros<sup>1</sup>, soit une prévision proche de l'exécution constatée à 2 099 millions d'euros en crédits de paiement. Il apparaît donc possible de poursuivre les efforts engagés pour mettre fin à la sous-budgétisation et d'assurer une programmation budgétaire plus réaliste sur la base de la prévision d'exécution de l'année N-1.

**Proposition n° 1 : Mettre fin à la sous-budgétisation du programme 177 en poursuivant les efforts engagés pour une programmation plus sincère.**

*b) Au niveau local, des outils de pilotage de l'offre et de la demande*

(1) Les plans départementaux d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées

Les plans départementaux d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (PDALHPD) sont issus de la fusion, opérée par la loi « ALUR » du 24 mars 2014<sup>2</sup>, des plans départementaux d'accueil, d'hébergement et d'insertion (PDAHI) et des plans départementaux pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD).

Pour chaque département, le plan comprend les mesures destinées à permettre aux personnes et aux familles défavorisées « *d'accéder à un logement décent et indépendant ou de s'y maintenir et d'y disposer de la fourniture d'eau, d'énergie et de services téléphoniques, ainsi que de pouvoir bénéficier, le temps nécessaire, si elles le souhaitent, d'un accompagnement correspondant à leurs besoins. Ce plan inclut les mesures complémentaires destinées à répondre aux besoins en hébergement des personnes et familles relevant du dispositif d'accueil, d'hébergement et d'accompagnement vers l'insertion et le logement*<sup>3</sup> ».

Le PDALHPD est établi pour une **durée maximale de six ans** sous la responsabilité du **préfet de département** et du **président du conseil départemental** qui coprésident un comité responsable du plan. Pour l'élaboration de ce plan, le comité associe des représentants des communes ou de leurs groupements ainsi que d'autres personnes concernées par les mesures du plan telles que les associations agissant dans le champ de l'insertion ou du logement des personnes défavorisées, les organismes qui exercent des activités de maîtrise d'ouvrage, d'intermédiation locative et de gestion locative, les caisses d'allocations familiales, les caisses de mutualité sociale agricole, les bailleurs publics ou privés.

<sup>1</sup> Avis n° 150 de M. Jean-Marie Morisset, fait au nom de la commission des affaires sociales, sur le projet de loi de finances pour 2019 (2018-2019).

<sup>2</sup> Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové.

<sup>3</sup> Article 2 de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement.



### Contenu du PDALHPD

*Article 4 (IV) de la loi du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement*

Le plan fixe, de manière territorialisée, en tenant compte des programmes locaux de l'habitat et des bassins d'habitat, les objectifs à atteindre pour assurer aux personnes et familles concernées par le plan la mise à disposition durable d'un logement et pour garantir la mixité sociale des villes et des quartiers, ainsi que les objectifs à atteindre en matière d'accueil, d'hébergement et d'accompagnement vers l'insertion et le logement des personnes sans domicile. À cette fin, il définit les mesures adaptées concernant :

1° Le suivi des demandes de logement et d'hébergement des personnes et familles concernées par le plan ;

2° La création ou la mobilisation d'une offre adaptée de logement et d'hébergement ainsi que, le cas échéant, une offre d'habitat adapté destinée aux personnes dites gens du voyage ;

3° Les principes propres à améliorer la coordination des attributions prioritaires de logements ;

4° La prévention des expulsions locatives, l'organisation des acteurs qui y contribuent ainsi que les actions d'enquête, de diagnostic et d'accompagnement social correspondantes ;

5° La contribution des fonds de solidarité pour le logement à la réalisation des objectifs du plan ;

6° Le repérage et la résorption des logements indignes, des logements non décents, des locaux impropres à l'habitation et, s'il y a lieu, des terrains supportant un habitat informel et des secteurs d'habitat informel ainsi que les actions de diagnostic, d'accompagnement social, d'hébergement temporaire ou de relogement adapté correspondantes ;

7° La mobilisation de logements dans le parc privé, selon des modalités concertées et cohérentes, comprenant notamment le recours aux actions d'intermédiation locative ;

8° Les objectifs de développement ou d'évolution de l'offre existante relevant du secteur de l'accueil, de l'hébergement et de l'accompagnement vers l'insertion et le logement ;

9° L'offre globale de services d'accompagnement vers et dans le logement et de diagnostics sociaux ainsi que les modalités de répartition, entre les partenaires du plan, de leur réalisation et de leur financement. Il précise également le cadre de la coopération et de la coordination entre ces partenaires ;

10° La lutte contre la précarité énergétique.

**Cet outil de programmation s'est avéré peu agile et peu opérant pour assurer un pilotage satisfaisant de l'offre d'hébergement sur le territoire.** Il ne permet pas aux acteurs concernés de se réunir régulièrement, au-delà de la procédure de renouvellement du plan, pour faire des points d'étape sur la mise en œuvre des mesures inscrites dans le plan. Il apparaît en outre peu opérant dans la mesure où les objectifs qu'il contient ne sont pas obligatoirement respectés dans les décisions d'évolution du parc d'hébergement.

Afin de renforcer la portée du PDALHPD en tant qu'outil de planification territoriale de l'offre d'hébergement, l'article 125 de la loi « ELAN<sup>1</sup> » du 23 novembre 2018 a rendu **les PDALHPD opposables pour la délivrance des autorisations des établissements sociaux pour des activités d'hébergement<sup>2</sup>**. Cette modification est de nature à améliorer le pilotage des dispositifs d'hébergement sur le territoire et à rendre plus effectives les orientations définies dans les plans départementaux.

(2) Les services intégrés d'accueil et d'orientation

Pour assurer une coordination des acteurs de l'accueil, de l'hébergement et de l'insertion sur le territoire, une circulaire du 8 avril 2010 a créé les **services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO)**. Leur statut a été élevé au niveau législatif par la loi ALUR du 24 mars 2014<sup>3</sup>, qui a prévu que *« dans chaque département est mis en place, sous l'autorité du représentant de l'État, un dispositif de veille sociale chargé d'accueillir les personnes sans abri ou en détresse, de procéder à une première évaluation de leur situation médicale, psychique et sociale et de les orienter vers les structures ou services qu'appelle leur état. Cette orientation est assurée par un service intégré chargé d'accueil et d'orientation »*.

#### Missions des SIAO

Aux termes de l'article L. 345-2-4 du code de l'action sociale et des familles, les SIAO exercent, sur le territoire du département, les missions suivantes :

- Recenser toutes les places d'hébergement, les logements en résidence sociale ainsi que les logements des organismes qui exercent les activités d'intermédiation locative ;
- Gérer le service d'appel téléphonique « 115 » ;
- Veiller à la réalisation d'une évaluation sociale, médicale et psychique des personnes ou familles, traiter équitablement leurs demandes et leur faire des propositions d'orientation adaptées à leurs besoins, transmises aux organismes susceptibles d'y satisfaire ;
- Suivre le parcours des personnes ou familles prises en charge, jusqu'à la stabilisation de leur situation ;
- Contribuer à l'identification des personnes en demande d'un logement, si besoin avec un accompagnement social ;
- Assurer la coordination des personnes concourant au dispositif de veille sociale
- Produire les données statistiques d'activité, de suivi et de pilotage du dispositif d'accueil, d'hébergement et d'accompagnement vers l'insertion et le logement ;
- Participer à l'observation sociale.

<sup>1</sup> Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique.

<sup>2</sup> Art. L. 313-4 du code de l'action sociale et des familles.

<sup>3</sup> Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové.

Les SIAO jouent donc un rôle de **coordination de l'offre et de la demande d'hébergement ainsi que des acteurs de la veille sociale** pour assurer une évaluation des publics à la rue et leur offrir une prise en charge adaptée à leurs besoins.

Le préfet de département est compétent pour désigner l'opérateur gestionnaire du SIAO, avec lequel il signe une convention<sup>1</sup>. **La procédure de sélection de l'opérateur est relativement souple et peu formalisée** : une circulaire du 17 décembre 2015 laisse aux préfets le soin de sélectionner les opérateurs et les incite à concerter les acteurs de terrain ainsi qu'à recourir, en tant que de besoin, à une procédure d'appel à candidatures. La plupart des SIAO sont gérés par des associations ou des groupements d'associations sous la forme de groupement de coopération sociale et médico-sociale (GCSMS). Ils sont financés par l'État sous la forme de subventions annuelles.

Afin d'assurer une coordination satisfaisante du secteur de l'accueil, de l'hébergement et de l'insertion, la loi ALUR a posé deux obligations pour le fonctionnement des SIAO.

D'une part, elle a prévu **la désignation d'un SIAO unique par département**, pour centraliser l'accueil et l'orientation des publics. Il reste toutefois quelques départements qui n'ont pas opéré la fusion de leurs SIAO. C'est le cas dans le département du Nord qui dispose de trois SIAO, comme l'ont constaté vos rapporteurs lors de leur déplacement à Lille. C'était encore le cas à Paris où, jusqu'à cette année, le volet « urgence » du SIAO était géré par le groupement d'intérêt public Samu social de Paris et le volet « insertion » par un GCSMS. Le préfet de Paris a engagé à la fin 2018 un rapprochement de ces deux SIAO. Leur fusion au sein du Samu social de Paris est effective depuis le 1<sup>er</sup> avril 2019. **Ces démarches doivent être poursuivies pour que l'obligation d'un SIAO unique prévue par la loi soit effective dans tous les départements.**

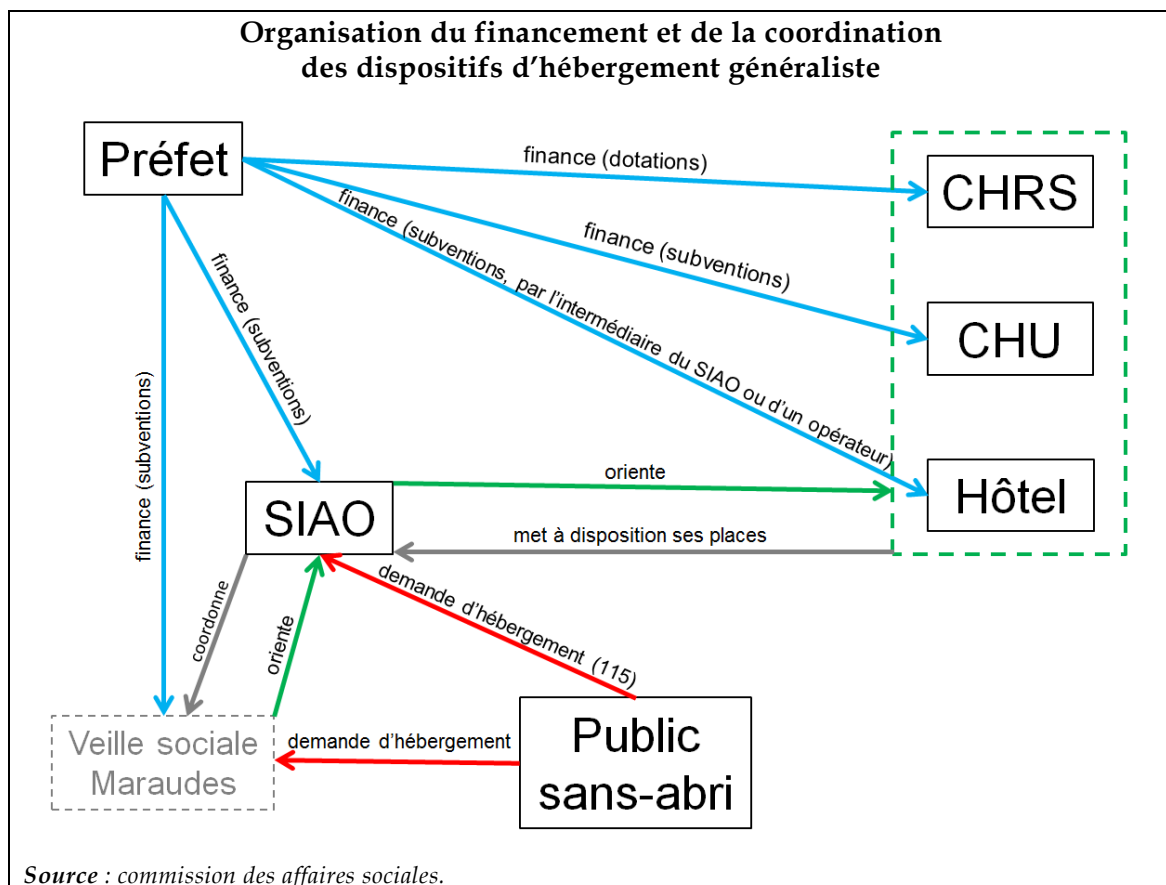
En outre, la loi ELAN du 23 novembre 2018<sup>2</sup> a ouvert la possibilité de créer des **SIAO interdépartementaux**. Dans ce cas, le gestionnaire du SIAO interdépartemental conclut une convention avec les préfets des départements concernés. Vos rapporteurs soutiennent cette mesure qui permettra aux SIAO de s'adapter aux besoins locaux. De grandes zones urbaines peuvent par exemple s'étaler sur plusieurs départements, comme c'est le cas en région parisienne. Une coordination interdépartementale peut donc s'avérer pertinente dans ces situations.

---

<sup>1</sup> Art. L. 345-2-4 du code de l'action sociale et des familles.

<sup>2</sup> Article 125 de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique.

D'autre part, la loi ALUR a posé l'obligation pour les opérateurs de l'hébergement de mettre leurs places vacantes à la disposition des SIAO afin qu'ils centralisent les places d'hébergement disponibles. Aux termes de l'article L. 345-2-7 du code de l'action sociale et des familles, les gestionnaires du parc d'hébergement généraliste informent les SIAO de toutes les places vacantes ou susceptibles de l'être et **mettent en œuvre les propositions d'orientation des publics formulées par les SIAO**. Les gestionnaires de dispositifs d'accueil ne peuvent pas héberger des personnes qui n'ont pas été préalablement orientées par le SIAO. Ils peuvent toutefois refuser une personne orientée par le SIAO sur la base d'un avis motivé. Les SIAO sont donc l'interface entre les professionnels de l'hébergement et le public sans-abri nécessitant un accompagnement.



Un système d'informations commun aux opérateurs, le « SI-SIAO » a progressivement été déployé pour assurer les échanges d'informations entre les différents acteurs. Ce déploiement a été initié en 2010 et a d'abord concerné le volet « insertion » des SIAO. À partir du début de l'année 2017, une application SI-SIAO « urgence » a été déployée. Celle-ci permet de mieux connaître les besoins et les mouvements au sein du parc, d'harmoniser les pratiques entre gestionnaires et d'apporter une meilleure réponse aux demandeurs d'un hébergement.

Le SI-SIAO, renseigné par les gestionnaires de structures, permet au SIAO de disposer en temps réel des places disponibles. L'application permet aussi de communiquer par SMS avec les personnes sans domicile, pour leur indiquer par exemple l'adresse de l'hébergement vers lequel elles sont orientées. L'agrégation des informations sur les entrées et sorties des dispositifs donne aussi aux services de l'État des indicateurs sur la fluidité du parc et les besoins d'hébergement.

Le déploiement de cette application s'est accompagné de formations pour les personnels utilisateurs, opérateurs et services de l'État. Si son utilisation continue à poser des difficultés pour certains opérateurs, **elle est dorénavant quasiment généralisée**, après plusieurs années de mise en place : 101 départements utilisent à ce jour le module « urgence » et 102 départements utilisent le module « insertion ».

Enfin, pour harmoniser les pratiques des différents SIAO, les préfets de région organisent une coordination des SIAO départementaux, qui peut prendre la forme d'une **conférence régionale**. La loi rend cette conférence régionale obligatoire pour la région Ile-de-France, sous la responsabilité du préfet de région<sup>1</sup>. Une majorité de régions a organisé cette coordination sous la forme d'un comité de pilotage, d'une conférence régionale ou d'un club<sup>2</sup>.

L'efficacité des SIAO dans l'orientation des publics vers des structures d'hébergement dépend toutefois de la fluidité d'un parc qui est proche de la saturation. **Le taux de réponse positive du SIAO aux demandes d'hébergement s'est élevé à 34 % en 2018**. Il a nettement progressé par rapport à 2017 (28,5 %) et 2016 (20 %)<sup>3</sup>.

Enfin, **des progrès restent à faire pour que les SIAO remplissent efficacement leur rôle de régulateur de l'offre et de la demande d'hébergement**. Concernant les **outils de régulation**, la fusion des deux applications SI-SIAO « urgence » et « insertion » doit être engagée afin d'assurer un partage optimisé des informations sur les personnes prises en charge. Une refonte du module « insertion » doit aboutir au printemps 2020 ; elle pourrait être l'occasion d'entamer cette fusion qui faciliterait la gestion pour les opérateurs. L'accompagnement des acteurs doit en outre être poursuivi pour s'assurer de l'utilisation et du déploiement complet de ces outils.

En outre, **une harmonisation des pratiques entre SIAO** doit être engagée afin de fiabiliser les données sur l'ensemble du territoire. Vos rapporteurs ont constaté que la prise en compte des demandes d'hébergement non pourvues (DNP) formulées aux SIAO était inégale.

---

<sup>1</sup> Art. L. 345-2-9 du code de l'action sociale et des familles.

<sup>2</sup> En février 2018, sept régions avaient une structure de coordination active et quatre régions étaient en cours d'élaboration d'une telle structure.

<sup>3</sup> Indicateur de performance du programme 177 ; rapport annuel de performance 2018 de la mission « cohésion des territoires ».

Les conférences régionales des SIAO permettent déjà d'harmoniser certaines pratiques, comme l'ont constaté vos rapporteurs lors de leur déplacement à Nantes. Des harmonisations au niveau national pourraient compléter cette démarche. Elles doivent aussi permettre de **renforcer le rôle des SIAO dans l'insertion vers le logement**. Les SIAO mobilisent l'offre de logement adapté de façon inégale, ce qui ne permet pas une orientation satisfaisante des publics. Des groupes de travail ont été mis en place par le ministère de la cohésion des territoires pour progresser dans ce domaine. Il est en effet essentiel, pour améliorer la fluidité du parc et l'insertion vers le logement, de **développer les coopérations entre les SIAO et les différents acteurs du logement** adapté, des résidences sociales et du logement social.

