



M. Philippe DALLIER
(Les Républicains – Seine-Saint-Denis)

Rapporteur spécial de la mission « Égalité des territoires et logement »

Rapport
d'information

Les dispositifs d'hébergement d'urgence

VERSION PROVISOIRE

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL	5
AVANT-PROPOS	9
 PREMIÈRE PARTIE LE PILOTAGE À VUE D'UNE POLITIQUE PUBLIQUE SOUmise À DE FORTES TENSIONS 	
I. UNE SOUS-BUDGÉTISATION CHRONIQUE AUX CONSÉQUENCES CONCRÈTES SUR LA GESTION DES DISPOSITIFS D'HÉBERGEMENT D'URGENCE	11
A. L'INSCRIPTION INITIALE DE CRÉDITS BUDGÉTAIRES SYSTÉMATIQUEMENT INSUFFISANTS.....	11
1. <i>La dépense consacrée à l'hébergement d'urgence a doublé en cinq ans.....</i>	11
2. <i>En dépit d'efforts de rebasage, une budgétisation initiale longtemps insincère</i>	14
3. <i>Des effets de report de la sous-budgétisation du programme consacré à l'hébergement des demandeurs d'asile et, plus largement, en conséquence de la tension sur le dispositif de demande d'asile</i>	18
B. ... RENDANT DIFFICILE LA CONDUITE DE LA POLITIQUE D'HÉBERGEMENT D'URGENCE	22
1. <i>Une gestion sous tension pour les services déconcentrés.....</i>	22
2. <i>Des associations amenées à couvrir les besoins de financement en sollicitant leur trésorerie</i>	24
3. <i>Un rééquilibrage nécessaire pour une meilleure territorialisation des crédits</i>	25
II. UN DÉFICIT DE PILOTAGE MANIFESTE	29
A. UNE POLITIQUE INTERMINISTÉRIELLE EN MANQUE DE PILOTE ?	29
B. LA GESTION DANS L'URGENCE DE L'URGENCE	32
1. <i>La création de places d'urgence, première priorité au coût parfois élevé et au prix du « sacrifice » de solutions plus qualitatives.....</i>	32
2. <i>La situation particulière depuis 2015 et les conséquences de la crise migratoire</i>	34
C. UNE DIFFÉRENCE DE TRAITEMENT SELON LES TERRITOIRES QUI INTERROGE.....	35
1. <i>Une politique largement déconcentrée... ..</i>	35
2. <i>... conduisant à des conditions de prises en charge très variées.....</i>	36
III. L'EFFORT DE MAÎTRISE DES COÛTS : DÉGAGER DES MARGES DE MANOEUVRE.....	37
A. UNE ENQUÊTE NATIONALE DES COÛTS PROMETTEUSE MAIS À L'IMPACT ENCORE INSUFFISANT	38

B. LA NÉCESSITÉ D'UNE PLUS GRANDE CONVERGENCE TARIFAIRE	40
1. <i>L'insuffisante recherche de maîtrise des coûts</i>	40
2. <i>Un exemple de convergence tarifaire au niveau régional : les CHRS de la région Provence-Alpes-Côte-d'Azur</i>	42

SECONDE PARTIE
UN SECTEUR AU BORD DE L'ASPHYXIE
MALGRÉ UNE OFFRE EN NETTE PROGRESSION

I. L'EMBOLIE DES DISPOSITIFS EXISTANTS	45
A. UN PARC DE PLACES D'HÉBERGEMENT EN NETTE PROGRESSION.....	45
1. <i>Des places plus nombreuses et créées dans le prolongement du plan d'humanisation</i>	45
2. <i>La limite du système : l'impossible résorption des nuitées hôtelières</i>	49
B. ... COUPLÉE AVEC LE DÉVELOPPEMENT DES SIAO UNIQUES.....	54
C. ... CE QUI N'EMPÊCHE PAS LA SATURATION DES DISPOSITIFS	56
II. DES BESOINS QUI RESTENT NON SATISFAITS	60
A. UNE DEMANDE ET UNE OFFRE ENCORE INSUFFISAMMENT CONNUES	60
1. <i>Malgré des progrès constatés, d'importantes carences pour définir au mieux l'offre</i>	60
2. <i>L'espoir porté par le SI-SIAO pour mieux répondre aux besoins</i>	61
B. UNE OFFRE QUI RESTE INADAPTÉE À CERTAINS BESOINS SPÉCIFIQUES	63
C. À DÉFAUT DE PARVENIR À RÉSORBER LE RECOURS AUX NUITÉES HÔTELIÈRES, LA NÉCESSAIRE AMÉLIORATION DU DISPOSITIF ACTUELLEMENT MIS EN ŒUVRE	64
1. <i>Le respect des règles de la commande publique</i>	64
2. <i>Le développement d'une charte de qualité des prestations et le contrôle des hôtels retenus</i>	65
3. <i>Améliorer l'accompagnement social dans les établissements hôteliers</i>	66
4. <i>La création de nouvelles places d'hébergement d'urgence par le rachat d'hôtels</i>	66
D. POURSUIVRE LES EFFORTS EN DIRECTION DE LA « SORTIE DES DISPOSITIFS »	69

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Les principaux constats

- La **sous-budgétisation chronique** des crédits consacrés à l'hébergement d'urgence **complexifie le travail des services déconcentrés** de l'État et l'activité des **structures gestionnaires**, lesquelles sont même parfois amenées à couvrir temporairement les besoins de financement. Il faut souhaiter que le rebasage opéré dans le cadre du projet de loi de finances pour 2017 permette de revenir sur cette situation pour l'année à venir.

- Cette insincérité budgétaire a aussi contribué au **déficit de pilotage** de cette politique publique par ailleurs **patent**. En particulier, la « **gestion dans l'urgence** » de l'hébergement d'urgence conduit parfois au « **sacrifice** » de **solutions plus qualitatives** qui mériteraient pourtant d'être davantage développées.

La politique de l'hébergement d'urgence est très largement déconcentrée, avec des **conditions de prises en charge variées** selon les territoires.

- **D'indéniables efforts** ont été **réalisés**, au cours des dernières années, pour améliorer la prise en charge des personnes sans-abri ou mal logées, en particulier avec l'augmentation des capacités du parc généraliste de l'hébergement d'urgence (30 000 places créées entre 2012 et 2015).

Toutefois, le **recours aux nuitées d'hôtels** constitue une grande part de cette augmentation puisqu'elles ont, elles-mêmes, **doublé depuis 2012**, pour représenter 41 000 places en juin 2016. Ainsi, si le plan de réduction des nuitées hôtelières semble produire des effets, il permet uniquement de contenir la hausse.

- En outre, malgré le développement de l'offre de places disponibles, le **secteur de l'hébergement d'urgence semble au bord de l'asphyxie**, avec une demande sans cesse en progression, sous l'effet à la fois de la crise économique et de la hausse des demandeurs d'asile.

- La saturation des dispositifs d'hébergement d'urgence s'explique aussi par un **taux de rotation trop faible** sur les places existantes et le **manque de solutions à la sortie pour les publics hébergés**. La situation particulière des personnes à droits incomplets sur le territoire français, mériterait, à ce titre, d'être traitée plus particulièrement, alors que 50 % des nuitées d'hôtels à Paris seraient notamment occupées par des ménages dont l'un des membres serait dans cette situation.

- La priorité doit désormais être donnée, non plus nécessairement à la création de places nouvelles, mais à une **plus grande rationalisation des coûts** et à des **solutions de « sortie » des dispositifs d'hébergement d'urgence**.

Les principales recommandations

Recommandation n° 1 : Mettre un terme définitif à la sous-budgétisation initiale du budget consacré à l'hébergement d'urgence, afin de sécuriser le financement des dispositifs et permettre aux services déconcentrés une gestion plus efficace de leurs crédits au cours de l'année.

Recommandation n° 2 : Mettre fin à la sous-budgétisation chronique du programme 303 « Immigration et asile » de la mission « Immigration, asile et intégration », pour éviter qu'un nombre important de demandeurs d'asile non logés ne soit pris en charge sur les dispositifs de droit commun et qu'ils disposent d'un accompagnement plus adapté.

Recommandation n° 3 : Rééquilibrer la répartition des crédits entre les régions afin que les crédits initialement prévus soient plus proches de la consommation finalement exécutée.

Recommandation n° 4 : Améliorer le pilotage de cette politique publique, en renforçant notamment le suivi de l'activité des services déconcentrés et des structures qui y participent, ainsi que des crédits exécutés.

Recommandation n° 5 : Éviter de trop grandes distorsions dans l'interprétation de l'accueil inconditionnel et continu des personnes sans abri en situation de détresse prévu dans le code de l'action sociale et des familles, afin de garantir une égalité de traitement des situations sur l'ensemble du territoire national.

Recommandation n° 6 : Poursuivre les efforts de rationalisation des coûts, en généralisant, en particulier, la politique de convergence tarifaire à l'ensemble des structures et en systématisant le conventionnement.

Recommandation n° 7 : Favoriser la fluidité des informations et le suivi du parcours des publics hébergés, en poursuivant notamment le développement des services intégrés d'accueil et d'orientation uniques (SIAO uniques) dans tous les départements, par une action renforcée et concertée des services déconcentrés des territoires concernés.

Recommandation n° 8 : Faire en sorte que le système d'information développé pour les SIAO (SI-SIAO) puisse être utilisé, à terme, par l'ensemble des acteurs (volets urgence et insertion), tant pour faciliter la régulation par les structures gestionnaires que pour un meilleur pilotage de cette politique publique, par une meilleure connaissance de la demande (et des parcours des personnes hébergées) et une offre plus adaptée.

Prévoir un temps de mise en place adapté pour certains territoires, en particulier l'Île-de-France, compte tenu de ses spécificités et des outils déjà élaborés par le Samu social de Paris.

Recommandation n° 9 : Parallèlement aux efforts pour contenir le recours aux nuitées hôtelières et à défaut de pouvoir le supprimer à court ou moyen terme, développer les modalités de contrôle de ces structures pour garantir l'accueil de familles dans un hébergement décent (respect des règles de la commande publique, généralisation des chartes de qualité, contrôles effectifs des hôtels et éventuelles sanctions) et offrir un accompagnement social plus actif dans ces établissements.

Recommandation n° 10 : Soutenir les opérations de rachat d'hôtels, afin de rationaliser les coûts tout en offrant de meilleures modalités d'accueil des publics hébergés.

Recommandation n° 11 : Pour agir sur la fluidité des parcours au sein de l'hébergement d'urgence et améliorer ainsi le taux de rotation sur les places existantes, accélérer le développement des solutions plus qualitatives et pas nécessairement plus coûteuses, en particulier dans le logement accompagné, et des solutions de logement pérennes (logements sociaux et privés).

Recommandation n° 12 : Soutenir le développement de l'intermédiation locative et prévenir la pénurie de logements proposés :

- par une communication active à destination des bailleurs et en s'appuyant sur les professionnels de l'immobilier, en particulier les agences ;

- par un dispositif d'incitation efficace envers les bailleurs.

En outre, un soutien renforcé doit être prévu auprès des services déconcentrés et des associations qui rencontrent des difficultés à la mettre en place.

Mesdames, Messieurs,

Le présent contrôle a été réalisé à la suite de deux questionnements.

Tout d'abord, depuis plusieurs années, la commission des finances du Sénat, et plus particulièrement votre rapporteur spécial, déplorent vivement, à l'occasion de l'examen des projets de lois de finances initiales et rectificatives, de lois de règlement et de décrets d'avance, **l'insincérité du budget alloué au programme 177** « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables » de la mission « Égalité des territoires et logement », **surtout s'agissant de l'hébergement d'urgence et de la veille sociale.**

L'objectif était ainsi de **s'intéresser aux conséquences concrètes de cette sous-budgétisation sur la mise en œuvre de cette politique publique** par ailleurs soumise à de fortes tensions.

Ensuite, le **Gouvernement s'est engagé depuis 2013 dans différents plans**, avec en particulier, le plan de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale du 21 février 2013 et le plan triennal de réduction des nuitées hôtelières lancé en février 2015. Votre rapporteur spécial a jugé utile d'en **constater les résultats concrètement obtenus.**

À partir de ces deux points d'analyse, le présent rapport, qui ne se veut pas exhaustif mais axé sur les éléments les plus marquants selon votre rapporteur spécial, établit un certain nombre de **constats et d'observations mettant en exergue des améliorations possibles.**

À l'occasion de ses auditions et de ses déplacements, votre rapporteur spécial a constaté que la **politique publique de l'hébergement d'urgence**, et plus largement de la prise en charge des personnes sans-abri et mal logées, **reposait sur un engagement fort des services déconcentrés et des opérateurs de l'État qui la mettent en œuvre.**

Pour autant, beaucoup reste à faire pour améliorer un secteur toujours sous tension et au bord de l'asphyxie.

PREMIÈRE PARTIE LE PILOTAGE À VUE D'UNE POLITIQUE PUBLIQUE SOUMISE À DE FORTES TENSIONS

I. UNE SOUS-BUDGÉTISATION CHRONIQUE AUX CONSÉQUENCES CONCRÈTES SUR LA GESTION DES DISPOSITIFS D'HÉBERGEMENT D'URGENCE

A. L'INSCRIPTION INITIALE DE CRÉDITS BUDGÉTAIRES SYSTÉMATIQUEMENT INSUFFISANTS...

1. La dépense consacrée à l'hébergement d'urgence a doublé en cinq ans

Les besoins budgétaires constatés sur le programme 177 « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables », et plus précisément s'agissant de la veille sociale et de l'hébergement d'urgence, n'ont cessé d'augmenter depuis 2011, sous le **double effet de la crise économique** qui a frappé la France à compter de 2008 et du **nombre toujours plus important de demandeurs d'asile**.

Ainsi, conséquence de la hausse du chômage et des difficultés économiques rencontrées par de nombreux ménages, le nombre croissant de personnes devenues sans abri, ou ayant trouvé des solutions de fortune (logement temporaire dans la famille ou chez des amis par exemple) a créé une demande nouvelle d'hébergement.

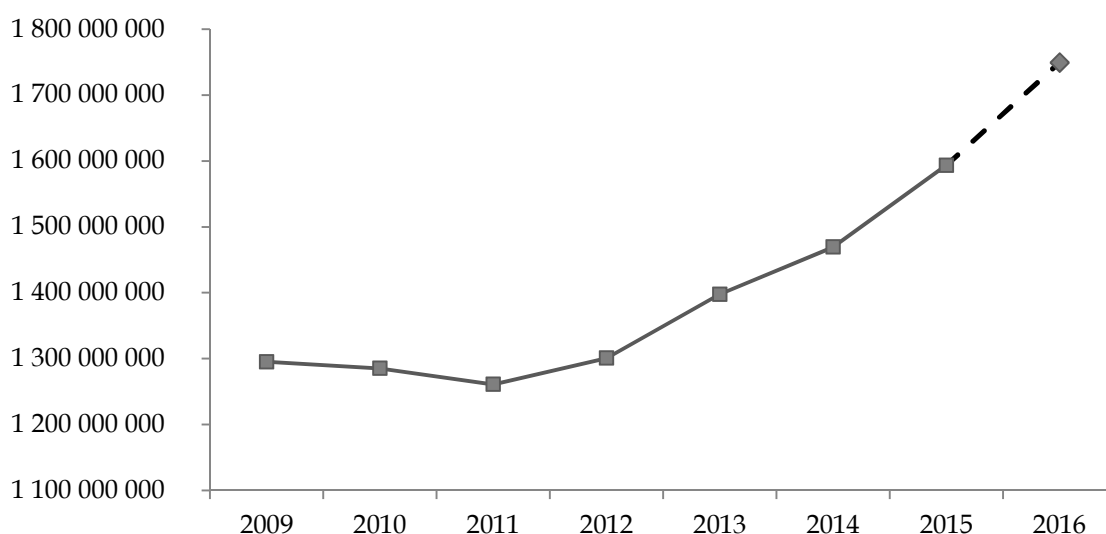
Parallèlement, le nombre de personnes accueillies dans les structures d'hébergement d'urgence une fois déboutées de leur demande d'asile ou en situation irrégulière sur le territoire national a également considérablement augmenté. Selon les chiffres recueillis auprès du gouvernement et lors des auditions, ils pourraient représenter de 20 % à 50 % des personnes hébergées dans les dispositifs d'urgence du programme 177.

En outre, en dehors de la situation spécifique des derniers dix-huit mois, liée à l'importante crise migratoire en Europe, des demandeurs d'asile sont également présents au sein des dispositifs généralistes, dans la mesure où le programme 303 « Immigration et asile », qui comprend les crédits en principe consacrés à ces publics spécifiques, est lui-même sous-dimensionné. À ceci s'ajoute également le principe d'inconditionnalité et de continuité de l'accueil de la prise en charge prévu aux articles L. 345-2-2 et L. 345-2-3 du code de l'action sociale et des familles.

Ainsi, les crédits exécutés au sein du programme 177 « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables » ont augmenté de 26 % en cinq ans (2011-2015).

Évolution de la dépense enregistrée sur le programme 177

(en euros)



NB : le programme 177 couvrait :

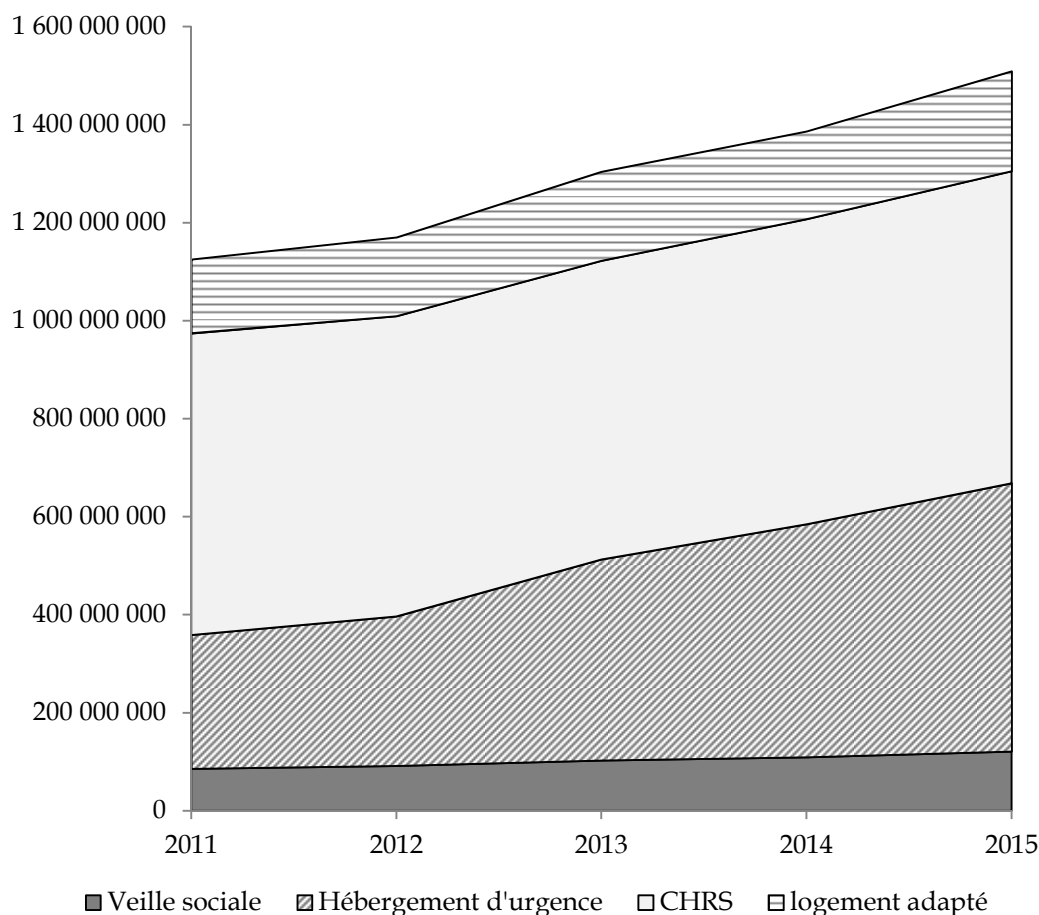
- jusqu'en 2012, les dépenses liées à l'aide alimentaire (qui représentait 22,8 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2012) transférée à compter de la loi de finances initiale pour 2013 vers le programme 304 « Lutte contre la pauvreté : revenu de solidarité active et expérimentations sociales » relevant de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » ;
- jusqu'en 2013, les dépenses liées à l'action « rapatriés » (18,4 millions d'euros) rattachée au programme 169 « Reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant » de la mission interministérielle « Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation ».

Source : commission des finances du Sénat

Au sein de l'action 12 « Hébergement et logement adapté », la dépense a considérablement augmenté sur l'hébergement d'urgence et la veille sociale.