## **2. L'accueil du public migrant, source de difficulté pour la gestion des dispositifs d'hébergement**

### *a) La coexistence de l'accueil généraliste et de celui dédié aux demandeurs d'asile*

L'hébergement des demandeurs d'asile fait l'objet d'une prise en charge par des dispositifs spécifiques, sous la responsabilité du ministère de l'intérieur. Le **dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile** (DNA) comprend un parc d'hébergement dédié aux demandeurs d'asile de 86 510 places au 31 décembre 2018, réparties en diverses structures.

Pour l'accueil des demandeurs d'asile, **plus de la moitié des places du parc est regroupée au sein de centres d'accueil pour demandeur d'asile** (CADA)<sup>1</sup> qui relèvent des établissements sociaux et médico-sociaux<sup>2</sup>, soumis au régime de l'autorisation et financés par des dotations. **L'autre moitié des places du parc est répartie au sein de diverses structures financées sous la forme de subventions**. Parmi ces structures, certaines sont dédiées à l'accueil temporaire des demandeurs d'asile en vue de leur évaluation (centres d'accueil et d'examen de situation administrative et centres d'accueil et d'orientation). D'autres permettent l'hébergement des demandeurs d'asile pendant le temps de l'instruction de leur procédure et des personnes placées sous la procédure Dublin, le temps du traitement de leur dossier avec l'État membre responsable de leur demande d'asile. Ce parc est composé de places d'hébergement d'urgence pour demandeurs d'asile (HUDA) et de places dites « accueil temporaire service de l'asile » (AT-SA), dont 36 % se trouvent dans des hôtels. Le dispositif « programme d'accueil et d'hébergement des demandeurs d'asile », qui regroupe des places au sein d'anciens hôtels transformés en RHVS gérées par Adoma, complète ce parc d'hébergement.

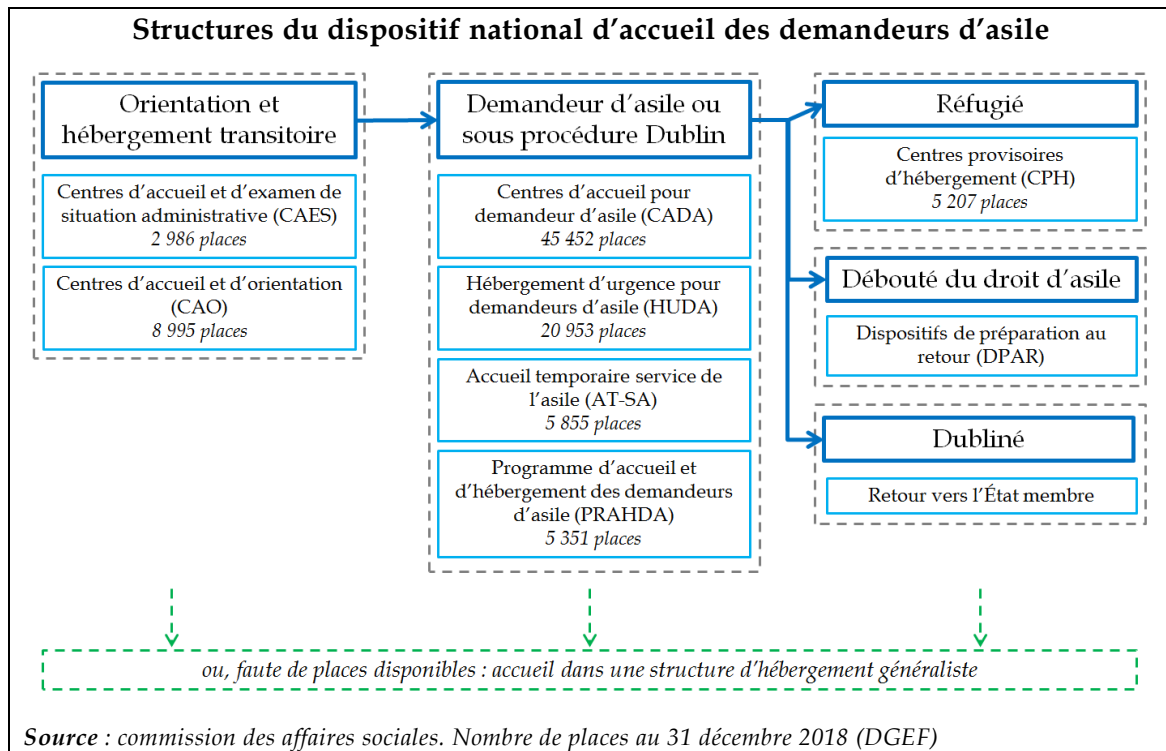
L'ensemble des places de ce parc est financé par le programme 303 « immigration et asile » de la mission « immigration, asile et intégration », sous la responsabilité du ministre de l'intérieur.

---

<sup>1</sup> Art. L. 348-1 à L. 348-4 du code de l'action sociale et des familles.

<sup>2</sup> 13° du I de l'article L. 312-1 du code de l'action sociale et des familles.

Enfin, les **bénéficiaires d'une protection internationale** les plus vulnérables peuvent, à titre temporaire, être hébergés dans un **centre provisoire d'hébergement (CPH)**<sup>1</sup> à leur sortie du dispositif d'hébergement des demandeurs d'asile. Les CPH sont financés par les crédits du programme 104 « intégration et accès à la nationalité française » de la mission « immigration, asile et intégration ».



Malgré l'existence de ce dispositif dédié à l'accueil des demandeurs d'asile, l'importance du flux migratoire ces dernières années a conduit à la création, souvent en urgence, de places d'hébergement pour l'accueil des migrants au sein du parc généraliste, financées par le programme 177. Ce fut notamment le cas fin 2015 avec la création des centres d'accueil et d'orientation (CAO), implantés sur tout le territoire hexagonal et financés par le programme 177 pour répondre à l'évacuation des campements de migrants dans la région de Calais.

En vertu du principe de spécialité budgétaire, **des clarifications progressives ont été opérées entre le financement du parc généraliste et celui dédié aux demandeurs d'asile**. Le financement des CAO a été transféré du programme 177 au programme 303 au 1<sup>er</sup> janvier 2018. Cette année, les centres d'hébergement d'urgence pour migrants (CHUM) ont à leur tour été transférés du programme 177 aux programmes 104 et 303. Ces CHUM, d'une capacité de 10 000 places (en centres d'hébergement et à l'hôtel), avaient été créés en 2017 pour héberger des personnes évacuées de campements à Paris.

<sup>1</sup> Art. L. 349-1 à L. 349-4 du code de l'action sociale et des familles.

Le ministère de l'intérieur prévoit de transformer ces places en HUDA (pour 8 384 places) et en CPH (pour 1 500 places) en 2019<sup>1</sup>.

Les efforts de clarification budgétaire entre le parc généraliste et celui dédié aux demandeurs d'asile sont à saluer. Ils permettent une meilleure lisibilité des dispositifs et de leurs financements. Toutefois, **la saturation du parc dédié aux demandeurs d'asile et le principe d'accueil inconditionnel qui gouverne l'hébergement généraliste n'ont pas fait disparaître la porosité entre les deux dispositifs.**

*b) L'accueil du public migrant dans le parc généraliste*

**La présence de personnes en situations administratives précaires (demandeurs d'asile, réfugiés, déboutés du droit d'asile) est significative au sein du parc généraliste.**

D'une part, faute de places suffisantes au sein du parc DNA, **certains demandeurs d'asile ou personnes ayant acquis le statut de réfugié sont hébergés dans des structures d'hébergement généraliste**, alors qu'ils relèvent de la prise en charge du ministère de l'intérieur. La hausse constante du nombre de demandeurs d'asile contribue à cette porosité, comme l'explique la Cour des comptes dans son rapport sur *Le budget de l'État en 2018*. Selon la Cour, la hausse des demandes d'asile « engendre des tensions sur les dispositifs d'hébergement : les demandeurs en attente de décision engorgent les centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA), rendant nécessaire la création de places en hébergement d'urgence. Ces ouvertures ne suffisent pas : la moitié des demandeurs d'asile n'est pas hébergée dans le dispositif dédié. L'hébergement d'urgence de droit commun, financé par les crédits du programme 177 est donc également sollicité<sup>2</sup> ». Lors d'une enquête réalisée auprès des opérateurs en mars 2019 par les services du ministère de la cohésion des territoires, **11 400 demandeurs d'asile ont été comptabilisés dans l'hébergement généraliste, ce qui représente 8 % des places du parc.**

D'autre part, **le principe d'accueil inconditionnel conduit les structures d'hébergement généraliste à accueillir un nombre important de personnes non régularisées**, qu'elles soient hors du parcours de l'asile ou déboutées d'une demande d'asile. En effet, les personnes déboutées du droit d'asile restent majoritairement en France, principalement en raison du faible taux d'exécution des obligations de quitter le territoire français (OQTF). La Cour des comptes estimait ainsi en 2015 que **96 % des personnes déboutées resteraient en France**<sup>3</sup>. Malgré le renforcement des dispositifs d'aide au retour volontaire, avec la création de centres de préparation au retour (CPAR), un faible nombre de personnes en situation irrégulière est

---

<sup>1</sup> Direction générale des étrangers en France, information du 31 décembre 2018 relative au parc d'hébergement des demandeurs d'asile et des bénéficiaires de la protection internationale.

<sup>2</sup> Cour des comptes, Le budget de l'État en 2018 (résultats et gestion), mission « immigration, asile et intégration », mai 2019.

<sup>3</sup> Cour des comptes, référé, L'accueil et l'hébergement des demandeurs d'asile, 30 juillet 2015.



effectivement accompagné dans une démarche de retour vers le pays d'origine. Dès lors, **un nombre significatif de personnes en situation irrégulière réside sur le territoire national et relève, au regard du droit inconditionnel à l'hébergement, des structures d'accueil généraliste.**

Cette difficulté dans la gestion de politiques parfois contradictoires est bien illustrée par la Cour des comptes : *« il en résulte une politique publique de maintien sur le territoire national des personnes déboutées, qui paraît subie car elle n'est pas maîtrisée par l'État, pris entre le respect du principe de l'inconditionnalité de l'accueil de toute personne vulnérable, fixé à l'article L. 345-2-2 du code de l'action sociale et des familles, et celui des conditions de séjour régulier en France, imposées par l'article L. 311-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, à l'expiration d'un délai de trois mois.<sup>1</sup> »*

Cette situation a été largement décrite par les personnes rencontrées par vos rapporteurs lors de leurs auditions et déplacements. À Nantes, les services de la préfecture ont indiqué qu'environ deux tiers des demandeurs d'asile de la région nantaise n'avaient pas de solution d'hébergement au sein du DNA. **Environ un millier de personnes migrantes sont prises en charge par des structures du programme 177, dont 300 réfugiés en attente d'un logement et 700 personnes déboutées du droit d'asile.** Ils ont indiqué que les personnes déboutées du droit d'asile étaient pour la plupart de nationalités pour lesquelles un retour dans le pays d'origine n'était pas possible au regard de la dangerosité de ces États. Les services de l'État dans le département du Nord ont indiqué qu'un nombre croissant de demandeurs d'asile était hébergé dans des dispositifs d'accueil généraliste. **Au sein des places hivernales ouvertes cette année dans leur département, ils estiment que 80 % à 90 % des personnes accueillies sont soit en situation irrégulière, soit en demande d'asile.** Cette situation est perçue comme une confusion croissante sur le terrain entre les dispositifs généraliste et des demandeurs d'asile.

Parmi les grands opérateurs gestionnaires de centres d'hébergement généraliste, les données recueillies sont toutes aussi significatives. Les responsables de l'association SOS Solidarités estiment que **30 % des personnes accueillies dans leurs structures sont en situation administrative précaire.** Au sein du centre d'hébergement d'urgence du Pré Saint-Gervais, visité par vos rapporteurs et géré par cette association, c'est le cas de 70 % des personnes hébergées, dont certaines sont en demande d'asile. Les personnels d'Emmaüs solidarité ont estimé que **50 % de leurs places d'hébergement d'urgence et 20 % de leurs places de CHRS étaient occupées par des personnes en situation irrégulière.** Les responsables d'Adoma rencontrés par vos rapporteurs ont estimé qu'au niveau national, leurs structures d'hébergement généraliste accueillent 50 % de personnes non régularisées. La direction de l'hébergement d'Adoma a réalisé une enquête au début de l'année 2019 sur les obstacles à la fluidité

---

<sup>1</sup> Cour des comptes, *référé*, L'accueil et l'hébergement des demandeurs d'asile, 30 juillet 2015.

du parc d'hébergement généraliste lié à la situation administrative des hébergés. Il ressort de cette enquête, basée sur 17 centres Adoma représentant 1 724 places, **que 70 % des personnes hébergées ont une situation administrative précaire** (document de séjour précaire, demande de titre de séjour en cours ou sans titre de séjour). Parmi ces personnes, **celles sans titre de séjour représentent 48 % des personnes accueillies**.

*c) Les conséquences pour la gestion des dispositifs d'hébergement*

Il résulte de cette situation d'importantes difficultés de gestion de la politique d'hébergement des personnes vulnérables, tant pour les services de l'État que pour les gestionnaires de structures d'hébergement.

**La première difficulté concerne le pilotage et le financement du parc généraliste confronté à la gestion de personnes migrantes, selon qu'elles relèvent ou non en principe du dispositif national d'accueil.** Tout d'abord, les services de l'État sur le territoire doivent agir **sous la responsabilité de deux tutelles** : le ministre de l'intérieur s'agissant du DNA et le ministre chargé du logement pour l'hébergement généraliste. En période hivernale, les préfets de région doivent assister à une visioconférence par semaine sous l'égide du ministre du logement, pour le suivi de l'hébergement d'urgence, et répondre aux instructions du ministre de l'intérieur pour les personnes migrantes. Au sein des services déconcentrés de l'État, une centralisation est toutefois opérée par les préfetures et les directions régionales et départementales chargées de la cohésion sociale, qui ont la compétence sur l'ensemble de l'hébergement. Ces services doivent néanmoins travailler en collaboration avec les directions territoriales de l'office français de l'immigration et de l'intégration (OFII). S'il semble qu'une coordination est opérée sur le terrain, certains responsables des services déconcentrés rencontrés par vos rapporteurs ont indiqué que les ministères de l'intérieur et du logement leur transmettaient parfois des directives contradictoires.

Au regard de la nature de ces politiques publiques, la coexistence de deux tutelles sur l'hébergement apparaît justifiée. Elle ne saurait toutefois fonctionner de manière satisfaisante sans **une bonne coordination interministérielle**. La loi « asile et immigration » du 10 septembre 2018<sup>1</sup> a prévu que les SIAO transmettent chaque mois aux services de l'OFII la liste des demandeurs d'asile et des réfugiés hébergés au sein du parc généraliste. Ces mesures de coordination, qui vont dans le bon sens, sont donc à développer.

Par ailleurs, **l'accueil de demandeurs d'asile ou de personnes ayant le statut de réfugié complexifie le financement des structures d'hébergement généraliste, au regard du principe de spécialité budgétaire**. En effet, le ministère chargé du logement a fixé parmi les priorités de la

---

<sup>1</sup> Article 13 de la loi n° 2018-778 du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie.

campagne budgétaire pour 2019 le renforcement du respect du principe de spécialité budgétaire pour le programme 177. Les services déconcentrés sont invités à bien identifier la présence de demandeurs d'asile dans l'hébergement généraliste par le biais d'enquêtes trimestrielles. **L'accueil de ce public au sein du parc généraliste devra alors faire l'objet d'un décompte précis afin que les charges constatées soient facturées au programme 303<sup>1</sup>.** L'identification de cette priorité par les services de l'État est souhaitable pour clarifier les financements entre le DNA et l'accueil généraliste. Ces exigences complexifient toutefois la gestion et le financement des dispositifs pour les services et les opérateurs.

**La deuxième difficulté concerne l'accompagnement social de publics accueillis aux statuts divers.** Les centres d'hébergement d'urgence accueillant des demandeurs d'asile doivent accompagner ces personnes dans leurs démarches auprès de l'Ofpra et, le cas échéant, de la CNDA<sup>2</sup>. Ce sont autant de démarches pour lesquelles les CADA sont plus à même d'offrir un accompagnement satisfaisant. En outre, les personnes hébergées en situation régulière ne sont pas au même stade d'insertion que celles en situation administrative précaire. Les premières doivent être accompagnées dans leur démarche d'insertion vers l'emploi et le logement avec une demande de logement adapté ou de logement social. Les personnes en situation irrégulière ne peuvent prétendre à un logement social ou à un emploi ; leur accompagnement est alors plus ciblé sur des démarches de demande de titre de séjour. Le travail d'accompagnement social est dès lors rendu plus complexe pour les gestionnaires en raison de la variété des publics.

Enfin, **la troisième conséquence est la saturation des dispositifs et la faible rotation des publics au sein du parc généraliste.** La présence significative de personnes en situation administrative précaire freine la fluidité au sein du parc d'hébergement généraliste. Elle aboutit au recours toujours croissant à des dispositifs d'hébergement précaires tels que les nuitées hôtelières. Au sein de ces structures sont alors hébergées des personnes pour lesquelles l'accompagnement social n'est pas satisfaisant. Certaines d'entre elles pourraient pourtant prétendre à un logement social ou accompagné mais ne parviennent pas à y accéder faute de suivi et d'accompagnement social. Cette situation tend ainsi à accroître sans cesse les besoins de places d'hébergement, faute de rotation satisfaisante des publics.

**Si les personnes en situation irrégulière relèvent de l'hébergement généraliste, ce n'est pas le cas des demandeurs d'asile pour lesquels un dispositif spécifique d'accueil est prévu.** L'accueil des demandeurs d'asile dans le parc généraliste, qui reste une réalité sur le terrain, est une source de complexité pour les gestionnaires. Elle n'est pas davantage satisfaisante pour les publics accueillis.