Répartition de la dépense au sein de l'action 12 « Hébergement et logement adapté » du programme 177

(en euros)



Source : commission des finances du Sénat d'après les données des rapports annuels de performances

Ainsi, les crédits exécutés au titre de l'hébergement d'urgence ont doublé entre 2011 et 2015, passant de 273 millions d'euros à 547 millions d'euros. Parallèlement, la veille sociale a connu une progression de plus de 40 %, pour atteindre plus de 120 millions d'euros en 2015.

Les dépenses discrétionnaires, gérées par le ministère et pour lesquelles les dispositifs sont financés par une dotation globale de fonctionnement¹, restent, quant à elles, mieux maîtrisées, à l'instar des centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) qui voient l'enveloppe qui leur est consacrée rester relativement stable en comparaison des autres dispositifs (+ 3,4 %).

¹ Contrairement aux dispositifs d'hébergement d'urgence qui fonctionnent par subvention.

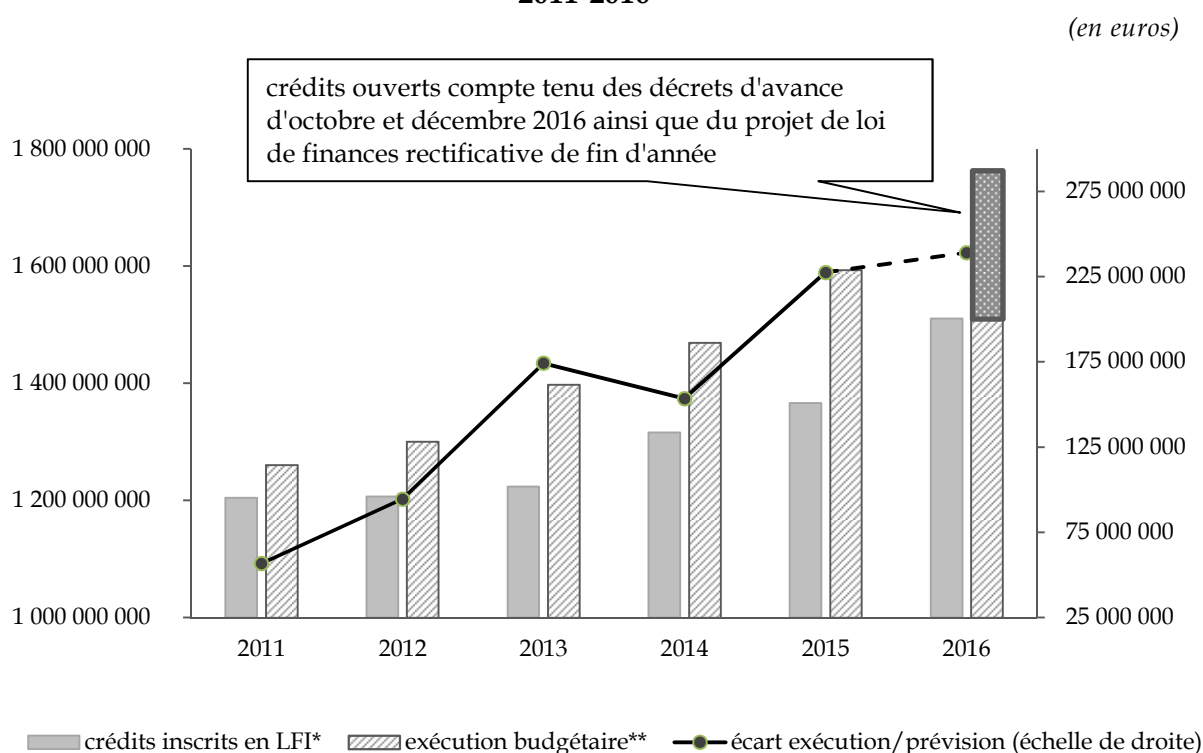
Il convient également de souligner que des efforts ont également été conduits en faveur du développement du logement adapté puisque la dépense a progressé de plus de 35 % en cinq ans.

2. En dépit d'efforts de rebasage, une budgétisation initiale longtemps insincère

Dans les dernières lois de finances, si le Gouvernement a effectivement inscrit chaque année des crédits supplémentaires, les budgets proposés étaient pour autant indiscutablement insincères. En effet, le montant des crédits était systématiquement inférieur à l'exécution attendue de l'année précédente.

Or dans la mesure où aucun élément ne pouvait laisser croire à une baisse de la demande d'hébergement d'urgence et où, au contraire, la dépense finalement enregistrée était toujours plus élevée que les années précédentes, des crédits ont dû être ouverts chaque année en gestion afin de couvrir les besoins.

**Écart entre la prévision et l'exécution budgétaires
2011-2016**



* LFI : loi de finances initiale.

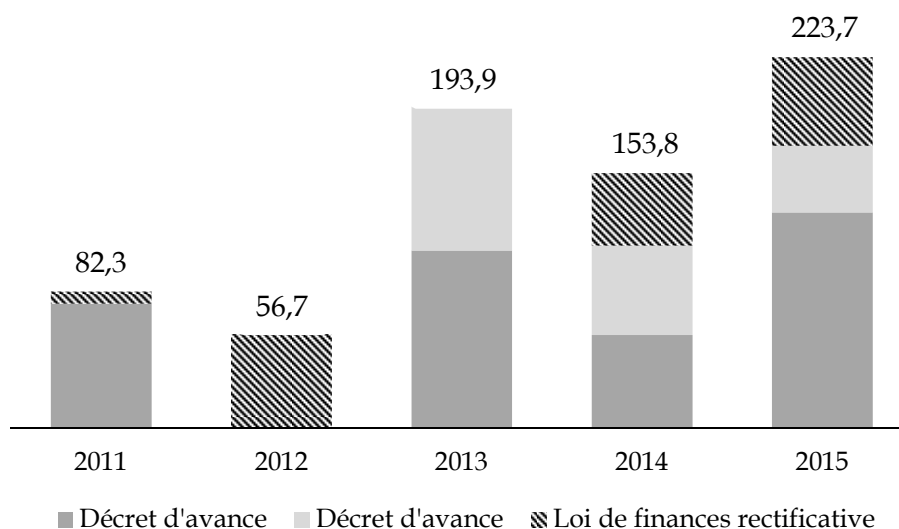
** Pour 2016, il s'agit d'une prévision.

Source : commission des finances du Sénat d'après les données des rapports annuels de performances pour 2011 à 2015, le projet annuel de performances pour 2017 et le projet de loi de finances rectificative pour 2016

Ainsi, des crédits supplémentaires ont été ajoutés en cours d'exécution, par décret d'avance ou loi de finances rectificative :

**Crédits ouverts en cours et fin d'exercice
sur le programme 177 chaque année 2011-2015**

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat d'après les données des rapports annuels de performances

Alors que, déjà en 2014, le programme a dû être abondé de plus de 150 millions d'euros, soit plus de 10 % des crédits initiaux, **l'année 2015 a été marquée par un abondement de plus de 220 millions d'euros (17 % du budget initial).**

S'agissant de **2016**, 239 millions d'euros ont été ajoutés à la dotation initiale, sous l'effet de deux décrets d'avance (respectivement 84 et 100 millions d'euros) et de crédits supplémentaires prévus dans le cadre du projet de loi de finances rectificative de fin d'année (55 millions d'euros).

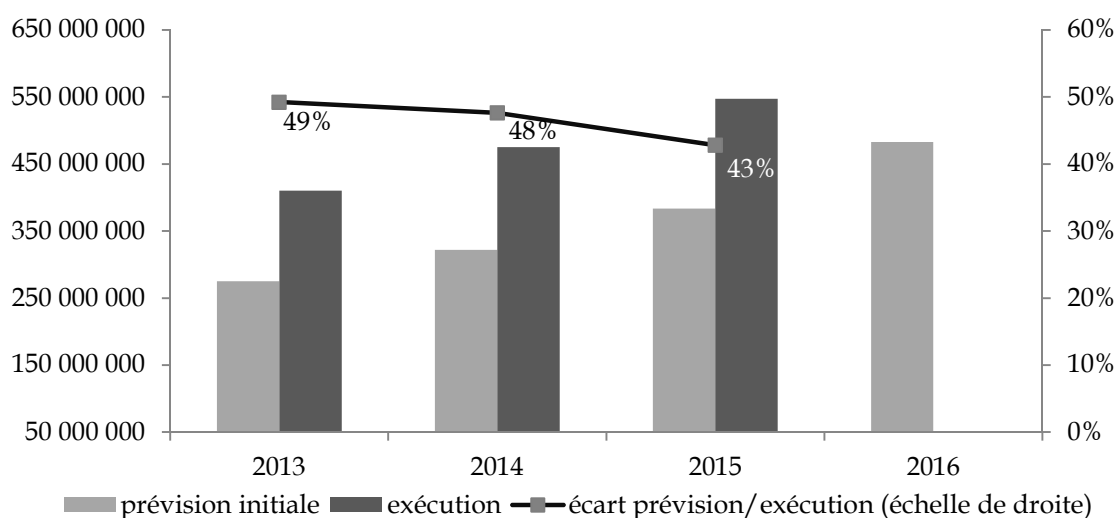
À l'occasion de l'ouverture de 84 millions d'euros par le décret d'avance du 3 octobre 2016¹, la commission des finances du Sénat avait émis un avis défavorable, notamment en raison du fait que le caractère imprévisible de la dépense n'était pas avéré dès lors que « *la sous-budgétisation des dépenses d'hébergement d'urgence est habituelle et que l'insuffisance des moyens était manifeste dès la loi de finances initiale au regard de*

¹ Décret n° 2016-1300 du 3 octobre 2016 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance.

l'exécution 2015 et de l'augmentation du nombre de demandeurs d'asile sur le territoire à partir de la seconde moitié de l'année 2015. »¹

Le manque de crédits inscrits concerne principalement l'hébergement d'urgence, avec un écart de 43 % entre la prévision initiale et l'exécution en 2015. Pour 2016, l'enveloppe budgétaire était déjà inférieure de 64,5 millions d'euros à l'exécution 2015.

Écart entre prévision et exécution des crédits consacrés à l'hébergement d'urgence

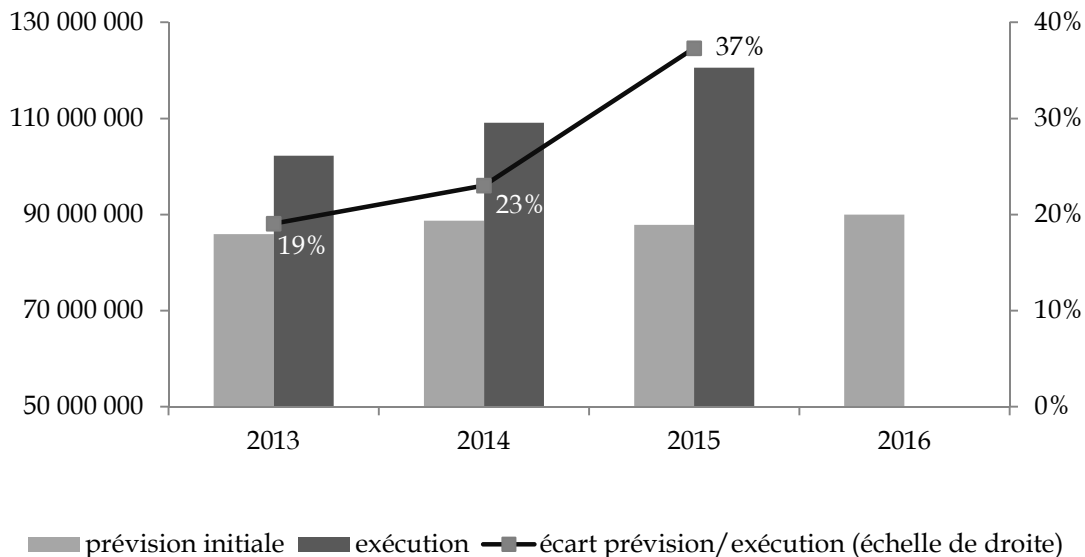


Source : commission des finances du Sénat

L'écart entre la prévision et l'exécution se creuse également considérablement s'agissant de la veille sociale, dont l'activité est directement corrélée aux besoins constatés pour l'hébergement d'urgence. En 2015, les dépenses ont ainsi été supérieures de 37 % à ce qui était prévu dans la loi de finances initiale.

¹ Rapport d'information n° 859 (2015-2016) de M. Albéric de Montgolfier, fait au nom de la commission des finances, déposé le 28 septembre 2016, sur le décret d'avance relatif au financement des contrats aidés, de l'hébergement d'urgence et des frais de justice.

Écart entre prévision et exécution des crédits consacrés à l'hébergement d'urgence



Source : commission des finances du Sénat

Cette situation d'insincérité budgétaire a été démontrée et regrettée à de nombreuses reprises, tant par la commission des finances du Sénat, à l'occasion de l'examen de la loi de finances initiale que de la loi de règlement, que par la Cour des comptes, à l'occasion notamment de ses notes d'analyse de l'exécution budgétaire. Cette sous-budgétisation chronique a même, pour partie, justifié le rejet des crédits de la mission « Égalité des territoires et logement » par le Sénat dans le cadre de l'examen de la loi de finances pour 2016.

Interrogé sur les raisons de cette insincérité, les services ministériels compétents mettent en avant la difficulté à anticiper la demande, par nature soumise à de nombreux aléas, et compte tenu du fait que la prévision de l'année n est réalisée au printemps de n-1, en s'appuyant sur l'exécution de l'année n-2.

Pour autant, cela ne peut justifier de si importants écarts qui présentent un véritable impact sur la gestion des crédits par les services déconcentrés et sur l'activité des structures d'hébergement. Lors de l'examen du projet de décret d'avance d'octobre 2015, qui concernait notamment l'hébergement d'urgence, le rapporteur général avait indiqué que le Gouvernement concédait lui-même que « les besoins réellement apparus en cours d'année ne se mont[aient] qu'à 30 millions d'euros, et que

les 100 millions d'euros restant résult[aient] simplement de l'écart entre l'exécution 2014 et la budgétisation initiale pour 2015. »¹

En outre, le Gouvernement est toujours en mesure d'ajuster les crédits en cours d'examen du projet de loi de finances, comme cela fut, en partie, le cas en 2016 afin de prendre en compte les besoins découlant de la crise migratoire.

Pour 2017, le Gouvernement propose un rebasage dans le projet de loi de finances qui permettrait, cette année, de couvrir la quasi-totalité de la consommation prévue en 2016.

3. Des effets de report de la sous-budgétisation du programme consacré à l'hébergement des demandeurs d'asile et, plus largement, en conséquence de la tension sur le dispositif de demande d'asile

Le programme 303 « Immigration et asile » de la mission « Immigration, asile et intégration » finance en principe l'hébergement des demandeurs d'asile, correspondant aux places dans des centres d'accueil des demandeurs d'asile (CADA) ainsi que l'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile (HUDA).

Le dispositif d'hébergement généraliste, porté par le programme 177, doit, pour sa part, **couvrir les besoins des demandeurs d'asile avant l'enregistrement de leur demande ainsi que, ensuite, de ceux qui ont été déboutés**. Pour cette dernière catégorie, l'hébergement de droit commun est ainsi confronté à la prise en charge de publics dont les situations administratives sont complexes. En effet, ces publics se retrouvant sans titre de séjour régulier ne peuvent, en principe, être orientés vers des solutions pérennes, qu'il s'agisse des établissements habilités à l'aide sociale comme les CHRS (centres d'hébergement et d'insertion sociale), des dispositifs de logement adapté ou du logement social de droit commun. Les délais des procédures et le faible nombre d'éloignements contribuent donc à engorger les dispositifs d'hébergement d'urgence.

En outre, il arrive que **les centres d'hébergement d'urgence de droit commun reçoivent des demandeurs d'asile en cours de procédure**, faute de places dans les structures qui leur sont dédiées. Ainsi, à Marseille, une étude épidémiologique menée en mai 2016 sur des personnes hébergées dans un centre d'hébergement d'urgence accueillant près de 300 hommes isolés, a mis en évidence le fait que 23 % d'entre eux étaient des demandeurs d'asile.

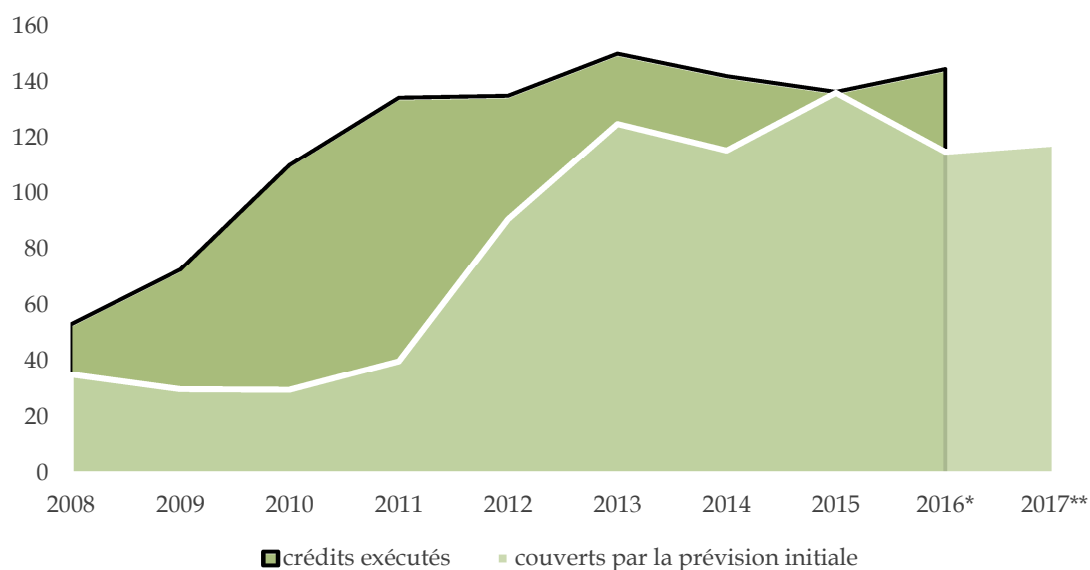
¹ Rapport d'information n° 83 (2015-2016) du 14 octobre 2015 sur le projet de décret d'avance relatif au financement de l'hébergement d'urgence, des indemnisations de calamités publiques et de l'accord franco-américain sur l'indemnisation de certaines victimes de la Shoah.

Compte tenu des tensions existant sur les enveloppes départementales du budget opérationnel de programme 303 (BOP 303), les crédits d'hébergement d'urgence généraliste sont ainsi utilisés pour couvrir les besoins des demandeurs d'asile.

En effet, le financement de l'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile fait l'objet d'une **sous-budgétisation chronique** depuis de nombreuses années, tandis que, parallèlement, les dispositifs d'accueil sont confrontés à l'augmentation du nombre de demandeurs d'asile, parfois à l'allongement du délai de traitement des dossiers par l'administration ainsi qu'au manque de places en CADA.

Écart entre la prévision initiale et l'exécution du programme 303

(en millions d'euros)



* montant prévisionnel pour l'exécution.

** montant inscrit au PLF.

Source : commission des finances, à partir des rapports annuels de performances

L'insincérité budgétaire des crédits inscrits au titre de l'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile est dénoncée chaque année par la commission des finances, et plus particulièrement par Roger Karoutchi, rapporteur spécial de la mission « Immigration, asile et intégration ».

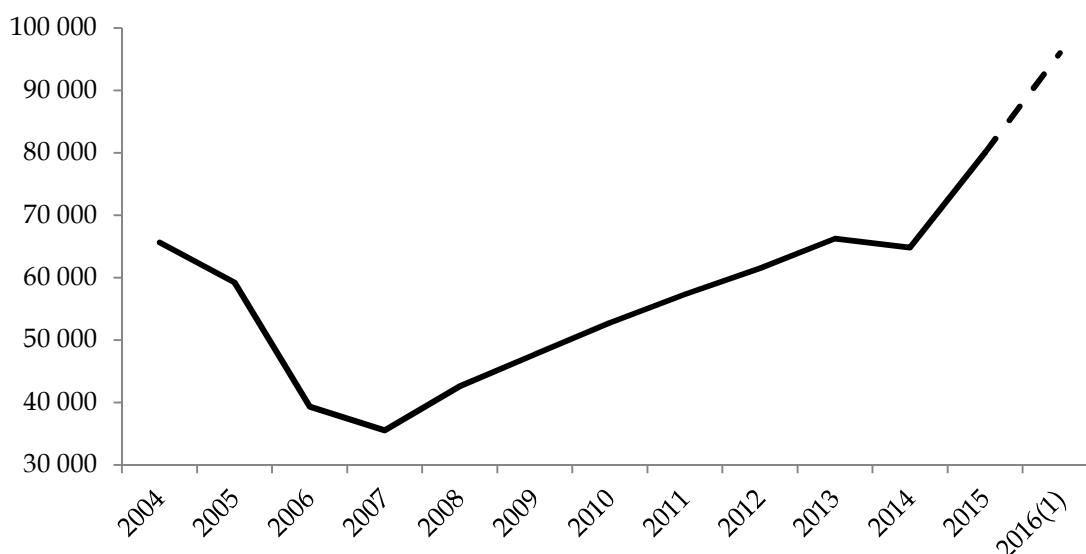
Pour 2016, un manque de 30 millions d'euros est déjà attendu, tandis que la prévision pour 2017 est inférieure de plus de 25 millions d'euros à l'exécution prévisionnelle de 2016.