---

<sup>1</sup> Instruction n° DGCS/5A/1A/5C/2019/112 du 9 mai 2019 relative à la campagne budgétaire du secteur « Accueil, hébergement et insertion » pour 2019.

<sup>2</sup> Cour nationale du droit d'asile.

Il convient donc de limiter au maximum l'accueil de demandeurs d'asile dans les dispositifs généralistes, en accroissant les capacités du parc DNA. Des appels à projet lancés par le ministère de l'intérieur devraient permettre de créer 3 500 places en CADA et HUDA et 2 000 places en CPH<sup>1</sup> en 2019. Cette extension de la capacité des places du DNA reste cependant en-deçà du nombre de demandeurs d'asiles accueillis par les dispositifs généralistes.

**Proposition n° 2 : Mettre fin à l'accueil de publics relevant du dispositif national d'accueil au sein du parc d'hébergement généraliste, en poursuivant l'accroissement du nombre de places dédiées aux demandeurs d'asile et en renforçant la coordination interministérielle.**

### 3. Un pilotage complexe à l'épreuve de l'urgence

#### a) La gestion de l'urgence

La principale difficulté pour la gestion et le financement de la politique de l'hébergement réside dans la réponse apportée à des situations de détresse qui impose bien souvent d'agir dans l'urgence.

(1) L'ouverture de places hivernales, source d'incertitudes pour les gestionnaires

C'est particulièrement le cas en hiver où la mise à l'abri des personnes à la rue est rendue plus nécessaire encore en raison des périodes de grand froid. Lors des **périodes hivernales**, les services de l'État, les collectivités territoriales et les opérateurs sont mobilisés afin d'**ouvrir des places supplémentaires et temporaires d'hébergement d'urgence**. Ces places sont ouvertes au sein de centres d'hébergement, à l'hôtel ou dans des bâtiments mis à disposition de manière temporaire tels que des gymnases ou des bâtiments publics inoccupés, en particulier pendant les périodes de grand froid.

La gestion des campagnes hivernales est complexe pour les services de l'État et pour les opérateurs, aussi bien lors de l'ouverture des places supplémentaires que lorsque doit intervenir leur fermeture avec la décision de pérenniser un certain nombre d'entre elles.

Malgré les efforts croissants des services de l'État pour une gestion prévisionnelle des campagnes hivernales, notamment par l'identification du foncier potentiellement disponible pour accueillir des places exceptionnelles, **l'ouverture des places se fait bien souvent dans l'urgence**. La pression politique liée à la médiatisation du sans-abrisme pendant l'hiver conduit les services de l'État à devoir identifier en urgence des sites pouvant accueillir un grand nombre de personnes, dans des conditions précaires, qualifiées de

---

<sup>1</sup> Direction générale des étrangers en France, information du 31 décembre 2018 relative au parc d'hébergement des demandeurs d'asile et des bénéficiaires de la protection internationale.

« bas seuil ». Dans cette situation, **la sélection des opérateurs pour gérer ces places se fait souvent de gré à gré**, et conduit à solliciter de grands opérateurs qui ont la capacité suffisante en moyens et en personnel pour assurer la mise en place de ces dispositifs dans des délais contraints.

**Cette gestion dans l'urgence a des conséquences non négligeables sur le financement des places exceptionnelles.** D'une part, les opérateurs sélectionnés sont souvent amenés à procéder à l'ouverture de places avant que les financements dédiés ne soient versés voire arbitrés. D'autre part, la mobilisation de foncier en urgence nécessite souvent des aménagements coûteux à réaliser rapidement pour assurer l'accueil. En conséquence, le coût d'une place hivernale, qui doit amortir les travaux et aménagements réalisés, peut s'avérer très supérieur à celui d'une place pérenne en centre d'hébergement, alors que les conditions d'accueil sont bien moins favorables.

**Les gestionnaires sont aussi confrontés à des incertitudes à la fin de chaque période hivernale.** Lorsque s'achève la campagne hivernale, les gestionnaires doivent préparer la sortie des publics accueillis sans connaître le nombre de places qui pourront être pérennisées. En effet à la mi-mars, les gestionnaires des dispositifs d'hébergement ne connaissent toujours pas le nombre de places qui allaient être pérennisées sur les 14 000 places ouvertes pour l'hiver 2018-2019. La décision du Gouvernement de pérenniser 6 000 places n'a été rendue publique que le 1<sup>er</sup> avril. Dans l'attente de cette décision, les opérateurs étaient donc dans l'incertitude quant au nombre de personnes accueillies qui allaient devoir sortir des dispositifs hivernaux et s'agissant des personnels de ces gestionnaires qui pourraient être maintenus dans leurs fonctions au-delà de l'hiver. Par ailleurs, la pérennisation d'une place ne s'effectue pas forcément dans le lieu où celle-ci a été ouverte pendant l'hiver, car des bâtiments sont mobilisés pour une occupation temporaire. La pérennisation de places conduit donc les opérateurs et les services de l'État à devoir trouver du foncier disponible pour assurer la continuité de l'hébergement.

**Places supplémentaires ouvertes et places pérennisées  
lors des campagnes hivernales (2015 à 2019)**

	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019
<b>Places ouvertes</b>	8 561	10 015	12 413	14 000
<b>Places pérennisées</b>	2 300	4 200	5 000	6 000

*Source : réponses aux questionnaires budgétaires de la commission des affaires sociales*

**La gestion des campagnes hivernales n'apparaît donc pas satisfaisante tant pour les opérateurs que pour les publics accueillis.** Certaines associations gestionnaires de dispositifs d'hébergement refusent d'ailleurs de participer aux dispositifs hivernaux, en particulier lorsqu'ils s'ouvrent dans des gymnases, en raison des conditions d'accueil et

d'accompagnement proposées. En outre, le coût significatif des places hivernales fait porter une part importante des financements de l'hébergement sur ces campagnes de mise à l'abri alors qu'ils pourraient bénéficier à la création de places pérennes. L'accroissement du nombre de places pérennisées chaque année en fin d'hiver permet néanmoins de limiter cette gestion « au thermomètre » et de maintenir une solution d'hébergement pour un certain nombre de personnes. **Les décisions de pérennisation gagneraient toutefois à être davantage anticipées**, en concertation avec les gestionnaires, pour assurer une meilleure continuité de l'offre d'hébergement.

(2) La réduction des nuitées hôtelières, un objectif pas encore atteint

Pour répondre à la demande continue d'hébergement et face à la saturation des dispositifs, le recours aux places d'hôtels pour assurer l'hébergement des sans-abris a été une solution de facilité et peu coûteuse à court terme permettant de limiter le nombre de personnes à la rue. Le nombre de nuitées hôtelières a donc connu une augmentation significative et a presque doublé en cinq ans, pour atteindre 48 706 places en 2018.

**Le pilotage de ces dispositifs d'accueil n'apparaît pas satisfaisant. La sélection du parc hôtelier** est principalement effectuée sur des critères de coût et de localisation. La qualité des conditions d'accueil est également prise en compte, notamment car un nombre croissant de familles sont hébergées à l'hôtel. Néanmoins, **le marché hôtelier ouvert à l'hébergement d'urgence est devenu captif en région parisienne**. La demande de réservation de nuitées hôtelières effectuée par le Samu social de Paris est si importante, s'élevant à plus de 35 000 nuitées par jour, qu'il est contraint de saisir les places qui s'offrent à lui. Cette situation ne permet donc pas de sélectionner des places aux conditions d'accueil satisfaisantes et adaptées, par exemple pour l'hébergement de familles.

Ensuite, le **coût moyen** à la place est en moyenne de 19,90 euros par jour, alors que le coût en structure d'hébergement d'urgence (hors CHRS) est de 28,90 euros par jour. Toutefois, ce coût réduit implique **des conditions d'accueil de faible qualité pour lesquelles peu de contrôles sont effectués**. Les opérateurs chargés de réserver et de payer les nuitées d'hôtel pour le compte de l'État n'ont pas les moyens suffisants pour assurer un contrôle satisfaisant des conditions d'accueil à l'hôtel. **Au sein du Samu social de Paris, qui réserve quelques 35 000 places par jour réparties dans environ 600 hôtels, seulement quinze agents effectuent des vérifications des conditions d'accueil dans les hôtels**. Le Samu social a ainsi mis en place un système de pénalités pour les hôteliers qui n'assurent pas un certain nombre de prestations de base. Ces mesures sont les bienvenues pour s'assurer qu'un accueil décent est offert à l'hôtel mais les moyens pour les appliquer sont très insuffisants. **Les services de l'État devraient renforcer les moyens de contrôler les hôtels, en particulier en Ile-de-France**.

Ces places à l'hôtel n'offrent pas des conditions d'accueil favorables à l'accompagnement et l'insertion des publics accueillis et la durée de séjour à l'hôtel tend à s'allonger jusqu'à, pour certaines personnes, plusieurs mois voire plusieurs années. **Au sein du parc hôtelier géré par la Samu social de Paris, 11 % des résidents y sont hébergés depuis au moins cinq ans.**

Face à cette situation, des mesures visant à réduire le recours à l'hôtel ont été déployées mais leurs résultats sont, pour l'heure, limités. Un **plan de réduction des nuitées hôtelières** a été engagé en février 2015 par le Gouvernement pour une durée de trois ans. Son premier objectif était d'éviter 10 000 nuitées hôtelières par jour en trois ans par rapport au tendanciel de croissance du recours à l'hôtel. Cet objectif a été quasiment atteint puisque selon un bilan réalisé en juin 2018 par la Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (DIHAL), au bout des trois années du plan, 9 061 nuitées hôtelières ont été évitées.

Ce plan n'a finalement permis que de limiter la hausse du recours aux nuitées d'hôtel, qui ont continué de progresser de 7,9 % entre 2017 et 2018. Pour autant, certains territoires sont parvenus à mettre fin au recours aux nuitées d'hôtel : c'est le cas du département du Nord dans lequel quelques nuitées sont réservées à titre temporaire mais aucune place à l'hôtel n'est ouverte à l'année. Au contraire, certains territoires ont vu leurs capacités d'hébergement à l'hôtel croître ces dernières années, en particulier en Haute-Garonne.

**Le recours à l'hôtel reste ainsi une variable d'ajustement pour répondre à l'urgence.** Afin qu'elle demeure une solution temporaire, **les mesures d'accompagnement à la sortie de l'hôtel sont à développer.** Le Samu social de Paris finance par exemple des équipes pluridisciplinaires (psychologues, travailleurs sociaux, juristes) qui ciblent les familles hébergées à l'hôtel depuis plus de quatre ans, soit environ 250 familles, afin d'identifier les freins à leur sortie de l'hôtel et de mettre en place des mesures d'accompagnement renforcé. Même si elles ne répondront pas à elles seules aux difficultés de fluidité du parc d'hébergement, **ce type de mesures d'accompagnement gagnerait à être déployé,** avec des financements appropriés. Le budget pour 2019 a dédié une enveloppe de 5 millions d'euros pour l'accompagnement vers la sortie de l'hôtel. Ces mesures sont bienvenues pour faciliter la sortie de ces dispositifs. D'autres mesures telles que la transformation d'hôtels en RHVS et l'accroissement de la fluidité du parc d'hébergement en développant notamment l'offre de logements adaptés permettront de limiter les entrées à l'hôtel et de tendre vers une réduction des nuitées hôtelières.

- (3) Les recours pour l'effectivité du droit à l'hébergement, une difficulté supplémentaire dans la gestion des demandes d'hébergement

Dans le prolongement du droit au logement opposable<sup>1</sup> (DALO) a été reconnu **un droit à l'hébergement opposable** (DAHO), au regard du principe d'inconditionnalité de l'accueil posé à l'article L. 345-2-2 du code de l'action sociale et des familles. Le « recours DAHO » fait l'objet de la même procédure que le « recours DALO » : une personne qui, ayant fait une demande d'hébergement, ne reçoit pas de proposition adaptée à sa situation, peut saisir la commission de médiation placée auprès de chaque préfet de département<sup>2</sup>. La commission dispose de six semaines pour instruire la demande. Si la commission émet une décision favorable au demandeur, le préfet dispose alors d'un délai de six semaines pour adresser une proposition d'hébergement au demandeur. L'éventuel défaut de proposition adaptée du préfet peut faire l'objet d'un recours devant la juridiction administrative<sup>3</sup>.

Le nombre de recours DAHO a fortement augmenté dans les années 2008 à 2010 pour se maintenir depuis lors autour de 8 000 à 9 000 recours par an. En 2017, 53 % des recours ont abouti à une décision favorable pour le demandeur, taux qui est stabilisé depuis 2013<sup>4</sup>.

Le Conseil d'État a par ailleurs estimé que **le droit à l'hébergement d'urgence constituait une liberté fondamentale pouvant faire l'objet d'un recours en référé-liberté**<sup>5</sup>. À l'occasion d'une décision du 10 février 2012, le juge des référés du Conseil d'État<sup>6</sup> a ainsi considéré « *qu'il appartient aux autorités de l'État de mettre en œuvre le droit à l'hébergement d'urgence reconnu par la loi à toute personne sans abri qui se trouve en situation de détresse médicale, psychique et sociale ; qu'une carence caractérisée dans l'accomplissement de cette tâche peut [...] faire apparaître [...] une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale lorsqu'elle entraîne des conséquences graves pour la personne intéressée ; qu'il incombe au juge des référés d'apprécier dans chaque cas les diligences accomplies par l'administration en tenant compte des moyens dont elle dispose ainsi que de l'âge, de l'état de la santé et de la situation de famille de la personne intéressée* ».

L'État peut ainsi être condamné à payer des pénalités tant qu'une solution n'est pas proposée à la personne qui a bénéficié d'une décision de justice en sa faveur. **Ces procédures accroissent la pression exercée sur les services de l'État dans la gestion des demandes d'hébergement** et de l'orientation des publics sans-abri face à une saturation des dispositifs.

---

<sup>1</sup> Art. L. 300-1 du code de la construction et de l'habitation.

<sup>2</sup> Art. L. 144-1-2-3 du code de la construction et de l'habitation.

<sup>3</sup> Art. L. 441-2-3-1 du code de la construction et de l'habitation.

<sup>4</sup> Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées, comité de suivi de la loi DALO, Le DAHO en 2017, décembre 2018.

<sup>5</sup> Art. L. 521-2 du code de justice administrative.

<sup>6</sup> Conseil d'État, juge des référés, 10 février 2012, n° 356456.



Bien qu'elles permettent de faire respecter la loi, ces procédures peuvent aussi perturber le système d'orientation des demandeurs par la voie des SIAO et engendrer une forme de concurrence entre les publics, certains devenant prioritaires par rapport à d'autres.

*b) Le pilotage et le contrôle par les services de l'État*

Le pilotage de la politique d'hébergement par les services de l'État est apparu à vos rapporteurs comme étant parfois complexe et peu agile sur le terrain. **La chaîne hiérarchique, du niveau national à l'échelon départemental, semble assez complexe pour la conduite de la politique de l'hébergement.**

**Au niveau national**, la politique de l'hébergement dépend de **deux ministères**, comme évoqué précédemment : l'accueil des demandeurs d'asile relève du ministère de l'intérieur et l'hébergement généraliste du ministère chargé du logement. Un **délégué interministériel pour l'hébergement et l'accès au logement (Dihal)**, placé auprès du Premier ministre, a été institué en 2010<sup>1</sup>, pour assurer la coordination et le suivi des priorités de l'État en matière d'hébergement et d'accès au logement des personnes sans-abri ou mal logées. Si des travaux de coordination sont conduits au niveau national, le délégué interministériel dispose d'un pouvoir limité pour coordonner effectivement l'action interministérielle en matière d'hébergement. Comme l'indiquait déjà notre collègue Philippe Dallier en 2016 dans son rapport consacré aux dispositifs d'hébergement d'urgence<sup>2</sup>, le Dihal est doté de nombreuses missions et ne dispose pas de pouvoirs de pilotage et d'arbitrage. Auditionné par vos rapporteurs, le Dihal a lui-même fait part des difficultés de pilotage de la politique d'hébergement, notamment au niveau local.

En effet, **au niveau local**, les responsables des budgets opérationnels de programme sont les **préfets de région** et, par délégation, les **directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS)**. L'échelon régional procède à la répartition des crédits dédiés à l'hébergement dans chaque département. Les **directions départementales chargées de la cohésion sociale (DDCS ou DDCSPP)** assurent le versement des financements aux opérateurs de l'hébergement, la conduite du dialogue de gestion et le contrôle de ces opérateurs<sup>3</sup>. L'articulation entre le niveau régional et le niveau départemental n'est toutefois pas toujours optimale.

---

<sup>1</sup> Décret n° 2010-817 du 14 juillet 2010 instituant un délégué interministériel pour l'hébergement et l'accès au logement des personnes sans abri ou mal logées.

<sup>2</sup> Rapport d'information n° 193 de M. Philippe Dallier, fait au nom de la commission des finances, sur les dispositifs d'hébergement d'urgence (2016-2017).

<sup>3</sup> La région parisienne connaît une organisation spécifique : la direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement (DRIHL), placée sous l'autorité du Préfet de Paris, est l'administration déconcentrée unique pour l'Ile-de-France.

Il y a une dissociation entre l'autorité de financement, la direction régionale, et l'interlocuteur des gestionnaires, la direction départementale. Selon certains responsables de services déconcentrés entendus par vos rapporteurs, les directives des directions régionales aux directions départementales ne sont pas toujours adaptées aux besoins de territoires. L'échelon régional impose des niveaux de financement par place d'hébergement qui ne sont pas forcément adaptés et qui nécessitent des allers-retours entre directions pour arrêter un niveau de tarification satisfaisant. Pour l'attribution des subventions aux opérateurs, les budgets répartis entre directions départementales sont divisés en « blocs actions » qui ne sont pas fongibles. Or les besoins ne correspondent pas toujours à la répartition des financements entre ces blocs. Une autre illustration de cette complexité se trouve dans la gestion des CHRS pour lesquels l'autorité d'autorisation est le préfet de département et celle de tarification est le préfet de région. Au total, **les directions départementales disposent de peu de marges de manœuvre pour développer des dispositifs sur le terrain alors qu'elles sont les premiers interlocuteurs des gestionnaires.**

**Les besoins de trésorerie en cours d'année, notamment pour faire face aux situations d'urgence, font aussi l'objet d'un dialogue entre les différents échelons.** Les directions départementales doivent anticiper ces besoins pour effectuer des demandes aux directions régionales. Comme évoqué précédemment, il arrive toutefois que les directions départementales demandent l'ouverture de places à un opérateur sans avoir encore obtenu les financements correspondants. Une mesure de responsabilisation des services déconcentrés a cependant été engagée cette année en augmentant la subdélégation de crédits dès le début de l'exercice budgétaire, avec l'abaissement du taux de mise en réserve, ce qui est de nature à faciliter le pilotage sur le terrain.