Par ailleurs, si en 2015 l'exécution a été conforme à la prévision sur ce programme, Roger Karoutchi l'explique par le fait que ce sont bien « *les dispositifs d'hébergement de droit commun du programme 177 qui ont été – et continuent d'être – sollicités* »¹ et ont ainsi fait l'objet d'un déversement probablement massif de demandeurs d'asile.

Dans le département des Bouches-du-Rhône, il a été indiqué à votre rapporteur spécial que le budget qui leur avait été alloué en 2016 était en baisse de 46 % par rapport à 2015. En conséquence, l'enveloppe initiale de 800 000 euros a été intégralement utilisée au 1^{er} juillet 2016.

En outre, les difficultés s'accroissent compte tenu de la **crise migratoire que connaît actuellement en Europe**, le nombre de demandes d'asile étant en nette augmentation en France.

Évolution des demandes d'asile déposées annuellement en France



(1) Estimation sur la base des flux du premier semestre 2016.

Source : Rapport n° 140-tome III-17 (2016-2017) de Roger Karoutchi, relatif à la mission « Immigration, asile et intégration » dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2017, d'après les données de l'Ofpra

¹ Contribution de Roger Karoutchi, rapporteur spécial de la mission « Immigration, asile et intégration » dans le rapport n° 759 – Tome II (2015-2016) de la commission des finances du Sénat sur le projet de loi de règlement pour 2015.

Ces pressions sur la demande d'asile ont également des conséquences sur les dispositifs d'hébergement d'urgence de droit commun en ce qu'elles augmentent **le délai de prise en charge dans l'attente du traitement des demandeurs**.

Ainsi, dans les Bouches-du-Rhône, les services départementaux chargés de l'hébergement d'urgence ont indiqué à votre rapporteur spécial que l'engorgement des nuitées d'hôtel disponibles auprès du 115 provenait essentiellement de la saturation actuelle des services dédiés à l'accueil et à l'accompagnement des demandeurs d'asile.

En effet, jusqu'à récemment, la mise à l'abri de familles en attente d'un rendez-vous pour une domiciliation et l'instruction de leur demande d'asile n'excédait pas quarante-huit heures. Désormais, les délais sont rallongés, créant ainsi d'importantes tensions sur le dispositif « Nuit plus » régulant le recours aux nuitées d'hôtel dans le département (principe de dix nuits par personne et par an maximum).

Indépendamment de la prise en charge par le programme 177 de la création des centres d'accueil et d'orientation (CAO), avec l'accueil des personnes évacuées des campements illicites parisiens et du Calais, **la situation difficile rencontrée par le dispositif d'asile se répercute indéniablement sur le programme 177**.

La **question du report de charges** entre les programmes 303 et 177 est **principalement d'ordre budgétaire** puisqu'elle conduit à **remettre en cause la sincérité des dépenses constatées sur chacun d'entre eux**. Elle interroge également sur **la transparence de la consommation des crédits** puisque, jusqu'à présent, **l'État ne semble pas en mesure d'évaluer le montant dépensé sur le programme 177 et qui aurait dû être financé par le programme 303**.

La question de **l'accompagnement des personnes hébergées** se pose également car, dès lors qu'elles intègrent une place de droit commun, elles risquent de bénéficier d'un **accompagnement social moins adapté** (notamment pour l'instruction et le suivi de leur dossier de demande d'asile) que dans les structures qui leur sont spécialement dédiées. Ainsi en est-il encore davantage lorsqu'elles sont logées à l'hôtel.

Enfin, cette situation de **sous-budgétisation chronique** conduit à rendre encore plus **difficile la gestion des dispositifs** par les services préfectoraux, amenés à « jongler » entre les crédits disponibles sur les programmes.

Recommandation n° 1 : Mettre un terme définitif à la sous-budgétisation initiale du budget consacré à l'hébergement d'urgence, afin de sécuriser le financement des dispositifs et permettre aux services déconcentrés une gestion plus efficace de leurs crédits au cours de l'année.

Recommandation n° 2 : Mettre fin à la sous-budgétisation chronique du programme 303 « Immigration et asile » de la mission « Immigration, asile et intégration », pour éviter qu'un nombre important de demandeurs d'asile non logés ne soit pris en charge sur les dispositifs de droit commun et qu'ils disposent d'un accompagnement plus adapté.

B. ... RENDANT DIFFICILE LA CONDUITE DE LA POLITIQUE D'HÉBERGEMENT D'URGENCE

Au-delà de la critique portant sur l'insincérité du budget présenté chaque année en loi de finances initiale pour le programme 177, **quel impact cette situation a-t-elle sur l'action des services déconcentrés de l'État et des associations gestionnaires** qui participent à la mise en œuvre de cette politique publique ?

À entendre les différents interlocuteurs des ministères au cours des dernières années, le manque de crédits initiaux ne créait pas de difficultés particulières sur le terrain. Le présent contrôle a permis de constater une **réalité bien différente**.

En effet, la sous-budgétisation du programme 177, qui s'ajoute à la demande croissante d'hébergement, **complexifie le travail mené par les services déconcentrés de l'État et des associations gestionnaires**.

1. Une gestion sous tension pour les services déconcentrés

Heureusement, les crédits consacrés aux structures sous autorisation, à savoir les centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) qui ont la qualité d'établissements sociaux en vertu de l'article L. 312-1 du code de l'action sociale et des familles, sont bien budgétés et les dotations sont versées de façon suffisamment régulière pour ne pas créer de difficulté.

La **situation** s'avère, en revanche, **différente pour les places d'hébergement d'urgence**, dont les crédits sont fortement sous-budgétés. Ainsi en est-il en particulier pour le paiement des nuitées d'hôtel, notamment en région Île-de-France, la direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement (Drihl) **ne pouvant payer les places d'hôtel à compter du mois d'août !**

D'ailleurs, à la fin du mois d'octobre, même complété par des crédits supplémentaires, le budget opérationnel du programme (BOP) pour l'Île-de-France (relevant de la Drihl) ne permet de couvrir des dépenses qu'à hauteur de 646,8 millions d'euros alors que l'exécution en fin d'année est estimée à 746,5 millions d'euros. **100 millions d'euros manquent encore pour finir l'année !** Comme cela sera développé *supra*, cette situation est

d'autant plus difficile qu'initialement, le budget alloué à la Drihl pour 2016 s'élevait seulement à 487,4 millions d'euros, soit un écart de plus de 250 millions d'euros par rapport à l'exécution estimée (+ 50 %).

De même, la direction régionale et départementale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRDJSCS) de Marseille a indiqué que, sans ouverture de crédits supplémentaires, elle était dans l'incapacité de payer les nuitées d'hôtels à compter du 15 septembre cette année (en tenant compte à la fois des besoins au titre du programme 177 et du programme 303). Cette situation a été confirmée par le contrôleur budgétaire régional.

Compte tenu de cette situation, les services déconcentrés rencontrent **d'évidentes difficultés pour mettre en œuvre la politique d'hébergement d'urgence**, en particulier pour **prévoir, anticiper et s'engager sur des projets de plus long terme**. Le délégué interministériel pour l'hébergement et l'accès au logement (Dihal) a confirmé les difficultés de gestion rencontrées par certains services déconcentrés du fait du manque de crédits.

La **méconnaissance des financements réellement disponibles** au cours de l'année contraint ainsi certaines structures à fermer des places puis à les rouvrir en fonction des directives données par l'État. Les associations doivent alors recruter certains personnels sur de courtes durées, n'ayant pas la garantie de disposer des ressources leur permettant de les embaucher durablement.

Beaucoup des personnes entendues par votre rapporteur spécial ont également mis en exergue **les conséquences de cette gestion à court terme sur le travail des agents des services déconcentrés**.

Ceux-ci sont contraints de modifier en permanence la répartition opérée, de « colmater » là où les manques apparaissent le plus rapidement, puis de rééquilibrer au fur et à mesure que de nouveaux crédits sont ouverts. Ils perdent également beaucoup de temps à produire les statistiques, projections et analyses nécessaires pour justifier la demande supplémentaire de crédits au niveau national. La région Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA), qui n'est pourtant pas l'une des plus soumises à tension pour l'hébergement d'urgence (comparé à l'Île-de-France mais aussi la région Auvergne-Rhône-Alpes et l'Alsace), doit écrire trois fois dans l'année à la direction générale de la cohésion sociale pour demander des crédits supplémentaires.

Ces difficultés de gestion s'ajoutent à la réduction des personnels des préfectures. En région PACA, 25 % des emplois ont été supprimés en quelques années.

Un budget plus sincère permettrait une meilleure exécution des crédits, offrant une capacité de prévision et d'anticipation améliorée et un

gain de temps pour ceux qui sont aujourd'hui amenés à « jongler » tout au long de l'année avec les crédits disponibles.

Il est également important que **l'annonce de moyens supplémentaires en cours d'années se concrétise effectivement et rapidement dans le budget des services concernés.** Ainsi, le deuxième volet du « Pacte pour Marseille », adopté lors du Comité interministériel Aix-Marseille-Provence du 29 mai 2015, avait prévu un complément de 1,2 million d'euros. Or ces crédits n'étaient toujours pas parvenus aux services déconcentrés lors du déplacement de votre rapporteur en septembre 2016, conduisant ainsi à retarder ou à annuler les projets envisagés, voire à créer de la dette auprès des associations partenaires.

Certains acteurs regrettent ainsi ce type de plans exceptionnels, d'autant qu'ensuite, ils créent des besoins récurrents qui, eux, ne sont pas aisément couverts.

2. Des associations amenées à couvrir les besoins de financement en sollicitant leur trésorerie

Les répercussions du manque de crédits budgétaires sur les structures d'hébergement d'urgence donnent lieu à des avis partagés.

Globalement, **les associations gestionnaires ne semblent pas ressentir trop fortement les soubresauts et les à-coups provoqués par la sous-budgétisation.** Il semblerait qu'elles parviennent à couvrir les besoins sans pour autant se retrouver en difficulté financière.