Les services déconcentrés sont également amenés, de manière croissante, à faire du *reporting* de leur activité à l'administration centrale. Des enquêtes sur le public accueilli en hébergement sont à renseigner tous les trimestres. Certains agents de DDCS rencontrés par vos rapporteurs regrettent que le temps consacré à ces tâches de *reporting* soit de plus en plus important, au détriment d'autres missions plus opérationnelles ou de contrôle.

En effet, faute d'effectifs suffisants, **les contrôles des services de l'État sur les opérateurs semblent assez faibles.** Ils se limitent bien souvent à un contrôle comptable sur la base des comptes de résultats et des rapports d'activité des gestionnaires, en vue notamment de décider de l'affectation des éventuels excédents des opérateurs. Plusieurs interlocuteurs rencontrés par vos rapporteurs, exerçant des fonctions en administration centrale ou dans les services déconcentrés, ont reconnu que **l'État n'effectuait pas assez de contrôles sur les opérateurs et qu'il n'existait pas suffisamment, au sein de l'administration de la cohésion sociale, de culture du résultat,** fondée

sur des données précises. L'administration est davantage axée sur le suivi de la prise en charge. Les effectifs des directions régionales et départementales chargées de la cohésion sociale affectés à la fonction « hébergement » représentent 400 ETP, qui assurent principalement des missions de reporting, d'animation, de gestion et de tarification. Le développement d'outils informatiques, d'enquêtes et d'objectifs, notamment dans le cadre du plan « logement d'abord », tendent toutefois à davantage orienter l'administration vers les résultats de la politique de l'hébergement, ce qui permettrait en effet de renforcer son pilotage et son efficacité.

**Ces difficultés sont accentuées par une connaissance trop limitée des services de l'État sur les publics accueillis dans les dispositifs d'hébergement d'urgence.** Si l'État est le financeur de la politique d'hébergement, la régulation de l'offre et de la demande d'hébergement est largement déléguée aux SIAO. **La connaissance du secteur s'est améliorée** avec, d'une part, le développement du système d'informations des SIAO, partagé par tous les acteurs, et d'autre part, l'obligation pour les gestionnaires de remplir chaque année une enquête nationale des coûts (ENC)<sup>1</sup> destinée à mieux connaître les besoins et les disparités de financement. Pour autant, la qualité de l'information disponible pour les services de l'État dépend de l'information demandée et de ce que renseignent les opérateurs. Certains responsables de services déconcentrés entendus par vos rapporteurs ont indiqué que les informations disponibles dans le SI-SIAO n'étaient pas suffisantes pour assurer un pilotage satisfaisant.

**À cet égard, des informations plus précises sur les publics hébergés pourraient être demandées aux opérateurs.** Si l'État dispose par exemple du nombre de demandeurs d'asile hébergés dans le parc généraliste, il ignore la part de personnes hébergées non régularisées (sans titre de séjour ou en demande de titre), alors que certains opérateurs ont effectué des enquêtes sur la situation administrative des publics qu'ils accueillent. D'autres gestionnaires seraient toutefois réticents à communiquer des informations sur les publics accueillis, considérant que l'inconditionnalité de l'accueil pourrait être remise en cause. Or il est nécessaire d'avoir une connaissance précise des publics accueillis pour adapter au mieux les structures d'hébergement et l'accompagnement social. Par conséquent, alors que des systèmes d'information communs sont dorénavant déployés sur tout le territoire, **un travail doit être engagé par l'État et les opérateurs sur la nature et la précision des informations recueillies et sur l'harmonisation des pratiques de remontée d'informations.**

**Proposition n° 3 : Engager un travail entre l'État et les opérateurs visant à compléter et préciser la nature des données à recueillir pour disposer d'une meilleure connaissance des publics hébergés.**

<sup>1</sup> Art. L. 322-8-1 et L. 345-1 du code de l'action sociale et des familles.

## II. UNE RATIONALISATION DU PARC D'HÉBERGEMENT ET DE SON PILOTAGE RENDUE NÉCESSAIRE PAR L'ÉVOLUTION DU PARCOURS VERS LE LOGEMENT

### A. ADAPTER LES DISPOSITIFS D'ACCUEIL FACE À L'ÉVOLUTION DU PARCOURS DE LA RUE AU LOGEMENT

#### 1. La fin d'un parcours « en escalier » de la rue au logement se traduit par le plan quinquennal pour le logement d'abord

##### a) La fin du parcours d'insertion « en escalier »

Le parcours d'insertion par le logement a été conçu pour accompagner la personne sans-abri en plusieurs étapes, selon ses besoins et son niveau d'exclusion. L'hébergement d'urgence, en centre d'hébergement d'urgence ou à l'hôtel, a vocation à apporter une réponse immédiate et temporaire aux situations de détresse. L'hébergement de stabilisation et les CHRS permettent ensuite d'accueillir la personne pour une durée plus importante afin qu'elle recouvre son autonomie sociale grâce à un accompagnement social renforcé. L'accompagnement proposé en structure d'hébergement permet en outre d'accéder à des solutions de logement pérenne : logement adapté (pensions de famille, intermédiation locative, résidences sociale) ou logement social.

Cette offre d'hébergement, de l'urgence à l'insertion, organisée en paliers, doit permettre d'adapter l'accompagnement de la personne à ses besoins. Or, ces parcours d'insertion « en escalier » ne sont aujourd'hui plus réalisables et pas toujours pertinents. Cette segmentation des parcours n'est plus réalisable en raison de la saturation du parc d'hébergement et de la faible rotation du public accueilli. Elle n'est pas toujours pertinente car de nombreuses expériences à l'étranger ont montré qu'un accès direct, ou rapide après un hébergement d'urgence, à un logement pérenne pouvait s'avérer plus efficace pour accompagner une personne sans domicile vers la réinsertion sociale et professionnelle. Par exemple, au sein du parc d'hébergement d'urgence avec accompagnement social géré par Adoma sous la forme de RHVS, 621 personnes sont sorties en 2018 : 15 % d'entre elles ont accédé à un logement autonome, 16 % à un logement accompagné, 16 % à une autre solution d'hébergement d'urgence et seulement 5 % à un hébergement d'insertion.

Dans ce contexte, le plan « logement d'abord », mis en place par le Gouvernement en septembre 2017, tente donc d'apporter une réponse pour lutter contre le sans-abrisme et adapter l'offre d'accompagnement vers le logement.

b) Le plan « logement d'abord » : une tentative de réponse qui ne mettra pas fin aux besoins d'hébergement d'urgence

Le « plan quinquennal 2018-2022 pour le logement d'abord et la lutte contre le sans-abrisme » a été présenté par le Président de la République au mois de septembre 2017. Il se décline en cinq priorités :

- produire et mobiliser plus de logements abordables et adaptés aux besoins des personnes sans-abri et mal logées ;

- promouvoir et accélérer l'accès au logement et faciliter la mobilité résidentielle des personnes défavorisées ;

- mieux accompagner les personnes sans domicile et favoriser le maintien dans le logement ;

- prévenir les ruptures dans les parcours résidentiels et recentrer l'hébergement d'urgence sur ses missions de réponse immédiate et inconditionnelle ;

- mobiliser les acteurs et les territoires pour mettre en œuvre le principe du logement d'abord.

Ces axes reposent sur une l'approche dite « *housing first* » qui a pour objet d'orienter les personnes sans-abri en priorité vers des solutions de logements pérennes, lorsque cela est possible, plutôt que vers des dispositifs d'hébergement temporaire. Elle vise à accompagner la personne directement dans un logement pérenne, sans créer de rupture dans son parcours d'insertion par des changements de lieux d'hébergement. Cette approche a été développée et mise en œuvre avec succès à New York dans les années 1990.

**Le plan a également fixé l'objectif de développer l'offre de logements adaptés** en créant 40 000 places supplémentaires en intermédiation locative, grâce à la mobilisation du parc privé, et 10 000 places en pensions de famille, grâce à l'augmentation des crédits dédiés au sein du programme 177. Cette ambition suppose de doubler le nombre de places en cinq ans, puisque les places en pensions de familles s'élevaient à 16 521 en 2017 et celle en intermédiation locative à 34 358.

#### Nombre de places en pensions de famille et en intermédiation locative

	2015	2016	2017	2018
<b>Pensions de famille</b>	14 843	15 446	16 521	17 850
<b>Intermédiation locative</b>	25 575	28 656	34 358	38 900

Source : réponses aux questionnaires des rapporteurs

En 2018, plus de 1 300 places ont été créées en pensions de famille et 4 500 places en intermédiation locative. Il s'agit certes d'une augmentation significative mais ce rythme de création ne permettra pas d'atteindre en cinq ans l'objectif fixé sans accélérer la création de places. Il faut reconnaître que l'accroissement des places en intermédiation locative est freiné par les difficultés de capter des logements au sein du parc privé, notamment du fait de la réticence des propriétaires pour ce type de dispositifs. Par ailleurs, l'augmentation des crédits pour un montant de 8,4 millions d'euros pour le logement adapté entre 2018 et 2019 semble assez faible par rapport aux objectifs fixés, comme l'indiquait votre co-rapporteur Jean-Marie Morisset dans son avis rendu sur les crédits du programme 177 lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2019<sup>1</sup>. Pour 2019, la direction générale de la cohésion sociale a fixé comme objectif de créer 2 300 places en pensions de famille et 8 850 places en intermédiation locative<sup>2</sup>. Pour atteindre les objectifs fixés par le plan « logement d'abord » que vos rapporteurs soutiennent, il conviendrait donc de mieux ajuster les crédits budgétaires aux ambitions affichées.

**Proposition n° 4 : Augmenter les crédits dédiés au logement adapté pour atteindre les objectifs de création de places fixés par le plan « logement d'abord ».**

Plus largement, vos rapporteurs ont constaté que la quasi-totalité des acteurs de l'hébergement partageait les objectifs fixés par le plan « logement d'abord ». Ils visent à rationaliser l'offre d'hébergement et à la recentrer sur ses missions d'urgence. **La fluidité du parc d'hébergement ne pourra toutefois se faire que grâce à un accès facilité au logement adapté ou pérenne**, en renforçant l'offre de logement et l'accompagnement social. Ces objectifs figurent aussi dans le plan mais leur déploiement nécessitera d'importants moyens. Or, **la mise en œuvre du plan a du mal à être pleinement engagée**, même dans les 24 territoires sélectionnés pour sa mise en œuvre accélérée<sup>3</sup>. Une grande partie de ces territoires sont des communes ou des métropoles, alors que l'hébergement est une compétence de l'État, organisée au niveau des administrations déconcentrées régionales et départementales. **La coordination et la mobilisation des acteurs doit donc être renforcée pour assurer une mise en œuvre effective du plan.**

**Si l'approche du logement d'abord est donc de nature à fluidifier le parc d'hébergement**, à limiter sa croissance et à mieux répondre aux besoins d'insertion vers le logement, **elle ne mettra pas fin aux besoins d'hébergement d'urgence.**

<sup>1</sup> Avis n° 150 de M. Jean-Marie Morisset, fait au nom de la commission des affaires sociales, sur le projet de loi de finances pour 2019 (2018-2019).

<sup>2</sup> Instruction n° DGCS/5A/1A/5C/2019/112 du 9 mai 2019 relative à la campagne budgétaire du secteur « Accueil, hébergement et insertion » pour 2019.

<sup>3</sup> 24 territoires de mise en œuvre accélérée du plan Logement d'abord ont été sélectionnés dans le cadre d'un appel à manifestation d'intérêt émis par le Gouvernement en novembre 2017.

Vos rapporteurs soutiennent l'axe du plan « logement d'abord » visant à recentrer l'offre d'hébergement d'urgence sur ses missions premières de réponse temporaire et inconditionnelle aux situations de détresse. Au regard de la demande d'hébergement, de la faible rotation du parc et du temps nécessaire à la mise en œuvre du plan, il apparaît toutefois nécessaire de consolider l'offre actuelle d'hébergement en préservant ses financements et en rationalisant progressivement le parc généraliste.

## 2. Simplifier et adapter l'offre d'hébergement en fonction du public accueilli et de l'accompagnement requis

### a) Des activités similaires malgré la variété des structures

Vos rapporteurs ont constaté, lors de leurs auditions et déplacements, que **malgré la variété des statuts, les structures pérennes d'hébergement exerçaient des missions similaires**, en offrant un accompagnement social assez proche et pour des publics accueillis relativement homogènes.

La saturation des dispositifs d'hébergement empêche d'assurer systématiquement une affectation des demandeurs au sein d'une structure adaptée à leur situation, en distinguant l'urgence de l'hébergement d'insertion. **Au sein même des structures pérennes, 18 % des places de CHRS sont identifiées comme des places d'urgence. Dans le parc « hébergement d'urgence », 16 % des places sont dédiées à de l'hébergement d'insertion et de stabilisation.** Le statut intermédiaire des centres d'hébergement et de stabilisation (CHS), comptabilisé dans le parc CHU et financé sous la forme de subventions, ajoute une catégorie au sein du parc sans que vos rapporteurs aient pu percevoir leur réelle spécificité.

### Nombre de places « urgence » et « stabilisation » par type de dispositif d'hébergement (2017-2018)

	CHRS		CHU	
	2017	2018	2017	2018
Nombre de places	44 691	45 054	45 911	52 347
<i>dont places d'urgence</i>	8 182	8 288	38 759	43 581
<i>dont places d'insertion et de stabilisation</i>	36 509	36 766	7 152	8 766

Source : DGCS, enquête AHI

Plusieurs opérateurs interrogés par vos rapporteurs ont ainsi indiqué qu'ils n'étaient pas en mesure de réellement distinguer les missions exercées par les CHRS de celles des centres d'hébergement d'urgence, en termes de conditions d'accueil, de niveau d'accompagnement social et de durée de séjour. Concernant les **durées de séjour**, les CHRS accueillent en principe des résidents pour une durée de six mois renouvelable. Les centres d'hébergement d'urgence peuvent accueillir des personnes à la rue tant que celles-ci n'obtiennent pas d'autre solution d'hébergement plus pérenne. Les opérateurs rencontrés par vos rapporteurs ont indiqué que ces durées de séjour avaient tendance à se rapprocher et à s'allonger, en raison des difficultés d'accès au logement pour les publics accueillis. Quelques personnes résident ainsi dans un CHU ou un CHRS pendant plusieurs années. Une enquête de la DREES menée en 2012<sup>1</sup> indiquait **que la durée moyenne de séjour des adultes hébergés en CHRS était de 17 mois. Elle était de 16 mois pour ceux hébergés dans les autres centres d'accueil**<sup>2</sup>. Dans le parc de RHVS géré par Adoma, la durée moyenne de séjour des personnes qui sont sorties des dispositifs en 2018 est de 8 mois.

Si certains centres d'hébergement d'urgence continuent d'accueillir des publics pour quelques jours, en fonction des priorités définies par les SIAO, **la distinction de places d'urgence et de places de stabilisation ou d'insertion ne semble plus pertinente au regard de la situation actuelle**. Même au sein du l'hébergement hôtelier, les durées de séjour s'allongent progressivement. Comme évoqué précédemment, 11 % des résidents du parc hôtelier géré par le Samu social de Paris y sont hébergés depuis au moins cinq ans.

Par ailleurs, **plusieurs opérateurs ont indiqué à vos rapporteurs que le coût de leurs places en CHU, CHS ou CHRS était identique** pour les structures qu'ils géraient. L'enquête nationale de coûts du secteur « accueil hébergement et insertion » (AHI) a révélé qu'en Ile-de-France, le coût moyen à la place était de 40,21 euros par jour et par place dans un CHU et de 44,24 euros dans un CHRS.

*b) Créer un statut unique pour l'offre généraliste*

Compte tenu du rapprochement des missions des différents centres d'hébergement et des publics accueillis ainsi que des difficultés de gestion du parc constatées par vos rapporteurs, **la création d'un statut unique de centre d'hébergement** permettrait de rationaliser l'offre généraliste et de simplifier le pilotage des dispositifs.

---

<sup>1</sup> Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques, enquête ES 2012.

<sup>2</sup> Les autres centres d'accueil comprennent les centres d'hébergement d'urgence, les communautés Emmaüs, les centres d'accueil pour toxicomanes et d'autres établissements d'accueil dès lors qu'ils ne sont pas conventionnés au titre de l'aide sociale de l'État.



Cette unification des statuts concernerait le **parc pérenne d'hébergement, qui pourrait basculer sous le statut de l'autorisation** qui régit aujourd'hui les seuls CHRS. Elle présenterait plusieurs intérêts en termes de pilotage, de financements et de conditions d'accueil.

Concernant le **pilotage** des dispositifs, l'unification des statuts sous le régime de l'autorisation permettrait de systématiser le recours aux appels à projet pour la création de places, ce qui garantirait une sélection plus transparente des opérateurs et donnerait plus de visibilité pour la programmation des ouvertures de places. Ce statut autorisé impose en outre davantage d'exigences de contrôles avec des obligations d'évaluation interne et externe<sup>1</sup>.