Pour autant, elles sont amenées, de façon parfois fréquente et même permanente, à **avancer les financements nécessaires pour réaliser les opérations prévues** (par exemple l'ouverture de places supplémentaires ou la réservation de nuitées d'hôtels), ce qui n'est pas sans poser quelques tensions sur leur trésorerie, notamment pour les plus petites d'entre elles.

Votre rapporteur a pu constater que, contrairement à ce qui est affirmé par les représentants de l'État au niveau central, **quelques associations sont tout de même susceptibles de rencontrer des difficultés financières en raison des retards de versement de l'État.**

Ainsi, une association de Clermont-Ferrand avait fait l'objet d'articles de presse, en septembre 2013. Gérant le 115 et le recours aux nuitées d'hôtel, elle avait remis à la rue plusieurs centaines de personnes en raison de l'absence de financement suffisant de l'État et de la dette qu'elle avait constituée à ce titre¹. Le directeur général de l'association concernée avait indiqué que l'État n'avait ainsi remboursé que 5 % environ des 350 000 euros engagés par mois pour payer ces nuitées d'hôtels et que la

¹ « Clermont-Ferrand : des centaines de personnes privées d'hébergement d'urgence », *Le Monde* du 2 septembre 2009.

décision avait été prise pour ne pas « *mettre en danger la survie de l'association et de ses 110 salariés* ».

Comme cela a été dit à votre rapporteur au cours de ses auditions, **l'État vit ainsi « à crédit » et engage son budget pour l'avenir.**

Le directeur général de l'association Aurore a indiqué qu'en raison de la sous-budgétisation, le versement par l'État des subventions pouvait être aléatoire à certaines périodes, comme ce fut leur cas au mois de mai 2015 pour le deuxième acompte qui est arrivé bien plus tard.

Cette situation n'est pas satisfaisante car faire reposer sur des associations le financement de places d'hébergement d'urgence pendant une période plus ou moins longue peut être légitimement contestable. Elle ne **met pas non plus l'État en position pour négocier ensuite le prix des places et mettre en œuvre une politique de rationalisation des coûts** avec ces mêmes structures, notamment dans le cadre du conventionnement des CHRS.

Toutefois, malgré le fait que **l'État apparaisse effectivement comme un « mauvais payeur », les services déconcentrés et les associations poursuivent leurs activités en sachant que, de toute façon, ils seront remboursés, à un moment ou un autre.** Votre rapporteur spécial a été particulièrement frappé par l'unanimité des personnes qu'il a rencontrées sur ce point : tout le monde sait que l'État finit toujours pas payer.

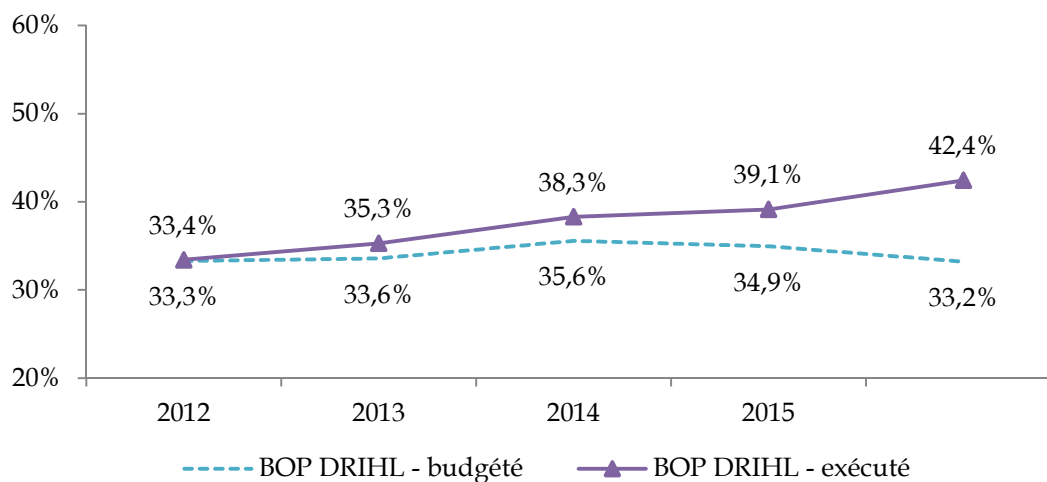
3. Un rééquilibrage nécessaire pour une meilleure territorialisation des crédits

L'insuffisance du budget initialement attribué pour l'hébergement d'urgence conduit à une **sous-notification des crédits** qui peut s'avérer particulièrement prégnante sur certains territoires.

En effet, certains budgets opérationnels de programmes (BOP) sont particulièrement sous-dotés en début d'année par rapport à l'exécution finalement constatée. La direction du budget a ainsi observé, depuis quelques années, une « *divergence croissante entre le poids des dépenses du BOP de la Drihl dans la répartition initiale des crédits déterminée par le responsable de programme et son poids dans l'exécution des crédits en cours d'année.* »

Parallèlement à l'augmentation de l'enveloppe budgétaire du programme 177 en loi de finances, le budget alloué au BOP de la Drihl a continué de représenter entre 36 % à 37 % du total des crédits consacrés aux BOP déconcentrés. En revanche, en exécution, les dépenses du BOP de la Drihl ont représenté une place toujours plus importante dans les crédits exécutés pour l'ensemble des BOP déconcentrés (41 % en 2015 et une prévision à 45 % en 2016).

Répartition du poids du BOP de la Drihl dans les crédits budgétés et exécutés pour l'ensemble des BOP du programme 177



Source : direction du budget

Plus globalement, les données fournies par la direction du budget montrent que **les administrations déconcentrées ne rencontrent pas les mêmes difficultés de gestion en cours d'année compte tenu de la répartition des crédits opérés entre BOP.**

Ainsi, le BOP de la Drihl s'est vu **notifier des crédits inférieurs de 18 % en 2015** par rapport à l'exécution 2014 **et de 22 % en 2016** par rapport à l'exécution 2015 (soit plus de 135 millions d'euros). De même, en Alsace, l'enveloppe allouée au début de cette année ne représentait que 84 % des dépenses de 2015.

Les autres BOP ont, quant à eux, des notifications plus proches de l'exécution de l'année précédente, même si la sous-budgétisation patente du programme 177 ne garantit pas un budget totalement équilibré en fin d'année.

**Écart des enveloppes des BOP régionaux
entre la prévision de l'année n et l'exécuté de l'année n - 1**

	Exécution 2014 (en milliers d'euros)	DRICE 2015 (en milliers d'euros)	Écart prévision 2015/exécuté 2014 (en %)	Exécution 2015 (en milliers d'euros)	DRICE 2016 (en milliers d'euros)	Écart prévision 2016/exécuté 2015 (en %)
Alsace-Champagne-Ardennes- Lorraine	107 011	97 429	-8,95%	122 303	102 610	-16,10%
Aquitaine-Limousin - Poitou- Charentes	69 527	64 529	-7,19%	71 319	67 827	-4,90%
Auvergne- Rhône-Alpes	117 882	112 166	-4,85%	124 509	118 528	-4,80%
Bourgogne-Franche-Comté	38 934	36 443	-6,40%	42 211	38 245	-9,40%
Bretagne	33 416	31 659	-5,26%	33 394	32 865	-1,58%
Centre-Val-de-Loire	33 468	31 019	-7,32%	34 233	32 461	-5,18%
Corse	4 118	4 143	0,61%	4 303	4 286	-0,41%
Drihl	562 673	463 033	-17,71%	622 884	487 486	-21,74%
DRJSCS Ile-de-France	21 992	22 393	1,83%	22 273	23 368	4,92%
Languedoc Roussillon-Midi-Pyrénées	77 773	72 481	-6,81%	83 824	77 022	-8,11%
Nord-Pas-de-Calais-Picardie	135 183	127 328	-5,81%	144 485	134 717	-6,76%
Normandie	52 790	50 380	-4,57%	55 491	52 333	-5,69%
Provence-Alpes-Côte-d'Azur	85 104	84 825	-0,33%	88 566	88 829	0,30%
Pays-de-la-Loire	46 111	42 967	-6,82%	48 164	45 273	-6,00%
Guadeloupe	5 473	5 594	2,21%	5 707	5 838	2,28%
Guyane	2 929	2 968	1,34%	3 028	3 097	2,27%
Martinique	3 955	4 043	2,21%	4 125	4 218	2,27%
Réunion	8 185	8 366	2,21%	8 535	8 730	2,29%
Saint-Pierre-et-Miquelon	116	119	2,21%	124	124	0,28%
Mayotte	982	850	-13,41%	867	887	2,27%
Nouvelle-Calédonie	95	219	130,44%	147	229	55,96%
Total des BOP déconcentrés	1 407 717	1 262 952	-10,28%	1 520 490	1 328 972	-12,60%

DRICE : Document de répartition initiale des crédits et des emplois (répartition initiale des crédits).

Source : commission des finances d'après les données de la direction du budget

Ainsi, alors que la quasi-totalité des budgets initialement répartis couvrent onze mois de dépenses, il apparaît que **pour les BOP de l'Alsace-Champagne-Ardennes-Lorraine et de la Drihl, l'enveloppe de début d'année leur permet seulement de garantir le paiement de respectivement dix mois et un peu plus de neuf mois des dépenses constatées en n-1**, alors que ces régions figurent parmi les territoires les plus touchés par la hausse de la demande d'hébergement d'urgence avec la région Auvergne-Rhône-Alpes.

En 2016, la Drihl devrait enregistrer une dépense estimée à environ 746,5 millions d'euros, soit 259 millions d'euros de plus que la dotation initiale (+ 53 %) et 123,5 millions d'euros de plus qu'en 2015.

Interrogé sur les modalités de territorialisation des crédits, la direction générale de la cohésion sociale a indiqué que la détermination des niveaux de dotations était fondée sur des indicateurs sociaux et une « *logique d'harmonisation des allocations régionales* ». Sont ainsi retenus des « *critères explicites, objectifs et connus de tous, permettant pour chaque territoire de tenir compte du dimensionnement historique du parc mais aussi de la situation de précarité sociale et des tensions sur le logement.* »

Critères retenus et modalités de calcul pour déterminer l'enveloppe régionale

Quatre critères ont été choisis aux termes d'un « *compromis entre les objectifs prioritaires du programme 177 et la disponibilité annuelle des données pour l'ensemble des régions* » :

1. Le dispositif d'accueil, d'hébergement et d'insertion, exprimé en places (places d'hébergement et d'insertion en et hors CHRS et pensions de famille) ;
2. La population précaire susceptible de recourir au dispositif « Accueil, hébergement, insertion » (AHI), exprimée par la population bénéficiaire du revenu de solidarité active (RSA) ;
3. Le flux de la demande d'asile (chiffres de l'Office français de protection des réfugiés et des apatrides, y compris les mineurs) ;
4. L'accès au logement sur le territoire, en tenant compte du nombre de décisions favorables dans le cadre du droit au logement opposable (DALO).