Concernant le **financement, ce statut donne plus de visibilité pour les services de l'État** sur la programmation budgétaire, puisque les établissements sont autorisés pour quinze ans et financés par une dotation globale. Il assure également **des financements pérennes aux gestionnaires**, leur permettant d'envisager des projets de travaux et d'aménagements sur plusieurs années. L'un des principaux gestionnaires de l'hébergement d'urgence indiquait à vos rapporteurs qu'il disposait de plusieurs établissements sous subventions, qui étaient financés depuis plusieurs années mais pour lesquels l'État ne donnait jamais l'assurance d'un financement pour une durée de plus de trois mois, ce qui empêchait tout projet d'investissement et compliquait la gestion du personnel.

Ces modalités de pilotage et de financement permettraient donc d'offrir **de meilleures conditions d'accueil du public**, que ce soit en termes d'équipement et d'aménagement des locaux que pour leur accompagnement social par des équipes de travailleurs sociaux.

Des mouvements de passage de places déclarées sur le statut autorisé ont déjà été effectués entre 2014 et 2016 : 1 413 places en 2014, 1 480 places en 2015 et 1 079 places en 2016.

**L'article 125 de la loi ELAN<sup>2</sup> comporte une disposition transitoire visant à faciliter le passage de places d'hébergement déclarées sous le statut de l'autorisation.** Il prévoit que, jusqu'au 31 décembre 2022, le préfet a la possibilité de déroger à l'obligation de passer par un appel à projets pour les projets d'extension inférieure ou égale à 100 % de la capacité d'un établissement autorisé ou pour l'autorisation de structures relevant du régime de la déclaration à la date du 30 juin 2017, sous condition de l'établissement d'un contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens (CPOM) avec le gestionnaire. Cette disposition met en œuvre l'action n° 54 du plan « logement d'abord » qui prévoit de « *sécuriser les dispositifs d'hébergement par un passage sous statut CHRS* ».

---

<sup>1</sup> Art. L. 312-8 du code de l'action sociale et des familles.

<sup>2</sup> Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique.

Des travaux sont actuellement conduits par le ministère de la cohésion des territoires, en concertation avec les opérateurs, pour définir un cadre commun aux CPOM du secteur de l'hébergement. Les services du ministère ont indiqué à vos rapporteurs qu'ensuite, une enquête sur les projets de transformation sera adressée aux services déconcentrés afin de connaître leurs besoins de transformation de places. **Aucun objectif de transformation n'est à ce stade fixé, en termes de nombre de places à transformer et de calendrier**, car les décisions de transformation feront l'objet de négociations avec les organismes gestionnaires en fonction de priorités définies territorialement.

Pour être pleinement effective, cette mesure transitoire devrait être l'occasion pour les services de l'État d'engager une transformation de l'offre pérenne d'hébergement vers le statut CHRS en **définissant des objectifs de passage sous statut autorisé par région**, après recensement des besoins. Vos rapporteurs recommandent donc de réaliser une programmation chiffrée du passage sous statut CHRS.

**Proposition n° 5 : Fixer des objectifs chiffrés par région pour assurer le passage effectif sous statut autorisé des places déclarées d'hébergement d'urgence comme le prévoit le dispositif transitoire de la loi ELAN facilitant cette transformation.**

Ce mouvement de transformation doit en effet être suffisamment important pour **opérer une véritable restructuration de l'offre qui doit, à terme, tendre vers un statut unique sous la forme de l'autorisation pour l'ensemble des structures pérennes du parc généraliste**. Il doit en outre concerner l'ensemble des places pérennes du parc d'hébergement alors que les RHVS « hébergement d'urgence avec accompagnement social » ne sont pas concernées par le dispositif de la loi ELAN.

**Proposition n° 6 : Faire passer à terme l'ensemble du parc pérenne d'hébergement généraliste sous le statut de l'autorisation.**

Le statut de l'autorisation ne permet toutefois pas la même réactivité pour la création de places en urgence que le statut de la déclaration avec un financement sous la forme de subventions. **La possibilité d'ouverture de places déclarées ne doit donc pas disparaître**. Elle devrait néanmoins se recentrer sur l'ouverture de dispositifs d'urgence et la création de places exceptionnelles, par exemple lors des périodes hivernales. Les dispositifs sous subventions, en particulier ceux qui sont pérennisés, devraient alors faire l'objet d'une évaluation : ils seraient basculés sous le régime de l'autorisation s'il est avéré qu'ils répondent à un besoin pérenne d'hébergement.

*c) Améliorer l'orientation et l'accueil du public en situation administrative précaire*

La saturation des dispositifs d'hébergement généraliste et la faible rotation au sein du parc est en partie due à la présence significative de personnes hébergées en situation irrégulière, qu'ils soient déboutés du droit d'asile ou hors du parcours de l'asile, sans titre de séjour ou en cours de demande de titre. Leur situation administrative les empêche d'accéder à un logement social et à l'emploi, les assignant ainsi à demeurer dans des dispositifs d'hébergement censés assurer une prise en charge temporaire du public, dans le cadre d'un parcours d'insertion vers le logement.

La nécessité de rationaliser le parc, avec la convergence progressive des différents dispositifs d'accueil vers un statut unique doit permettre de simplifier le financement et la gestion du parc d'hébergement et d'atteindre les objectifs fixés par le plan « logement d'abord ». Cependant, **un statut unique de centre d'hébergement ne signifie par l'uniformisation de la prise en charge**. Au contraire, cette simplification doit permettre de concentrer l'action des services de l'État et des opérateurs sur la mise en œuvre d'un **accompagnement spécifique selon les publics**, pour mieux les accompagner vers la sortie de l'hébergement.

Comme évoqué précédemment, la coexistence d'un public en situation régulière et d'un public en situation administrative précaire au sein du parc généraliste complexifie l'accompagnement social des personnes. Les premiers ont besoin d'un accompagnement vers le logement et la réinsertion sociale et professionnelle. Les seconds doivent être accompagnés vers une démarche d'aide au retour ou de régularisation avec l'obtention d'un titre de séjour, préalable à toute démarche d'insertion vers le logement.

Par conséquent, au regard de la situation décrite par de nombreux opérateurs auditionnés et rencontrés sur le terrain, vos rapporteurs considèrent que **le public en situation irrégulière doit faire l'objet d'un accueil et d'un accompagnement spécifique**. Certains centres sont déjà dédiés à l'accueil prioritaire de publics particulièrement vulnérables tels que les femmes victimes de violences ou les sortants de détention, pour leur apporter un suivi spécifique. Dès lors, certaines structures de l'hébergement généraliste pourraient être identifiées pour l'accueil prioritaire de ce public, afin de leur assurer un accompagnement adapté.

<p><b>Proposition n° 7 : Dédier des centres d'hébergement à l'accueil prioritaire des personnes en situation administrative précaire relevant de l'hébergement généraliste, pour leur assurer un accompagnement adapté.</b></p>
---

**L'accompagnement spécifique au sein de ces structures permettrait une évaluation du public afin de les orienter vers les démarches les plus appropriées à leur situation. D'une part, ces personnes peuvent être orientées vers les dispositifs d'aide au retour.**

Le ministère de l'intérieur développe des dispositifs de préparation au retour (DPAR) situés dans chaque région, pouvant prendre en charge des personnes faisant l'objet d'une mesure d'éloignement, dans l'attente de l'effectivité de cette mesure. Ces dispositifs doivent être développés et mieux coordonnés avec l'hébergement généraliste pour améliorer la fluidité du parc.

D'autre part, **ces personnes peuvent être accompagnées dans des démarches de régularisation** de leur situation lorsqu'il existe des perspectives d'obtention d'un titre de séjour. Dans ce cas, ces structures dédiées peuvent par exemple développer des actions d'accompagnement en partenariat avec des associations spécialisées dans le droit des étrangers. Ces actions doivent permettre de développer un accompagnement des personnes pour leur prise de rendez-vous en préfecture, qui peut être à réaliser en ligne, et nécessiter d'attendre plusieurs mois. Comme l'indique Adoma dans son enquête sur les obstacles à la fluidité dans le parc généraliste liés à la situation administrative des hébergés, le délai pour obtenir un rendez-vous pour une première demande de séjour à la préfecture de police de Paris est actuellement d'un an. Il est en outre précisé que les préfectures mettent parfois plus d'un an à statuer sur une demande de titre de séjour. Ces démarches propres aux personnes en situation administrative précaires, qui sont longues, seraient donc facilitées par un accompagnement spécifique.

## **B. RENFORCER LES DEMARCHES DE PREVISIBILITÉ ET DE CONTRACTUALISATION POUR AMÉLIORER LE PILOTAGE DES ACTEURS**

### **1. Renforcer la prévisibilité des ouvertures des places et de leurs financements**

#### *a) Renforcer la prévisibilité des ouvertures de places*

L'une des principales difficultés dans le financement et la gestion des dispositifs d'hébergement réside dans **l'ouverture de places en urgence**, en particulier pendant les campagnes hivernales. Un effort doit être porté sur **les mesures de prévisibilité d'ouverture de places**, que ce soit pour les dispositifs hivernaux ou l'ouverture de places pérennes.

Concernant **les dispositifs hivernaux**, plusieurs milliers de places étant ouvertes chaque hiver, il apparaît souhaitable et possible que ces ouvertures soient mieux anticipées et davantage formalisées. En Ile-de-France, la DRIHL a initié pour la première fois durant l'été 2018 **un appel à candidature** afin d'identifier un socle de 2 800 places à ouvrir pour l'hiver 2018-2019, au prix de 30 euros par place et par jour. Cette démarche avait pour objectif d'anticiper l'ouverture de places hivernales, d'encourager les opérateurs à prospecter des sites mobilisables, d'harmoniser les prestations et les financements.

Elle a été saluée par les opérateurs rencontrés par vos rapporteurs qui ont vu dans cette initiative le moyen d'assurer une plus grande transparence dans la sélection des gestionnaires de places hivernales et d'obtenir une meilleure visibilité sur l'ouverture de places et leur financement pour l'hiver.

Cette démarche doit donc être renouvelée et déployée dans d'autres territoires, en particulier dans les grandes zones urbaines où les dispositifs hivernaux sont les plus significatifs.

**Proposition n° 8 : Renouveler chaque été les appels à candidature pour assurer une gestion prévisionnelle des dispositifs hivernaux, en particulier dans les grandes zones urbaines.**

La prévisibilité d'ouverture de places pour le parc pérenne peut également être améliorée par **une meilleure formalisation des procédures d'ouverture de places** et par une **gestion prévisionnelle du foncier** destiné à les accueillir.

Concernant **les procédures de sélection des opérateurs** lors de la création de places, le recours aux **appels à candidature** voire aux **appels à projet** pourrait être développé dans certains cas, en particulier pour l'ouverture d'un nombre significatif de places. À cet égard, le lancement du marché national « hébergement d'urgence avec accompagnement social » dans le cadre du rachat d'hôtels Formule 1, gérés par Adoma, a permis une extension significative du parc généraliste dans un cadre formalisé, avec un cahier des charges de prestations et un financement homogène. Certaines associations craignent cependant que le développement des appels à projet favorise les grands opérateurs de l'hébergement, plus à même de répondre à ces sollicitations formalisées. Pour autant, **ces procédures assurent une meilleure transparence dans la sélection des gestionnaires et donnent plus de visibilité aux opérateurs** dans l'évolution du parc. Elles permettent également une homogénéisation des pratiques et des financements, sans qu'une modulation ne soit exclue selon les spécificités des territoires ou des publics accueillis. Elles peuvent enfin inciter les petits opérateurs à mutualiser leurs moyens, par exemple au sein de GCSMS, pour répondre à des projets de plus grande ampleur.

La **sélection des hôtels** pour la réservation de nuitées peut également faire l'objet d'une plus grande formalisation, inégale selon les opérateurs. Certains prescripteurs de nuitées hôtelières recourent à des **marchés publics** pour la sélection des hôteliers. À cet égard, des améliorations sont en cours dans la région Ile-de-France où le préfet de région et les préfets de département ont entamé la régionalisation de la réservation des nuitées hôtelières, mutualisée au sein d'un opérateur unique sous la forme d'un GCSMS composé des huit SIAO d'Ile-de-France prescripteurs de nuitées. Ce GCSMS s'appuiera dans un premier temps sur la plateforme de réservation hôtelière du Samu social de Paris.

Cette mutualisation permettra de généraliser la procédure du marché public dans le dispositif hôtelier parisien qui n'était pas utilisée dans tous les départements. Ces démarches gagneraient donc à être déployées dans d'autres régions où la réservation de nuitées hôtelières est significative.

Un **meilleur cadrage dans la sélection des SIAO** pourrait également être engagé par les services de l'État. Alors que des SIAO interdépartementaux peuvent dorénavant être créés en vertu de la loi ELAN, il apparaît souhaitable qu'une formalisation de la procédure de sélection des opérateurs soit engagée et diffusée auprès des services déconcentrés, au regard des nombreuses missions des SIAO en termes de régulation de l'hébergement généraliste.

**Proposition n° 9 : Renforcer la formalisation des procédures de sélection des opérateurs de l'hébergement d'urgence (SIAO, centres d'hébergement, nuitées d'hôtels) en ayant recours à des appels à candidature ou des appels à projet selon les besoins.**

La gestion prévisionnelle du parc d'hébergement passe également par **la prospection du foncier disponible pour accueillir des places**. Cette prospection est rendue nécessaire, en particulier en Ile-de-France, par le nombre croissant de dispositifs installés dans de l'immobilier dit « intercalaire », c'est-à-dire occupé à titre temporaire avant réaménagement, travaux ou destruction. Pour renforcer la continuité de l'accueil dans ce contexte, la DRIHL conduit actuellement plusieurs projets visant à renforcer les liens entre services de l'État, opérateurs, bailleurs privés et publics afin de mobiliser le foncier disponible en Ile-de-France et optimiser la gestion des sites temporaires. Cette direction a également missionné l'association pour l'accompagnement, le mieux-être et le logement des isolés (AMLI) afin de mener un travail de prospection de locaux. Ces initiatives sont à poursuivre car elles sont de nature à renforcer le pilotage du parc et à améliorer la continuité de l'accueil des personnes hébergées.

*b) Poursuivre et affiner la remise à plat des financements*

Afin de rationaliser le financement des structures d'hébergement, d'importantes mesures ont été prises pour mieux connaître les coûts des places d'hébergement et entamer une réduction des écarts de tarification.

La nécessité d'obtenir **une meilleure connaissance des coûts selon les structures d'hébergement** s'est traduite par le développement des **enquêtes nationales de coûts** (ENC) au sein du secteur « accueil, hébergement et insertion ». Cette enquête est renseignée chaque année par les opérateurs et permet aux autorités de tarification d'avoir une vision plus fine des besoins de financement des gestionnaires et des éventuels écarts entre structures.

La loi de finances pour 2018 a rendu **le renseignement de l'ENC obligatoire pour les gestionnaires de CHRS<sup>1</sup> et de structures d'hébergement d'urgence** ouvertes pendant plus de neuf mois dans l'année<sup>2</sup>. Les gestionnaires de CHRS qui ne transmettent pas ces données se voient imposer une tarification d'office par les services de l'État. Les conventions de financement des centres d'hébergement d'urgence doivent prévoir que le versement d'une partie de la subvention est subordonnée au fait d'avoir rempli l'ENC.

L'ENC, déployée depuis 2014 puis généralisée, a révélé **d'importantes disparités de coûts** selon les territoires, les structures d'accueil et les prestations proposées pour un même type de structure. Alors que cette ENC n'était au départ qu'un outil d'information destiné à améliorer le dialogue de gestion avec les opérateurs, il a été suivi d'une démarche de convergence tarifaire pour les CHRS.

La **démarche de convergence tarifaire des CHRS** a été engagée en 2018 avec la mise en place de tarifs plafonds selon l'activité et les missions des centres. Elle s'accompagne d'un plan d'économie de 57 millions d'euros sur quatre ans pour les CHRS. L'unité budgétaire du programme 177 dédiée au financement des CHRS a ainsi diminué de 18,7 millions d'euros entre 2017 et 2018, passant de 657,7 millions d'euros à 639 millions d'euros.

Des **tarifs plafonds** ont été arrêtés par « groupe homogène d'activités et de missions » (GHAM). Douze GHAM ont été constitués en fonction de l'exercice ou non de quatre types de mission (hébergement, alimentation, accompagnement, accueil et orientation) et selon que l'accompagnement s'effectue en mode regroupé ou diffus. Ces tarifs correspondent aux tarifs moyens constatés lors de la dernière ENC, augmentés de 5 %. La convergence s'effectue progressivement : les CHRS au-dessus du tarif plafond qui leur correspond se sont vus appliquer une diminution de leur financement à hauteur du quart de l'écart entre leur coût constaté et le tarif plafond.

#### Tarifs plafonds par GHAM applicables aux CHRS

GHAM	Activité principale	Missions principales				Tarifs plafonds
		Héberger	Alimenter	Accompagner	Accueillir	
1R	Accueillir en regroupé	x	x		x	17 806 €
6R	Accueillir en regroupé	x			x	14 499 €
5D	Accueillir en diffus	x			x	8 626 €
2R	Accompagner en regroupé	x	x	x		19 500 €
3R	Accompagner en regroupé	x	x	x	x	20 551 €

<sup>1</sup> Art. L. 345-1 du code de l'action sociale et des familles.

<sup>2</sup> Art. L. 322-8-1 du code de l'action sociale et des familles.