L'ensemble des données prises en compte sont celles au 31 décembre de l'année n-1.

Un niveau de pondération est retenu pour chaque critère, afin de « *tenir compte du dimensionnement historique du parc mais aussi de la situation de précarité sociale et des tensions sur le logement* ».

Pour les dotations 2016, les pondérations suivantes ont été appliquées : 50 % pour le parc « AHI », 20 % sur les bénéficiaires du RSA et 15 % pour le flux des demandeurs d'asile et les décisions DALO.

À partir de ces critères pondérés, des enveloppes cibles, « *exprimées en parts relatives des financements nationaux* », sont déterminées pour chaque territoire. Elles sont ensuite rapprochées des enveloppes historiques, c'est-à-dire les dotations de l'année n, pour « *déterminer un objectif théorique d'harmonisation* ». En 2016, un effort de convergence de 5 % a été appliqué sur l'écart entre la cible et la dotation de l'année n.

Source : commission des finances d'après les réponses de la direction générale de la cohésion sociale aux questions du rapporteur

L'administration centrale anime le pilotage des directions régionales, elles-mêmes chargées de la définition de la stratégie sur leur territoire ainsi que de la répartition des enveloppes allouées et de la convergence tarifaire au niveau infra-régional. Le travail de répartition intervient en novembre, lors de l'organisation des dialogues de gestion puis

en début d'année avec la validation des budgets opérationnels de programme en janvier-février, la direction générale procédant alors « *le cas échéant à des ajustements limités des dotations budgétaires pré-notifiées.* »

Compte tenu de ces éléments, **votre rapporteur spécial estime nécessaire d'envisager un rééquilibrage de la répartition des crédits entre les BOP** afin de « *sécuriser en gestion l'exécution des dépenses de la Drihl* ». Cela semblerait d'autant plus possible, pour 2017, que le budget consacré au programme 177 augmente de 15 % dans le projet de loi de finances initiale, ce qui devrait notamment permettre de rétablir des enveloppes plus proches de l'exécution constatée en 2016, en particulier s'agissant de l'hébergement d'urgence et de la veille sociale.

Recommandation n° 3 : Rééquilibrer la répartition des crédits entre les régions afin que les crédits initialement prévus soient plus proches de la consommation finalement exécutée.

Au-delà de ces aspects budgétaires, la politique publique de l'hébergement d'urgence apparaît en manque de pilotage.

II. UN DÉFICIT DE PILOTAGE MANIFESTE

A. UNE POLITIQUE INTERMINISTÉRIELLE EN MANQUE DE PILOTE ?

La politique d'hébergement d'urgence et, plus globalement, d'accueil des personnes pas ou mal logées, est très largement interministérielle puisqu'elle concerne à la fois, au niveau national :

- la direction générale de la cohésion sociale (DGCS) qui relève du ministère des affaires sociales mais intervient sous l'autorité du ministre chargé du logement s'agissant du programme 177 ;

- la direction générale des étrangers en France (DGEF) relevant du ministère de l'intérieur ;

- la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP), du ministère du logement.

Plus marginalement, le ministère de la santé mais aussi le ministère de la justice peuvent être concernés. La direction du budget est également présente à de nombreuses réunions interministérielles, compte tenu des enjeux budgétaires de cette politique.

Surtout, depuis 2010, la délégation interministérielle pour l'hébergement et l'accès au logement des personnes sans-abri ou mal logées

(Dihal) est chargée de la coordination et du suivi de la mise en œuvre des priorités de l'État en matière d'hébergement et d'accès au logement des personnes sans-abri ou mal logées. Le délégué interministériel est placé sous l'autorité du Premier ministre et dispose d'une équipe d'une trentaine de personnes.

Interrogés sur l'interministérialité de la politique d'hébergement d'urgence et du logement, **les différents acteurs ont souligné l'important travail de coordination réalisé par la Dihal et l'ensemble des ministères**, à l'occasion de nombreuses réunions. D'ailleurs, celles-ci ne sont pas exemptes de coûts, notamment en termes de moyens humains et de temps, pour les principales directions concernées (DGCS, DGEF, DHUP).

Pour autant, malgré ces efforts de coordination, **le manque de pilotage global de cette politique a également été mis en avant** à l'occasion la plupart des auditions de votre rapporteur, en particulier par les structures associatives travaillant avec l'État.

Rejoignant notamment les constats de la Cour des comptes dans son rapport réalisé en 2011 sur « la politique publique de l'hébergement des personnes sans domicile », les personnes entendues ont estimé qu'il n'existait pas réellement de pilote qui guiderait les actions à mener. Chaque ministère continuerait ainsi de développer sa propre vision de la politique de l'hébergement et de l'accès au logement des personnes démunies, sans vision commune.

Si la Dihal pourrait être le pilote naturel de cette politique, ses capacités sont insuffisantes à l'heure actuelle. Ainsi, les raisons présentées par la Cour des comptes dans son rapport de 2011 pour expliquer cette situation insatisfaisante semblent toujours d'actualité :

« - le Dihal ne gère aucun crédit d'intervention et son pouvoir de peser sur les décisions est très limité ;

- le travail interministériel est exclusivement fondé sur la négociation et le pouvoir de persuasion ;

- l'accès limité aux services déconcentrés est une limite à l'action. ».

Le délégué interministériel présente effectivement son action comme une recherche de « *performance, d'efficience et d'efficacité* » en permettant la mise en relation entre les services concernés, tout en ne disposant d'aucune gestion financière.

À cela, il convient également d'ajouter le fait que la Dihal paraît actuellement **chargée d'un nombre tellement important de missions** qu'il paraît difficile qu'elle puisse les piloter toutes efficacement, notamment au regard des moyens dont elle dispose.

Champ d'intervention de la Dihal

Chargée de **l'hébergement et de l'accès au logement**, la Dihal est compétente pour assurer la coordination et l'animation de la mise en œuvre de la politique d'hébergement et d'accès au logement des personnes en situation d'exclusion, en articulation avec les directions d'administration centrale concernées et, s'agissant des études, en liaison avec la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques et l'Insee.

À ce titre, elle est chargée :

- du **plan triennal de réduction des nuitées hôtelières** ;
- de la **prévention des expulsions locatives** ;
- de la **politique d'hébergement et d'accès au logement en faveur des jeunes** ;
- du **logement des réfugiés**, dans le cadre des engagements de la France au titre des programmes européens d'accueil de 30 700 réfugiés d'ici fin 2017 en provenance de Syrie, d'Irak et d'Érythrée. Elle est notamment chargée de la plateforme nationale pour le logement des réfugiés opérée par le groupement d'intérêt public « Habitat et interventions sociales », qui propose des logements pérennes sur tout le territoire.

Elle assure également le pilotage du dispositif national de logement des réfugiés accueillis dans le cadre du programme de réinstallation de l'Union européenne qui concerne l'accueil d'ici fin 2017 d'environ 10 000 personnes issues des camps du Liban, de Jordanie et de Turquie, pour les orienter directement vers le logement.

La Dihal est également chargée de la **lutte contre l'habitat indigne**, avec le pôle national de lutte contre l'habitat indigne (PNLHI) qui coordonne les actions de lutte contre l'habitat indigne et joue un rôle interministériel d'expertise au service des acteurs de terrains.

Elle assure enfin :

- l'anticipation et l'accompagnement des **démantèlements de campements illicites** ;
- l'**accueil et l'accompagnement des gens du voyage**, en se chargeant de l'animation et du secrétariat de la Commission nationale consultative des gens du voyage ;
- le pilotage des **travaux de la commission interministérielle pour le logement des personnes immigrées** (CILPI), qui suit au niveau national la mise en œuvre du plan de traitement des foyers de travailleurs migrants. Le Dihal en est le président.

Source : commission des finances d'après les réponses au questionnaire budgétaire

Surtout, le manque de pilotage se manifeste par les **importantes lacunes en termes de suivi de la mise en œuvre de cette politique publique au niveau déconcentré**. Les directions ministérielles **manquent en particulier d'informations précises et harmonisées sur la réalité de l'offre et de la demande sur le terrain**. Les **outils de pilotage** de cette politique publique restent encore **très largement défailants**.

Des progrès ont été réalisés et méritent, certes, d'être soulignés, avec l'enquête nationale des coûts (ENC) du secteur « Accueil, hébergement

et insertion » (AHI) ou encore la création des services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO) et surtout de la mise en œuvre, encore en cours, de leur système d'information commun (SI-SIAO). Toutefois, ces **outils de pilotage sont encore balbutiants** et ne permettent pas de disposer de ressources fiables au niveau national.

Rarement, à l'occasion de son activité de contrôle, votre rapporteur spécial n'avait entendu autant de critiques sur le manque de moyens consacrés par l'État au suivi de sa politique. Les associations ont le sentiment d'une **action publique saccadée, improvisée.** Les services déconcentrés manquent de moyens pour suivre réellement l'activité des structures gestionnaires et se reposent sur elles.

Il a également été mentionné, lors d'une audition, que le poste en principe affecté au développement de l'enquête nationale des coûts à la DGCS n'était pas occupé depuis plus d'un an, retardant nécessairement sa mise en œuvre. Si elle est avérée, cette anecdote en dit beaucoup sur les moyens consacrés par l'État au développement des outils de pilotage pourtant indispensables.

De même, **l'efficacité de la dépense publique** ne semble pas constituer un enjeu véritablement prioritaire.

Compte tenu de l'ensemble de ces remarques, certains acteurs et observateurs de la politique de l'hébergement et de l'accès au logement des personnes sans domicile et démunies ont exprimé **l'idée qu'elle pourrait être mieux exercée si elle était décentralisée.**

Il est vrai que de nombreuses politiques sociales sont désormais décentralisées et **votre rapporteur spécial a accueilli avec intérêt cette proposition de gestion par les collectivités territoriales,** dont l'opportunité et la faisabilité mériteraient d'être étudiées plus précisément, afin notamment de maintenir une dimension nationale au dispositif.