GHAM	Activité principale	Missions principales				Tarifs plafonds
		Héberger	Alimenter	Accompagner	Accueillir	
4R	Accompagner en regroupé	x		x	x	18 592 €
5R	Accompagner en regroupé	x		x		17 399 €
2D	Accompagner en diffus	x		x		16 140 €
3D	Accompagner en diffus	x	x	x	x	17 813 €
4D	Accompagner en diffus	x		x		11 506 €
7D	Accompagner en diffus	x		x	x	14 846 €
8D	Accompagner en diffus	x	x	x		16 445 €

*Source : arrêté du 2 mai 2018 fixant les tarifs plafonds prévus au deuxième alinéa de l'article L. 314-4 du code de l'action sociale et des familles applicable aux établissements mentionnés au 8° du 1 de l'article L. 312-1 du même code au titre de l'année 2018*

La convergence tarifaire a ainsi permis de réduire le coût moyen d'une place en CHRS. Cette démarche est reconduite en 2019, avec une accélération du rattrapage qui passe à une réduction de quart de l'écart constaté au tiers. Toutefois, le Gouvernement a constaté **que les efforts demandés aux CHRS avaient des conséquences non négligeables sur leur fonctionnement**, certains d'entre eux ayant été contraints de réduire leurs effectifs. En outre, **la démarche de convergence tarifaire a également eu un impact sur les CHRS qui se trouvaient en-dessous des tarifs plafonds**, ce qui a été source d'incompréhension pour les gestionnaires. Auditionné par la commission des finances du Sénat le 3 juin 2019, le ministre chargé de la ville et du logement a indiqué que les instructions transmises aux services de l'État n'avaient pas été correctement mises en œuvre et que, dans certains territoires, tous les CHRS ont été affectés et pas seulement ceux qui dépassaient le tarif plafond. **C'est pourquoi des mesures correctrices ont été prises**. Le Gouvernement a donc décidé de limiter la baisse des dotations à 2 millions d'euros pour 2019 et de porter une attention particulière aux structures accueillant du public spécifique, revenant ainsi sur l'objectif de réduction de 57 millions d'euros.

Ces démarches de recensement des coûts et de convergence tarifaire sont de nature à assurer un meilleur pilotage des dispositifs d'hébergement et une rationalisation de leurs financements. Elles sont toutefois à développer et à affiner pour améliorer le financement des places.

**Concernant l'ENC d'une part, celle-ci doit être précisée afin que les données transmises soient davantage uniformisées.** Plusieurs opérateurs rencontrés par vos rapporteurs ont indiqué que les charges n'étaient pas prises en compte de la même manière par l'ensemble des gestionnaires pour renseigner l'ENC, notamment au regard du coût du foncier ou de la spécificité du public accueilli. Il conviendrait donc que les services de l'État œuvrent à **l'harmonisation des données à renseigner**,



afin que l'ENC soit plus objective. En outre, celle-ci pourrait être **étendue aux nuitées d'hôtel** qui représentent un tiers du parc de l'hébergement généraliste et qui ne font, à l'heure actuelle, pas l'objet d'un recensement national de leurs coûts.

**Proposition n° 10 : Élargir l'enquête nationale des coûts à l'ensemble du parc généraliste et uniformiser la nature des charges à renseigner.**

D'autre part, la **convergence tarifaire doit être poursuivie** sans pénaliser les établissements dont le coût est inférieur à la moyenne. Après l'expérience de son déploiement pour la tarification des CHRS, **une réflexion doit être engagée pour étendre la démarche de convergence à l'ensemble des structures d'hébergement**. Deux tiers du parc n'ayant par le statut de CHRS, la rationalisation des coûts de la politique d'hébergement doit passer par une extension de cette démarche, basée sur l'élargissement et l'amélioration de l'ENC qui pourrait prendre mieux en compte les spécificités des dispositifs liées à leur localisation et à l'amortissements des aménagements pour les structures d'hébergement d'urgence.

**Proposition n° 11 : Étendre la démarche de convergence tarifaire à l'ensemble des structures d'hébergement pérennes.**

Par ailleurs, la démarche de tarification s'effectue de façon bilatérale entre les gestionnaires et l'autorité de tarification, en l'espèce les services déconcentrés de l'État, que ce soit dans le cadre d'une convention de subvention ou d'une démarche de tarification pour les CHRS.

La **démarche de convergence tarifaire** engagée auprès des CHRS a été source d'incompréhensions quant aux baisses de dotations applicables. Une telle mesure aurait gagné à faire l'objet d'une meilleure information des services de l'État auprès des gestionnaires. Plus largement, plusieurs opérateurs rencontrés par vos rapporteurs ont fait état d'une **demande de plus grande transparence dans l'attribution des crédits sur le territoire et entre les gestionnaires**, en étant davantage informés en amont sur les priorités de l'État pour la conduite de la politique de l'hébergement. Par conséquent, les services de l'État dans la région ou le département pourraient organiser chaque année **des conférences de financement destinées à mieux informer les opérateurs**. Ces conférences pourraient être organisées dans le cadre du comité de pilotage des PDALHPD afin d'assurer une bonne coordination entre la programmation pluriannuelle et la déclinaison opérationnelle de ces objectifs.

**Proposition n° 12 : Organiser des conférences annuelles de financement dans chaque département entre l'État et les opérateurs.**

## 2. Renforcer les outils de pilotage et responsabiliser les gestionnaires

Afin de responsabiliser les gestionnaires et offrir aux acteurs du secteur une meilleure visibilité sur les financements et l'évolution du parc, **le recours à la contractualisation pluriannuelle s'est développé pour les places de CHRS**. Les CPOM permettent aux gestionnaires de CHRS de déroger à la procédure budgétaire annuelle, dans le cadre d'un dialogue de gestion contradictoire, pour arrêter leur financement avec l'autorité de tarification<sup>1</sup>.

Les CPOM permettent de fixer des **éléments pluriannuels de financement**, ceux-ci restant limités au regard du principe d'annualité budgétaire. En outre, un CPOM peut fixer une **dotations globalisée** pour plusieurs établissements d'un gestionnaire qui relève du même type de financement, en l'espèce plusieurs CHRS. Il peut comprendre des **objectifs** tels que le niveau d'activité, l'efficacité de la dépense, l'organisation interne, la qualité d'accompagnement des personnes, mesurés par des indicateurs.

### Ratio des crédits dédiés aux CHRS couverts par un CPOM

2016 (réalisation)	2017 (réalisation)	2018 (prévision)	2019 (prévision)	2020 (cible)
15	34	40	50	60

Source : indicateur 2.1 du programme 177 – PAP 2019 de la mission « cohésion des territoires »

**La loi ELAN<sup>2</sup> a rendu obligatoire la signature de CPOM entre l'État et les gestionnaires de CHRS**. L'ensemble des CHRS devra être couvert par un CPOM au plus tard le 31 décembre 2022. Cette disposition s'articule avec celle visant à faciliter le passage des places d'hébergement déclarées sous le statut autorisé dès lors qu'un CPOM est conclu par le gestionnaire, ainsi qu'avec la disposition rendant opposable le PDALHPD pour la délivrance des autorisations des CHRS. La négociation des CPOM entre gestionnaires et services de l'État doit donc prendre en compte les priorités définies par le PDALHPD.

La loi prévoit en outre qu'un cahier des charges comprenant un modèle de contrat pluriannuel est arrêté par les ministres chargés des affaires sociales et du logement. Pour élaborer ce cahier des charges, un groupe de travail a été constitué avec des opérateurs du secteur, sous la responsabilité de la direction générale de la cohésion sociale. Il devrait permettre d'arrêter le cahier des charges à l'été.

<sup>1</sup> Art. L. 313-11 du code de l'action sociale et des familles.

<sup>2</sup> Art. L. 313-11-2 du code de l'action sociale et des familles, créé par l'article 125 de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique.

La direction générale de la cohésion sociale a indiqué à vos rapporteurs que les participants au groupe de travail se sont accordés pour que les structures d'hébergement subventionnées puissent être intégrées au CPOM d'un CHRS si ces établissements relèvent du même gestionnaire. Cette mesure serait de nature à **étendre la démarche de contractualisation pluriannuelle à l'ensemble des centres d'hébergement** et permettrait ainsi d'améliorer le pilotage du parc par les services de l'État et la visibilité donnée aux opérateurs sur leurs financements. Elle peut aussi constituer une étape facilitant la convergence des statuts des différents centres d'hébergement au profit du régime de l'autorisation. Les opérateurs participant au groupe de travail se sont également prononcés en faveur d'une fongibilité entre les crédits dédiés aux CHRS et ceux destinés aux activités sous subventions. Au sein d'un CPOM d'un même gestionnaire regroupant établissements autorisés et établissements déclarés, il pourrait en effet être utile d'ouvrir des possibilités de fongibilité. Cette fongibilité pourrait permettre de mutualiser des moyens ou des fonctions support pour la gestion de plusieurs types d'établissements sur un même territoire.

**Proposition n° 13 : Étendre la démarche de contractualisation pluriannuelle à l'ensemble des centres d'hébergement pérennes et prévoir des possibilités de fongibilité des financements pour certaines activités mutualisées entre structures.**

Le développement de cette démarche de contractualisation doit aussi être l'occasion de **renforcer l'évaluation des résultats** de la politique d'hébergement, par le biais d'indicateurs, et **le contrôle des opérateurs**.

La DRIHL a élaboré en 2018 des indicateurs régionaux de performance qui sont transmis avec les comptes administratifs de chaque structure d'hébergement. Ces indicateurs sont les suivants :

- durées de séjour ;
- taux d'occupation ;
- taux de refus ;
- nombre de dossiers suivis par ETP d'intervenants sociaux et socio-éducatifs ;
- taux d'intervenants sociaux et socio-éducatifs diplômés d'État ;
- suivi des sorties ;
- taux de personnes disposant d'une demande de logement social active.

Ces indicateurs devraient ainsi être déployées pour l'ensemble des structures d'hébergement afin d'améliorer leur pilotage et de rationaliser leur financement. La généralisation de la contractualisation et la transformation progressive du parc d'hébergement au profit du statut de l'autorisation devrait permettre des gains de temps et de productivité pour les services de l'État qui n'auront plus à conduire de procédure annuelle

de tarification basée sur un échange contradictoire avec les gestionnaires de CHRS. Ces gains doivent permettre de renforcer les missions des services déconcentrés vers davantage **d'ingénierie financière et sociale**, pour la négociation des CPOM, et vers des **missions de contrôle**. L'administration centrale de la cohésion sociale a ainsi prévu que les services déconcentrés pourront bénéficier à partir du mois de septembre d'une offre de formation sur la tarification et la contractualisation<sup>1</sup>.

Ces évolutions doivent en outre s'accompagner d'un **renforcement du contrôle de l'État sur les opérateurs**. La responsabilisation des gestionnaires par la contractualisation pluriannuelle doit s'accompagner d'un contrôle effectif de la dépense et des objectifs fixés, pour s'assurer de l'efficacité de la politique de l'hébergement. Vos rapporteurs ont constaté que les contrôles des gestionnaires étaient bien souvent limités et que certains gestionnaires ne faisaient pas l'objet de vérifications régulières sur les conditions d'accueil et leur fonctionnement par des contrôles sur place. Une instruction conjointe de la direction générale de la cohésion sociale et du contrôleur budgétaire et comptable ministériel a ouvert une campagne de contrôles sur les opérateurs de l'hébergement par les services déconcentrés de l'État en 2017 pour les régions Normandie, Grand-Est et Hauts-de-France. Ces contrôles, par l'analyse financière des comptes des opérateurs bénéficiant de subventions, ont permis de récupérer des excédents et de redéployer les crédits obtenus. De telles démarches sont à reconduire régulièrement dans les autres régions.

Il est par conséquent indispensable de **renforcer les opérations de contrôle sur l'ensemble des structures**, en particulier des nuitées hôtelières qui ne font pas l'objet de vérifications suffisantes. Pour cela, une attention particulière doit être portée sur les effectifs et les compétences nécessaires au sein de l'administration déconcentrée pour assurer ces contrôles, alors qu'une réorganisation de l'administration territoriale de l'État est en cours<sup>2</sup>, avec notamment l'objectif de rapprocher les services chargés de la cohésion sociale et les Direccte<sup>3</sup>.

**Proposition n° 14 : Renforcer les contrôles des services de l'État sur tous les opérateurs de l'hébergement (SIAO, CHRS, CHU, hôtels) en développant les vérifications sur place des conditions de fonctionnement et d'accueil.**

<sup>1</sup> Instruction n° DGCS/5A/1A/5C/2019/112 du 9 mai 2019 relative à la campagne budgétaire du secteur « Accueil, hébergement et insertion » pour 2019.

<sup>2</sup> Circulaire du 12 juin 2019 relative à la mise en œuvre de la réforme de l'organisation territoriale de l'État.

<sup>3</sup> Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi.

## EXAMEN EN COMMISSION

---

*Réunie le mercredi 26 juin 2019 sous la présidence de M. Alain Milon, président, la commission examine le rapport d'information de MM. Jean-Marie Morisset et Guillaume Arnell sur le financement public des opérateurs de l'hébergement d'urgence.*

*M. Alain Milon, président.* – Nous examinons ce matin le rapport de nos collègues Guillaume Arnell et Jean-Marie Morisset sur le financement public des opérateurs de l'hébergement d'urgence. Je leur cède immédiatement la parole pour nous présenter leurs conclusions.

*M. Jean-Marie Morisset, rapporteur.* – Chaque année, lors de l'examen du projet de loi de finances, notre commission se saisit pour avis des crédits du programme 177 « hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables ». Les crédits de ce programme ont connu une croissance de 43 % en cinq ans et dépassent dorénavant les 2 milliards d'euros.

Cette hausse, exceptionnelle dans un contexte de maîtrise des finances publiques, a été principalement destinée au financement du parc d'hébergement qui a atteint près de 146 000 places d'accueil en 2018. Malgré l'augmentation considérable des capacités d'hébergement et les efforts engagés par le Gouvernement dans le cadre du plan « logement d'abord », les dispositifs demeurent saturés, en raison de l'augmentation des situations d'exclusion et de la progression des flux migratoires.

C'est dans ce contexte que nous avons mené nos travaux sur le financement des opérateurs de l'hébergement d'urgence, cette politique publique étant mise en œuvre en quasi-totalité par des opérateurs privés, dont la plupart sont des associations. Nous avons souhaité mesurer l'efficacité de la dépense consacrée à cette politique et évaluer le pilotage des dispositifs d'hébergement d'urgence, en appréciant les objectifs fixés, la gestion déléguée de l'offre et de la demande d'hébergement, les conditions de financement des opérateurs et l'accompagnement social proposé.

Nous avons procédé à l'audition des principaux gestionnaires de structures d'hébergement et des services de l'État concernés et nous avons effectué cinq déplacements, à Nantes, à Lille et en région parisienne. Nous avons ainsi visité huit structures d'hébergement et rencontré les opérateurs et les services déconcentrés qui mettent en œuvre cette politique sur le terrain.

Notre constat, à l'issue de ces travaux, est celui d'un pilotage insuffisant de la politique de l'hébergement et de ses opérateurs.

Les dispositifs ont des statuts et des modes de financements divers, sans justification évidente. La gestion des dispositifs d'accueil, soumise à l'urgence, manque de prévisibilité, de connaissance des besoins et de contrôles. Nous formulons donc une série de propositions destinées à améliorer cette gestion.

**M. Guillaume Arnell, rapporteur.** – Parmi les difficultés constatées figure tout d’abord la sous-budgétisation chronique de la politique d’hébergement, prise entre l’impératif de l’inconditionnalité de l’accueil et l’objectif de maîtrise des dépenses. Ce conflit d’objectifs nuit à son pilotage.

D’une part, la création en urgence, chaque année, de places d’accueil pour limiter le nombre de personnes à la rue complique la programmation budgétaire. D’autre part, les crédits ouverts pour l’année N sont inférieurs à ceux exécutés pour l’année N-1 alors que la demande d’hébergement ne se tarit pas. L’ouverture de crédits supplémentaires en cours d’année est ainsi devenue systématique et la résorption de cette sous-budgétisation n’a donc pas pu être réalisée.

En 2018, la loi de finances initiale a prévu l’ouverture de crédits à hauteur de 1 954 millions d’euros. Cette enveloppe s’est avérée insuffisante malgré un report de crédits de l’année 2017 sur 2018. La loi de finances rectificative pour 2018 a donc ouvert des crédits supplémentaires à hauteur de 60,2 millions d’euros, et son exécution s’est finalement élevée à 2 099 millions d’euros pour 2018.

Des efforts ont toutefois été conduits l’an dernier afin de construire une programmation budgétaire plus sincère. Un rebasage du programme a été effectué en 2018, afin de construire un budget plus adapté aux besoins de financement régionaux.

Pour autant, nous doutons que les crédits ouverts pour 2019 suffisent à couvrir les besoins de financement. À périmètre constant, ils demeurent inférieurs de 102 millions d’euros à l’exécution 2018.

Notre première proposition est donc de mettre fin à la sous-budgétisation du programme 177 en poursuivant les efforts engagés pour une programmation plus sincère.

**M. Jean-Marie Morisset, rapporteur.** – La gestion des places d’hébergement est rendue complexe par une multiplication des types de structures, aux modes de financements différents. Les centres d’hébergement et de réinsertion sociale (CHRS), qui regroupent 45 000 places, sont des établissements autorisés et financés sous la forme de dotations. Les centres d’hébergement d’urgence (CHU), qui représentent 52 000 places, sont des établissements déclarés, financés par des subventions. Enfin, 48 000 places à l’hôtel sont financées par des subventions et payées par l’intermédiaire d’un opérateur.

Le statut des CHRS, qui relèvent des établissements sociaux et médico-sociaux, offre davantage de garanties aux gestionnaires sur leurs financements et de moyens de contrôle aux services de l’État. Ces établissements sont autorisés par l’État après une procédure d’appel à projet, ils sont financés par une dotation qui peut être négociée dans le cadre d’un contrat pluriannuel. Ils sont soumis à des procédures d’audit interne et externe. Les centres d’hébergement déclarés sont régis par des règles moins strictes : la sélection du gestionnaire n’est pas toujours formalisée et les financements par subventions sont généralement encadrés par une convention annuelle ou pluriannuelle.

*Les centres d'hébergement d'urgence et les places à l'hôtel ont vocation à accueillir les personnes à la rue en situation de détresse, pour une courte durée, alors que les CHRS permettent en principe un hébergement plus long pour accompagner les personnes vers l'autonomie sociale et le logement pérenne.*

*Cette distinction n'est cependant plus vérifiée sur le terrain : les durées de séjour se rapprochent et tendent à se rallonger dans toutes les structures. Quelques personnes résident même dans un CHU ou un CHRS pendant plusieurs années. Une enquête de la DREES menée en 2012 indiquait que la durée moyenne de séjour des adultes hébergés en CHRS était de 17 mois et de 16 mois pour ceux hébergés dans les autres centres d'accueil.*

*Faute de rotation suffisante dans le parc, les affectations se font moins en fonction du type de structure adaptée à la personne que selon les places disponibles. Plusieurs opérateurs interrogés ont ainsi indiqué qu'ils n'étaient pas en mesure de réellement distinguer les missions exercées par les CHRS de celles des centres d'hébergement d'urgence, en termes de conditions d'accueil, de niveau d'accompagnement social et de durée de séjour.*

*Au sein même des structures pérennes, 18 % des places de CHRS sont identifiées comme des places d'urgence. Dans le parc « hébergement d'urgence », 16 % des places sont dédiées à de l'hébergement d'insertion et de stabilisation. À cela s'ajoutent les centres d'hébergement et de stabilisation (CHS), comptabilisés dans le parc CHU et les résidences hôtelières à vocation sociale (RHVS) assurant un hébergement d'urgence, financés par des subventions.*

*Nous pensons donc que la création d'un statut unique de centre d'hébergement permettrait de rationaliser l'offre généraliste et de simplifier le pilotage des dispositifs.*

*L'article 125 de la loi ELAN permet de faciliter, jusqu'en 2022, le passage de places d'hébergement déclarées sous le statut de l'autorisation, en dérogeant à l'obligation de passer par un appel à projets pour étendre la capacité de CHRS existants ou pour faire passer des places déclarées sous le statut autorisé. Ce passage sous statut autorisé doit permettre d'améliorer la gestion des dispositifs et la prévisibilité des financements. Aucun objectif de transformation n'est à ce stade fixé, en termes de nombre de places à transformer et de calendrier, car les décisions de transformation feront l'objet de négociations en fonction des priorités territoriales.*

*Pour mettre en œuvre cette mesure, nous proposons que des objectifs chiffrés soient fixés pour chaque région afin d'assurer le passage effectif sous statut autorisé des places déclarées.*

*Nous considérons en outre que la restructuration de l'offre doit, à terme, tendre vers un statut unique sous la forme de l'autorisation pour l'ensemble des structures pérennes du parc généraliste. Or, à ce stade les résidences hôtelières assurant un hébergement d'urgence ne sont pas concernées par la loi ELAN.*

**M. Guillaume Arnell, rapporteur.** – *Par ailleurs, le pilotage des opérateurs, largement soumis à l'urgence, manque de prévisibilité et de connaissance des publics.*

*L'ouverture de places hivernales est une source d'incertitude pour les gestionnaires. Malgré les efforts croissants des services de l'État pour une gestion prévisionnelle des campagnes hivernales, notamment par l'identification du foncier disponible pour accueillir des places exceptionnelles, l'ouverture des places se fait fréquemment dans l'urgence. Dans cette situation, la sélection des opérateurs se fait souvent de gré à gré, et conduit à solliciter de grands opérateurs qui ont la capacité d'agir dans des délais contraints.*

*Les opérateurs sélectionnés sont souvent amenés à procéder à l'ouverture de places avant que les financements dédiés ne soient versés voire arbitrés. Le coût d'une place hivernale, qui doit amortir sur une courte durée les aménagements réalisés, peut s'avérer très supérieur à celui d'une place pérenne en centre d'hébergement, alors que les conditions d'accueil sont bien moins favorables.*

*Les gestionnaires sont aussi confrontés à des incertitudes à la fin de chaque période hivernale, À la mi-mars 2019, ils ne connaissaient toujours pas le nombre de places qui allaient être pérennisées sur les 14 000 ouvertes pour l'hiver 2018-2019. La décision du Gouvernement de pérenniser 6 000 places n'a été rendue publique que le 1<sup>er</sup> avril. Dans l'attente de cette décision, ils ignoraient le nombre de personnes accueillies qui allaient devoir sortir des dispositifs hivernaux. Les décisions de pérennisation gagneraient donc à être davantage anticipées, en concertation avec les gestionnaires, pour assurer une meilleure continuité de l'offre d'hébergement.*

*Pour une meilleure préparation des périodes hivernales, des marges de progrès existent également. Pour la première fois, à l'été 2018, un appel à candidature a été initié par l'État en Ile-de-France afin d'identifier un socle de 2 800 places à ouvrir pour l'hiver. Nous proposons de renouveler cette procédure chaque été pour assurer une gestion prévisionnelle des dispositifs hivernaux, en particulier dans les grandes zones urbaines.*

*Au-delà de l'hiver, nous considérons que la prévisibilité d'ouverture de places pour le parc pérenne peut également être améliorée par une meilleure formalisation des procédures d'ouverture de places et par une gestion prévisionnelle du foncier. C'est en particulier le cas pour les nuitées d'hôtels, dont une partie seulement est sélectionnée selon une procédure de marché public. Nous proposons donc de renforcer la formalisation des procédures de sélection des opérateurs de l'hébergement d'urgence en ayant recours à des appels à candidature ou des appels à projet selon les besoins.*

*En outre, il nous semble que l'État dispose d'une connaissance trop limitée des publics accueillis dans les dispositifs d'hébergement d'urgence. Si l'État est le financeur de la politique d'hébergement, la régulation de l'offre et de la demande d'hébergement est largement déléguée aux services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO). Cette régulation s'est d'ailleurs considérablement améliorée avec la montée en charge des SIAO qui coordonnent, à l'échelle du département, la veille sociale, les demandes d'hébergement en gérant le « 115 » et l'orientation des publics.*

*La connaissance du secteur s'est aussi améliorée avec, d'une part, le développement du système d'informations des SIAO, partagé par tous les acteurs, et d'autre part, l'obligation pour les gestionnaires de remplir chaque année une enquête nationale des coûts destinée à mieux connaître les besoins et les disparités de*



financement. Pour autant, la qualité de l'information disponible dépend des données demandées et transmises par les opérateurs. Certains responsables de services déconcentrés nous ont indiqué que les données disponibles n'étaient pas suffisantes pour assurer un pilotage satisfaisant.

Des informations plus précises sur les publics hébergés pourraient être demandées aux opérateurs. L'État dispose par exemple du nombre de demandeurs d'asile hébergés dans le parc généraliste mais il ignore la part de personnes non régularisées, alors que certains opérateurs ont effectué des enquêtes sur la situation administrative des publics qu'ils accueillent. Or il est nécessaire d'avoir une connaissance précise des publics accueillis pour adapter au mieux les structures d'hébergement et l'accompagnement social. Nous proposons donc qu'un travail soit engagé entre l'État et les opérateurs visant à compléter et préciser la nature des données à recueillir pour disposer d'une meilleure connaissance des publics hébergés.

**M. Jean-Marie Morisset, rapporteur.** – Plusieurs personnes rencontrées nous ont également indiqué que l'une des principales sources de complexité dans la gestion des dispositifs d'hébergement était l'accueil du public migrant.

L'hébergement des demandeurs d'asile et des réfugiés fait l'objet d'une prise en charge par des dispositifs spécifiques, sous la responsabilité du ministère de l'intérieur. Le dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile (DNA) comprend un parc d'hébergement de 86 000 places, réparties en diverses structures. Malgré l'existence de ce dispositif dédié, l'importance des flux migratoires a conduit à la création, souvent en urgence, de places d'hébergement pour l'accueil des migrants au sein du parc généraliste, financées par le programme 177. Des clarifications progressives ont été opérées entre les financements des deux dispositifs.

Toutefois, la saturation du parc dédié aux demandeurs d'asile et le principe d'accueil inconditionnel qui gouverne l'hébergement généraliste n'ont pas fait disparaître la porosité entre les deux dispositifs. Lors d'une enquête réalisée par l'État en mars 2019, 11 400 demandeurs d'asile ont été comptabilisés dans l'hébergement généraliste, soit 8 % des places du parc.

Il résulte de cette situation d'importantes difficultés de gestion. Les services de l'État sur le territoire doivent agir sous la responsabilité de deux tutelles : le ministre de l'intérieur et le ministre chargé du logement. Par ailleurs, l'accueil de demandeurs d'asile ou de réfugiés complexifie le financement des structures d'hébergement généraliste, au regard du principe de spécialité budgétaire. En effet, les services déconcentrés ont pour instruction d'identifier la présence de demandeurs d'asile dans l'hébergement généraliste afin que les places occupées par ce public soient facturées au programme « asile et immigration ». Enfin, les centres d'hébergement d'urgence accueillant des demandeurs d'asile doivent accompagner ces personnes dans des démarches pour lesquelles les centres d'accueils pour demandeurs d'asile (CADA) sont plus à même d'offrir un accompagnement satisfaisant.

Nous proposons donc de mettre fin à l'accueil de publics relevant du dispositif national d'accueil au sein du parc généraliste, en poursuivant l'accroissement du nombre de places dédiées aux demandeurs d'asile et en renforçant la coordination interministérielle.

*Pour les personnes en situation irrégulière, qu'elles soient déboutées du droit d'asile ou hors du parcours de l'asile, la situation est différente. Ces personnes relèvent de l'accueil inconditionnel et peuvent donc être hébergées au sein du parc généraliste. Plusieurs opérateurs nous ont d'ailleurs indiqué qu'au sein de leur parc d'hébergement généraliste, la présence de personnes en situation irrégulière représentait environ 50 % du public accueilli.*

*Or, ces personnes ne peuvent prétendre à un logement social ou à un emploi : leur sortie de l'hébergement d'urgence est donc très compliquée, ce qui contribue à la saturation du parc et à l'allongement des durées de séjour. Nous estimons que les personnes en situation irrégulière ont besoin d'un accompagnement spécifique pour les aider à sortir de l'hébergement. Elles peuvent être orientées vers les dispositifs d'aide au retour ou être accompagnées dans des démarches de régularisation de leur situation lorsqu'il existe des perspectives d'obtention d'un titre de séjour.*

*Par conséquent, nous considérons que le public en situation irrégulière doit faire l'objet d'un accueil et d'un accompagnement spécifiques. Certains centres sont déjà dédiés à l'accueil prioritaire de publics particulièrement vulnérables tels que les femmes victimes de violences ou les sortants de détention, pour leur apporter un suivi spécifique. Nous proposons donc que certaines structures de l'hébergement généraliste soient identifiées pour l'accueil prioritaire de ce public, afin de lui assurer un accompagnement adapté.*

**M. Guillaume Arnell, rapporteur.** – *Concernant les outils de gestion et de financement des opérateurs, de nombreuses démarches sont en cours pour améliorer la gestion des dispositifs.*

*La nécessité d'obtenir une meilleure connaissance des coûts selon les structures d'hébergement s'est traduite par le développement des enquêtes nationales de coûts (ENC), obligatoires depuis 2018 pour les gestionnaires de CHRS et de CHU.*

*Cette enquête, déployée depuis 2014 puis généralisée, a révélé d'importantes disparités de coûts selon les territoires, les structures et les prestations proposées. Alors que cette ENC n'était au départ qu'un outil d'information destiné à améliorer le dialogue de gestion, elle a été suivie d'une démarche de convergence tarifaire pour les CHRS. Cette démarche de bonne gestion a été mal comprise par les opérateurs dans la mesure où certains d'entre eux ont vu leurs dotations baisser alors qu'ils se trouvaient en-dessous des tarifs plafonds. Reconnaisant ces difficultés, le Gouvernement a pris des mesures correctrices pour cette année. Nous pensons que ces démarches sont à poursuivre et à généraliser.*

*Concernant l'enquête nationale des coûts, celle-ci doit être précisée afin que les données transmises soient davantage uniformisées, car les charges ne semblent pas prises en compte de la même manière par l'ensemble des gestionnaires. En outre, cette enquête devrait être étendue aux nuitées d'hôtel qui représentent un tiers du parc de l'hébergement généraliste et qui ne font, à l'heure actuelle, pas l'objet d'un recensement national de leurs coûts.*

*Nous estimons que la convergence tarifaire doit être poursuivie sans pénaliser les établissements dont le coût est inférieur à la moyenne. Après l'expérience de son déploiement pour la tarification des CHRS, une réflexion doit être engagée pour étendre la démarche de convergence à l'ensemble des structures d'hébergement. Deux tiers du parc n'ayant pas le statut de CHRS, la rationalisation des coûts de la politique d'hébergement doit passer par une extension de cette démarche.*

**M. Jean-Marie Morisset, rapporteur.** – *Les démarches de contractualisation pluriannuelle avec les opérateurs doivent également être renforcées.*

*Le recours à la contractualisation pluriannuelle s'est progressivement développé pour les places de CHRS. La loi ELAN a rendu obligatoire la signature de CPOM entre l'État et les CHRS, à l'horizon du 31 décembre 2022. Des travaux sont en cours entre le ministère et les opérateurs pour élaborer un modèle de CPOM au secteur de l'hébergement. Il serait selon nous pertinent que les structures d'hébergement subventionnées puissent être intégrées au CPOM d'un CHRS si ces établissements relèvent du même gestionnaire, et qu'au sein de ces CPOM, une fongibilité des financements soit permise afin de mutualiser des moyens ou des fonctions support pour la gestion de plusieurs types d'établissements.*

*En cohérence avec notre recommandation d'unifier les statuts des dispositifs d'hébergement, nous proposons donc d'étendre la démarche de contractualisation pluriannuelle à l'ensemble des centres d'hébergement pérennes et de prévoir des possibilités de fongibilité des financements pour certaines activités mutualisées entre structures.*

*Enfin, ces évolutions doivent s'accompagner d'un renforcement du contrôle de l'État sur les opérateurs. La responsabilisation des gestionnaires par la contractualisation pluriannuelle implique un contrôle effectif de la dépense et des objectifs fixés.*

*Or nous avons constaté que les contrôles des gestionnaires étaient bien souvent limités à des contrôles comptables et que certains d'entre eux ne faisaient pas l'objet de vérifications régulières sur les conditions d'accueil et leur fonctionnement par des contrôles sur place. Des campagnes de contrôle ont été lancées en 2017 dans les régions Grand-Est, Normandie et Hauts-de-France. Elles ont permis de récupérer des excédents et de redéployer les crédits obtenus. De telles démarches sont donc à reconduire régulièrement dans les autres régions. Il est par conséquent indispensable de renforcer les opérations de contrôle sur l'ensemble des structures, en particulier des nuitées hôtelières qui ne font pas l'objet de vérifications suffisantes. Alors qu'une réorganisation de l'administration territoriale de l'État est en cours, une attention particulière devra être portée sur les effectifs et les compétences nécessaires au sein de l'administration déconcentrée pour assurer ces contrôles.*

**M. Guillaume Arnell, rapporteur.** – *Au total, d'importantes mesures ont été engagées pour améliorer le pilotage et le financement d'une politique dont la conduite est éminemment complexe. Nous proposons donc d'aller au bout de cette logique pour véritablement renforcer le pilotage et mieux maîtriser les financements alloués aux opérateurs de l'hébergement.*

Ces propositions sont, selon nous, de nature à améliorer la gestion, l'accueil et la fluidité du parc d'hébergement d'urgence. Néanmoins, la sortie des publics de l'hébergement ne sera satisfaisante que lorsque les solutions de logement adapté et social seront suffisantes. Le développement de l'offre de logement fait partie des objectifs du plan « logement d'abord » mais ceux-ci sont loin d'être atteints. Nous invitons d'ailleurs le Gouvernement à augmenter les financements pour le logement adapté, en cohérence avec les ambitions affichées. Ces mesures ne concernent pas directement l'hébergement d'urgence, qui était l'objet de notre mission, mais elles sont nécessaires pour remplir l'objectif assigné à cette politique : accompagner les personnes vulnérables vers un logement pérenne.

**M. Michel Forissier.** – Le travail présenté par nos deux rapporteurs est remarquable. Cette problématique prend une dimension particulière au sein des grandes agglomérations, comme l'agglomération lyonnaise : le bon fonctionnement des systèmes sociaux y produit mécaniquement un appel d'air, et une concurrence, qui ne devrait pas exister, peut s'installer entre différents publics prioritaires.

Différentes catégories de personnes requièrent un accompagnement spécifique. Les femmes en danger vis-à-vis de leurs conjoints doivent ainsi être placées dans des lieux protégés et surveillés jour et nuit. Les personnes ayant purgé une peine ont également droit à la réinsertion. À cet égard, la solution que j'ai conçue avec des chefs d'entreprise de l'agglomération lyonnaise, qui a consisté à les accueillir dans le secteur locatif normal, a suscité des réserves qu'il a fallu dissiper.

Trop souvent, les préfets ont pris des décisions sans même prendre soin d'en informer les maires, alors que la responsabilité de l'accompagnement social incombe aux centres communaux d'action sociale (CCAS). Les services de l'État doivent donc tenir compte des responsabilités des collectivités territoriales en matière d'accueil des personnes vulnérables, en particulier des villes et villages d'accueil à fort taux de logements sociaux situés en périphérie des agglomérations et dont les dépenses d'accompagnement social devront être remboursées. Une collaboration étroite entre les services de l'État, les départements et les communes est donc indispensable.

À l'échelle du département du Rhône, avant la création de la métropole, pour une population d'1,7 million d'habitants, nous étions dans l'impossibilité de préserver les spécificités de certains types d'accueil. L'insuffisance de places conduit à une recherche délicate de solutions en urgence.

**Mme Frédérique Puissat.** – Avez-vous tenu compte, dans le périmètre de vos travaux, des ouvertures de places et des liens avec les collectivités ? Certains d'entre nous ont fait cette expérience de l'absence de concertation avec les collectivités territoriales il y a quelques années : le groupe Accor a procédé à des ventes d'hôtels « Formule 1 », rachetés par un fonds d'investissement à impact social, moyennant un certain niveau de rentabilité, et confiés à un gestionnaire, Adoma. Cet épisode a été très mal vécu au niveau local : non pas que les maires étaient réticents à l'accueil, mais le fait est que, d'une part, ils n'avaient pas été prévenus, et, d'autre part, les « Formule 1 » sont généralement implantés dans des zones d'activité qui n'étaient pas le lieu idéal pour l'intégration des publics accueillis qui comptaient des enfants. Dès lors qu'il y a ouverture de places, un lien doit être assuré avec les communes et les départements, de sorte que nous puissions faciliter ces intégrations.

**Mme Laurence Cohen.** – Les rapporteurs ont souligné la faiblesse des crédits alloués à l'hébergement d'urgence, qui sont consommés intégralement tous les ans. Les moyens sont encore moins suffisants pour la pérennisation du suivi des personnes.

Le Gouvernement a fait de la protection des femmes victimes de violences conjugales une grande cause nationale, mais les paroles demandent encore à être traduites en actes. Depuis le début de cette année, on recense déjà 67 féminicides. La violence des conjoints touche tous les âges et tous les milieux sociaux. Les rapporteurs pourraient-ils nous préciser les solutions prévues et le financement des opérateurs d'hébergement d'urgence en matière d'accueil spécifique de cette population particulièrement vulnérable ? Des mesures spécifiques sont-elles envisagées pour les femmes migrantes, notamment les demandeuses d'asile, encore plus vulnérables ?

**Mme Monique Lubin.** – Énormément de progrès restent à faire pour l'hébergement des femmes victimes de violences.

Je partage l'accent mis par les rapporteurs sur la nécessité d'un contrôle accru des différents opérateurs. Ce contrôle ne doit pas être uniquement budgétaire et porter aussi sur les conditions d'accueil. Mais n'oublions pas que de l'argent public peut financer des marchands de sommeil qui orientent les personnes vers des hôtels ou des logements très anciens. Il est particulièrement préoccupant de savoir que, notamment en région parisienne, des hôtels accueillent essentiellement des personnes en hébergement d'urgence, percevant des fonds de l'État, et dont on apprend qu'ils sont gérés par des marchands de sommeil.

L'hébergement d'urgence doit par ailleurs être suivi d'effets en termes d'hébergement pérenne.

Les dernières mesures législatives adoptées l'année dernière produiront des dégâts qu'on ne tardera pas à mesurer sur le financement de nouveaux logements sociaux.

**Mme Michelle Gréaume.** – Comme l'ont rappelé les rapporteurs, le programme 177 a vocation à financer une partie des dispositifs à destination des populations migrantes dont le nombre ne cesse d'augmenter et dont les conditions d'accueil sont déplorables.

Le Conseil d'État vient de condamner la préfecture du Nord, le 21 juin 2019, à prendre les mesures sanitaires nécessaires pour le gymnase de Grande-Synthe où sont abrités des migrants, les équipements étant jugés insuffisants, notamment en matière d'accès à l'eau potable et aux toilettes. Le Conseil d'État a rappelé que l'État devait garantir le droit de toute personne à ne pas être soumise à des traitements inhumains ou dégradants. La commune de Grande-Synthe va d'ailleurs engager une action indemnitaire contre l'État afin de le contraindre à participer aux dépenses importantes engagées en faveur de l'accueil décent des migrants. Est-il prévu un plan de financement supplémentaire pour faire face à cette insuffisance de l'hébergement d'urgence ?

**Mme Patricia Schillinger.** – Il s'agit d'un sujet très complexe, qui à mon sens requiert surtout une réorganisation totale avec un rôle accru pour la ruralité. Il faudrait que les CCAS y soient particulièrement attentifs. Les communes urbaines arrivent à saturation. La commune de Ferette dans mon département accueille 100 migrants pour seulement 1 000 habitants, avec un grand succès. L'accueil massif dans les hôtels, qui alimente une misère sociale scandaleuse, doit cesser. Les jeunes femmes migrantes avec des enfants sont particulièrement vulnérables.

**M. Jean-Marie Morisset, rapporteur.** – Je vous remercie de vos questions. Tout d'abord, il y a effectivement une nécessité de clarifier les compétences. Les problèmes doivent être traités en premier ressort par la politique du logement, et le ministère afférent. En 2017, 59 hôtels « Formule 1 » ont été vendus par le groupe Accor à la Caisse des dépôts et consignations, dont 23 sont des résidences hôtelières à vocation sociale, assurant de l'hébergement d'urgence, et qui consacrent leur activité à l'accompagnement de personnes en difficulté. Cela représente 2 300 places gérées par Adoma.

Pour aller dans le sens des propos de Madame Puissat, le ministère du logement doit être attentif à ne pas déconnecter la mise en œuvre de cette politique de la maille locale. Il est arrivé que les maires apprennent très tardivement l'ouverture d'une résidence hôtelière à vocation sociale sur leur territoire, celle-ci étant exclusivement financée par l'État sans concertation obligatoire avec les élus locaux. Cela peut donner lieu à quelques frottements : le maire de Linas conditionnait l'ouverture de la résidence hôtelière que nous avons visitée dans l'Essonne à la situation régulière des personnes hébergées.

Pour les demandeurs d'asile, bien que la demande exprimée soit similaire, le programme budgétaire et les opérateurs différent, ce qui donne lieu à des incompréhensions. Le cas de Grande-Synthe, évoqué par Madame Gréaume, fournit une illustration particulièrement vive de ces conflits de compétences. Nous avons pu rencontrer M. Michel Lalande, préfet du Nord, qui nous a assuré de l'effort important fourni par les services de l'État mais de l'urgence d'une meilleure organisation entre le ministère du logement et le ministère de l'intérieur.

**M. Guillaume Arnell, rapporteur.** – Pour répondre à l'une des questions posées, la mission ne s'est pas spécifiquement penchée sur le cas des femmes victimes de violences. Nous avons visité une structure majoritairement ouverte à des femmes seules avec enfants, qui semblaient satisfaites de leur prise en charge. L'apparition et la disparition impromptues de leur conjoint peut néanmoins fragiliser leur accompagnement.

Je souhaiterais revenir sur le volontarisme de certaines communes, qui acceptent de recevoir et de prendre en charge des gens en situation de précarité mais dont l'accompagnement financier est lacunaire. Nous avons pu voir qu'à Lille, grâce à d'importants efforts organisationnels, le recours aux nuitées d'hôtels avait quasiment disparu et c'est une piste à creuser.

*Madame Cohen, je ne conteste pas le fait que les crédits soient insuffisants, mais si nous regardons les deux programmes budgétaires distincts - le 177 sur l'hébergement d'urgence et le 303 sur l'aide apportée aux demandeurs d'asile - c'est une progression considérable que nous constatons.*

**Mme Laurence Cohen.** – *Je suis un peu étonnée de la remarque de M. Arnell. Plusieurs budgets ont tout de même chuté de près de vingt millions d'euros.*

**M. Jean-Marie Morisset, rapporteur.** – *Sur ce sujet, j'apporterai quelques précisions d'ordre technique. Il est tout à fait vrai que certaines structures, notamment les CHRS, ont vu leurs dotations diminuées en raison de la convergence tarifaire récemment entreprise par le ministère. M. Julien Denormandie, que nous avons rencontré, a reconnu le dommage de certaines baisses et a pris l'engagement de rajouter 10 millions d'euros au programme 177 pour le financement des CHRS, ponctionnés sur la stratégie pluriannuelle de lutte contre la pauvreté.*

*Il est à mon sens normal que l'État demande qu'un effort de rationalisation soit fourni par les opérateurs. Mais nous devons tout de même constater que cette politique publique, en pleine expansion depuis 4 ans - 43 % d'augmentation de crédits de paiement - ne bénéficie pas de financements adéquats. Les documents annexés au projet de loi de règlement pour 2018 révèlent un écart de 100 millions d'euros entre l'exécution 2018 et les crédits que nous avons votés l'an dernier pour 2019. J'ajoute que ces crédits sont particulièrement contraints par le principe d'accueil inconditionnel prévu à l'article L. 345-2-2 du code de l'action sociale et des familles.*

*En Nouvelle-Aquitaine, région qui comporte douze départements, les crédits sont répartis depuis Bordeaux et le manque de personnel à l'échelon départemental oblige parfois à conduire les négociations et les répartitions par téléphone ! Enfin, le Gouvernement s'était engagé en 2017 à verser un forfait de 1 000 euros aux communes pour chaque enfant migrant accueilli, qui n'est jamais venu !*

**M. Guillaume Arnell, rapporteur.** – *Dans la construction de ce rapport, nous avons veillé à être aussi objectifs et aussi sincères que possible, sans parti-pris contre le Gouvernement. On ne peut passer sous silence certains chiffres, et en particulier le fait que les crédits soient passés de 1 470 millions d'euros en 2014 à 2 099 millions en 2018, soit une hausse de 43 %. Lors de la programmation budgétaire, le plus souvent, la prévision pour l'année N est inférieure à l'exécution de l'année N-1 ; une rectification est donc presque toujours nécessaire. S'il y a eu une nette augmentation des crédits, elle reste cependant largement inférieure aux besoins.*

**M. Michel Forissier.** – *Je souhaite vous faire part d'une information. Dans la métropole de Lyon, la mise en œuvre du plan pauvreté ne représente que 0,33 % du budget social : c'est une goutte d'eau, un affichage qui n'apportera aucune amélioration. En réalité, il s'agit de crédits pris au pot commun et réaffectés. Le plan pauvreté est une usine à gaz qui « retrecote » des dispositifs déjà existants.*

**M. Guillaume Arnell, rapporteur.** – *J'insiste sur les points à retenir de nos recommandations : il convient d'améliorer la gestion des dispositifs, de maîtriser le financement de l'hébergement d'urgence, de créer un statut unique de centre d'hébergement ; il est également essentiel d'étendre la convergence tarifaire et de renforcer le contrôle de l'État sur les opérateurs. L'État a en effet un rôle essentiel à jouer mais il nous est apparu qu'il ne connaît pas suffisamment les publics accueillis.*

**M. Yves Daudigny.** – *Au sein des dispositifs que vous avez décrits, où se situent les personnes sans domicile fixe que l'on peut voir le jour comme le soir sur les trottoirs à Paris ?*

**M. Jean-Marie Morisset, rapporteur.** – *On ne connaît pas avec précision leur nombre. Pour les identifier et les orienter, il y a d'abord les maraudes. Pour ces personnes, les haltes de nuit proposent un accueil chaque soir. En outre, les centres d'accueil de jour sont ouverts de 8 heures du matin à 8 heures du soir. Il n'y a toutefois pas suffisamment de places pour accueillir l'ensemble de ces personnes.*

*Il faut bien comprendre que lorsque l'État ouvre 14 000 places en hiver, cela fonctionne de gré à gré avec les opérateurs. Au mois de mars, les gestionnaires attendent que le Gouvernement dise combien de places il va pérenniser ; cette année, il a fallu attendre jusqu'au 1<sup>er</sup> avril. Il y a donc un effort d'anticipation à fournir.*

**M. Guillaume Arnell, rapporteur.** – *On a souvent un regard compatissant sur la situation hivernale, mais il faut savoir qu'il y a en réalité autant de morts en été qu'en hiver.*

**M. Alain Milon, président.** – *Merci pour ce rapport très intéressant. Il devra être mis en application dès que possible afin de clarifier et d'harmoniser ces situations. Madame Lubin a parlé de « marchands de sommeil » : il faut savoir qu'il en existe de toutes sortes, y compris dans le secteur caritatif. Ce rapport est d'autant plus important que moins une situation est claire, moins nos concitoyens la comprennent et plus ils se tournent vers les extrêmes en réaction. Face à ces derniers, il est important qu'il n'y ait pas un unique barrage, qu'il soit de droite ou de gauche.*

*La commission est-elle favorable à la publication du rapport d'information ?*

*La commission autorise la publication du rapport d'information.*



## LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

---

- **Philippe Dallier**, sénateur de la Seine-Saint-Denis, vice-président du Sénat, rapporteur spécial de la commission des finances pour la mission « cohésion des territoires » (programmes 177, 109 et 147) et auteur du rapport d'information n° 193, fait au nom de la commission des finances, *sur les dispositifs d'hébergement d'urgence* (2016-2017).

- **Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés sanitaires et sociaux (UNIOPSS)**

**Joaquim Soares**, président du groupe Prévention hébergement logement et directeur de l'animation territoriale à la Fondation Abbé Pierre

**Jeanne Dietrich**, conseillère technique hébergement/logement

- **Fédération des acteurs de la solidarité (FAS)**

**Victor d'Autume**, chargé de mission

- **Fondation Abbé Pierre**

**Noria Derdek**, chargée d'études

**Clémence Coignard**, chargée d'études

- **Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (DIHAL)**

**Sylvain Mathieu**, délégué interministériel

**Cécile Cristia-Leroy**, directrice du pôle hébergement/logement

- **Croix rouge française**

**Sami Chayata**, adjoint au délégué national

- **Restaurants du cœur**

**Stéphanie Haloco**, responsable du pôle insertion et accompagnement

**Philippe Meynadier**, responsable bénévole des activités « Gens de la rue »

- **Secours catholique**

**Armelle Guillemet**, responsable du département de la rue au logement – direction France et Europe

- **Association des cités du secours catholique**

**Jean-François Desclaux**, président

**Bruno de Labarthe**, directeur des activités

- **Direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement (DRHIL)**  
**Isabelle Rougier**, directrice  
**Odile Maurice**, cheffe du service de l'Accueil, de l'Hébergement et de l'Insertion
- **Armée du salut**  
**Perrine Jospin**, directrice-adjointe du secteur inclusion  
**Florence Fanelli-Faure**, directrice-adjointe du secteur inclusion  
**Philippe Wattie**, directeur des établissements et service du Nouvel horizon à Reims
- **Association Aurore**  
**Eric Pliez**, directeur général  
**Florian Guyot**, directeur général adjoint
- **Samu social de Paris**  
**Christine Laconde**, directrice générale
- **Adoma**  
**Gilles de Warren**, directeur de l'exploitation  
**Stefania Parigi**, directrice hébergement
- **Groupe SOS solidarités**  
**Chantal Mir**, directrice générale du pôle habitat et action sociale  
**Yann Renaud**, directeur régional IDF du pôle habitat et action sociale
- **Cabinet du ministre auprès de la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, chargé de la ville et du logement**  
**Sébastien Bécoulet**, conseiller politique de la ville et hébergement
- **Nicolas Démoulin**, député de l'Hérault, rapporteur du groupe de travail de la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale sur l'hébergement d'urgence
- **Direction générale de la cohésion sociale (DGCS)**  
**Jean-Philippe Vinquant**, directeur général de la cohésion sociale  
**Jean-Christophe Marchal**, adjoint au chef de bureau de l'urgence sociale et de l'hébergement

Contribution écrite

- **Association « Le manteau de Saint-Martin »**

## LISTE DES DÉPLACEMENTS

---

### **Nantes (Loire-Atlantique)**

*lundi 25 mars 2019*

#### *Préfecture de la région Pays de la Loire, préfecture de Loire-Atlantique*

**Claude d'Harcourt**, préfet de la région Pays de la Loire, préfet de la Loire-Atlantique

**Serge Boulanger**, sous-préfet, secrétaire général de la préfecture de la Loire-Atlantique

**Alain Brossais**, sous-préfet chargé de mission pour la politique de la ville et l'insertion économique et sociale

**Thierry Périody**, directeur régional et départemental de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale

**Blandine Grimaldi**, directrice départementale déléguée, direction régionale et départementale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale

**Carine Vérité**, cheffe de service, direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale

**François Angin**, chef de service, direction départementale de la cohésion sociale

**Laurent Couraud**, directeur adjoint du SIAO 44

#### *Mairie de Nantes*

**Abbassia Hakem**, adjointe au maire

**Marie-Annick Benâtre**, adjointe au maire

**Karen Burban-Evain**, directrice du centre communal d'action sociale

**Frédéric Loussouarn**, directeur de l'inclusion sociale

#### *Centre d'hébergement de la tannerie – Association Saint-Benoît Labre*

**Benoît Moreau**, président

**Gilles Ducassé**, directeur général

*Association l'Étape*

**Louis-Michel Reliquet**, président

**Véronique Lambert**, directrice

**Nicolas Bougeard**, directeur hébergement et insertion sociale

**Paris**

*mardi 9 avril 2019*

*Centre d'hébergement d'urgence et pension de famille Montesquieu - Emmaüs Solidarité*

**Bruno Morel**, directeur général d'Emmaüs solidarité

**Laura Borrego**, chargée de communication

**Marie Brochard**, cheffe de service de l'établissement

**Lille et Tourcoing (Nord)**

*lundi 29 avril 2019*

*Préfecture de la région Hauts-de-France, préfecture du Nord*

**Michel Lalande**, préfet de la région Hauts-de-France, préfet du Nord

**Daniel Barnier**, préfet délégué pour l'égalité des chances

**Cécile Dindar**, secrétaire générale pour les affaires régionales

**Florence Ferrandi**, directrice de cabinet du préfet délégué pour l'égalité des chances

**Emmanuel Richard**, directeur départemental de la cohésion sociale

**Laurence Lecoustre**, directrice départementale adjointe de la cohésion sociale

**Cyril Vallée**, chargé du BOP 177, DDCS

**Abdelkader Harizi**, chargé du BOP 303, DDCS

**Anne-Sophie Thouzé**, chargée de mission, DDCS

*Accueil de jour et centre d'hébergement d'urgence « Montyon » à Tourcoing - Association Le Relais Soleil Tourquennois*

**Innocent Zongo**, président

**Lila Kuser**, directrice

**Jean-Louis Serre**, administrateur

**Eric Leroy**, coordinateur veille sociale-HU

**Lionel Papeux**, responsable financier

**Bertrand Vanseveren**, animateur

**Paris et Le Pré Saint-Gervais (Seine-Saint-Denis)**

*mercredi 15 mai 2019*

***Halte de Nuit « Cin'Halte » et centre d'hébergement d'urgence du Pré Saint-Gervais - Groupe SOS Solidarités***

**Chantal Mir**, directrice générale du pôle Habitat et Action sociale

**Estelle Espanol**, cheffe de service

**Linass (Essonne)**

*mercredi 22 mai 2019*

***Résidence hôtelière à vocation sociale - Adoma***

**Gilles de Warren**, directeur de l'exploitation

**Grégoire Caffin-Le Dû**, chef de département, pôle Hémisphère,  
direction de l'hébergement

**Christophe Roussel**, directeur territorial de l'Essonne