B. LA GESTION DANS L'URGENCE DE L'URGENCE

1. La création de places d'urgence, première priorité au coût parfois élevé et au prix du « sacrifice » de solutions plus qualitatives

La quasi-totalité des personnes rencontrées, qu'il s'agisse des services de l'État ou des structures associatives, ont mis en évidence le fait que **l'urgence des situations conduisant à trouver rapidement des solutions d'hébergement s'impose aux gestionnaires qui parviennent difficilement à s'en extraire.**

Pour le ministère du budget, la gestion de l'urgence conduit parallèlement à un **renchérissement des solutions apportées,** tout en présentant une **qualité moindre.**

Il est vrai que, dans le cas des nuitées d'hôtels, il a été indiqué à votre rapporteur que, si le tarif moyen en Île-de-France s'établit à 17 euros (23 euros à Paris), il peut atteindre 40 euros, voire 70 euros pour certaines places obtenues en extrême urgence.

Les associations estiment qu'elles pourraient parvenir à des solutions plus satisfaisantes, tant d'un point de vue financier que qualitatif, si elles n'étaient pas si pressées. Ce sentiment est accentué par le fait que, comme cela a été montré précédemment, la sous-budgétisation chronique du programme 177 conduit à une gestion à court-terme d'une politique qui mériterait pourtant une réflexion plus stratégique, y compris en matière de création de places.

Le principe de « **l'urgence avant tout** », qui peut tout-à-fait se comprendre dans le contexte actuel de pression de la demande et de recherche prioritaire de mises à l'abri, conduit toutefois à **privilégier des solutions temporaires, souvent bien plus coûteuses, à la création de places et de structures plus qualitatives, notamment dans le secteur du logement adapté**. Peuvent ainsi être citées les pensions de famille et les maisons-relais qui constituent des réponses efficaces aux situations de personnes sans-abris depuis une longue période ainsi que pour les personnes les plus âgées.

Bien que le principe du « logement d'abord » ait été affirmé depuis plusieurs années, le constat semble tout autre en pratique.

Il est apparu, au cours des auditions et des déplacements réalisés, qu'au-delà des crédits qui leur sont consacrés (et en hausse au cours des dernières années), **les dispositifs de logement adapté souffrent également, pour être davantage développés, du manque de disponibilité des équipes compétentes pour mener à bien ces projets**.

Ainsi, les directions des services déconcentrés et les opérateurs semblent tellement occupés à gérer l'urgence et rechercher des places nouvelles qu'elles peinent à développer, parallèlement, d'autres projets d'hébergement et d'accès au logement plus structurants. Ce problème semble d'ailleurs s'être accru au cours des derniers mois avec la crise migratoire, l'évacuation des campements illicites à Paris ou encore le démantèlement de la « jungle » de Calais.

Comme cela sera mis en évidence également dans la suite du présent rapport¹, **les services déconcentrés ne semblent pas non plus disposer du temps nécessaire pour mettre systématiquement en place les contrôles pourtant indispensables dans les structures, en particulier dans les hôtels où des nuitées sont réservées**. Pourtant, compte tenu des sommes en jeu et surtout du fait que ce mode d'hébergement est essentiellement retenu pour le logement de familles, il est indispensable

¹ Cf. le C du II de la seconde partie du présent rapport.

qu'ils soient réalisés et qu'en cas de manquement constaté, des mesures puissent être prises.

Autre exemple de solution parfois « sacrifiée », **l'intermédiation locative paraît mise en œuvre de façon très erratique sur l'ensemble du territoire**. Certaines directions départementales ne disposeraient pas des moyens et de la compétence nécessaires pour développer un dispositif qui, pourtant, permet à la fois de répondre à la logique du « logement d'abord » et de proposer des solutions à faible coût pour l'État. En effet, l'intermédiation locative représenterait une dépense de 2 165 euros par place, contre 8 050 euros la place en hébergement d'urgence et 6 200 euros par an pour une nuitée d'hôtel (coûts moyens nationaux fournis par la direction générale de la cohésion sociale). En revanche, elle exige un niveau d'investissements des structures qui la mettent en place bien plus important.

Encore une fois, il a été indiqué à votre rapporteur spécial que les **services déconcentrés manqueraient d'un cadre, de lignes directrices leur permettant de développer ce type de dispositif plus innovant**.

En outre, l'intermédiation locative est considérée, dans beaucoup de régions, comme une « **queue d'enveloppe budgétaire** », c'est-à-dire un dispositif mis en place lorsque les crédits n'ont pas déjà été utilisés pour des formes d'hébergement plus classiques.

Il convient toutefois de relever que, dans les régions concernées, le **plan de réduction des nuitées hôtelières a contribué au développement de l'intermédiation locative** et que les moyens pour son développement ont été considérablement renforcés au cours des dernières années.

2. La situation particulière depuis 2015 et les conséquences de la crise migratoire

La **pression migratoire** qui s'exerce sur l'Europe et plus spécifiquement sur le territoire français depuis 2015 a **accentué cette gestion de l'hébergement dans l'urgence**.

La mise en place du plan « Migrants » en 2015 et la création prévue de 13 050 places en trois ans (3 050 places d'hébergement d'urgence, 5 000 places de logement adapté et 5 000 places en centres d'accueil et d'orientation), dont 8 000 en 2015 et 4 050 en 2016 ont notamment conduit les services déconcentrés à déployer d'importants efforts.

Cette situation s'est encore accentuée avec les nombreuses évacuations de campements illicites parisiens et de la « jungle » de Calais.

Pour la seule région Île-de-France, **la dépense engendrée par la gestion des migrants représenterait ainsi 86 millions d'euros sur un**

budget qui devrait atteindre 746,5 millions d'euros à la fin de l'année, selon les prévisions de la Drihl.

Les services déconcentrés déploient, à l'heure actuelle, une **importante énergie** à ouvrir des places dans le cadre de la gestion de cette crise migratoire, comme votre rapporteur spécial a pu le constater, évidemment en Île-de-France mais aussi dans les autres départements qui accueillent notamment des centres d'accueil et d'orientation.

C. UNE DIFFÉRENCE DE TRAITEMENT SELON LES TERRITOIRES QUI INTERROGE

1. Une politique largement déconcentrée...

La politique d'hébergement d'urgence fait l'objet d'un **pilotage régional**. Si le programme 177 comprend un budget opérationnel de programme (BOP) au niveau central, tenu par la direction générale de la cohésion sociale, il s'organise surtout à raison d'un BOP par région, dont les responsables sont les directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJRCS). L'Île-de-France fait toutefois exception, la gestion du BOP étant partagée entre cette direction et la direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement (Drihl).

La **gestion des crédits est très largement déconcentrée** puisque, par exemple pour 2016, 56 millions d'euros figurent dans le BOP central tandis que 1,329 milliard d'euros ont été distribués dans les différents BOP régionaux.

Comme la direction générale de la cohésion sociale l'a indiqué en réponse à un questionnaire de votre rapporteur spécial, « *le pilotage régional assure la déclinaison des objectifs de la politique d'hébergement et d'accès au logement et la maîtrise des dépenses d'intervention* ». Les responsables du budget opérationnel de programme et de la tarification des CHRS « *traduisent les orientations stratégiques nationales, arrêtent les principaux axes régionaux de structuration du secteur et de recomposition de l'offre* », à partir des dialogues de gestion conduits avec les directions départementales de la cohésion sociale et les directions départementales de la cohésion sociale et de la protection des personnes.

Les ministères adressent ainsi les circulaires et instructions qui doivent encadrer leurs actions, en fixant les objectifs à atteindre, les mesures devant éventuellement être prises et les moyens susceptibles d'être mobilisés pour y parvenir.

Ainsi en est-il notamment de la circulaire du 20 février 2015 relative au plan triennal de réduction des nuitées hôtelières, de la circulaire du 22 juillet 2015 relative à la mise en œuvre du plan « *répondre au défi des migrations : respecter les droits – faire respecter le droit* » ou encore de

l'instruction du 2 juin 2015 relative à la campagne budgétaire du secteur « accueil, hébergement et insertion » pour 2015 qui accompagne la délégation de crédits relatifs au programme 177 dans le secteur de l'accueil, de l'hébergement et de l'insertion.

2. ... conduisant à des conditions de prises en charge très variées

À l'occasion de son contrôle, votre rapporteur a pu constater que **la gestion déconcentrée de la politique d'hébergement d'urgence pouvait conduire à des pratiques très différentes** entre les territoires auxquelles on ne s'attend pas forcément **s'agissant d'une politique sociale**.

Le constat le plus frappant concerne le recours aux nuitées d'hôtel. Celui-ci est très varié selon les territoires, et pas uniquement au regard des besoins constatés.

Tandis qu'à Paris ou en Alsace, le recours aux nuitées d'hôtel est fortement développé, de même que dans des départements moins sous tension, le **département des Bouches-du-Rhône a mis en place un dispositif particulièrement contraignant et qui conduit, de fait, à limiter l'usage de ce mode d'hébergement**.

Ce dispositif partenarial de gestion des nuitées, appelé « Nuit plus », fait l'objet d'une charte qui prévoit un équivalent-places de 63 places (73 places depuis janvier 2016), **pour un accès limité à seulement dix nuits par personne et par an**. Principalement réservées à des familles, ces places sont accessibles depuis la plateforme du 115 (pour les personnes hébergées « de droit commun », hors demandeurs d'asile). Le dispositif associe les collectivités territoriales puisqu'il est financé à la fois par l'État, le conseil régional, le conseil départemental et la Ville de Marseille.

Toutefois, **il ne devait constituer qu'un palliatif** puisque les Bouches-du-Rhône étaient par ailleurs dotées de 1 000 places d'hébergement d'urgence qui permettaient jusqu'à présent de couvrir les besoins (hors familles), **est désormais très fortement sollicité en nombre de demandes journalières**.

Malgré cette pression de la demande, notamment du fait de la saturation des services dédiés à l'accueil et à l'accompagnement des demandeurs d'asile, le dispositif continue d'être appliqué. Certes, la direction départementale de la DRDJSCS a indiqué que cette **régulation drastique** des places d'hôtel **tenait compte des situations d'extrême vulnérabilité**, comme l'hébergement de femmes enceintes de plus de six mois et de familles monoparentales avec des enfants de moins de dix ans.

Pour autant, selon les chiffres du SIAO des Bouches-du-Rhône, **394 personnes ont connu une fin de prise en charge hôtelière sans solution pour la suite en 2015, du fait du simple respect du quota de dix nuits par an et par personne**.

Les associations rencontrées ont indiqué que, du fait du respect de cette réglementation, une partie de la demande ne s'exprime plus auprès du 115 et du SIAO.

La préfecture de région a elle-même écrit, dans une note adressée à votre rapporteur spécial, que la gestion rigoureuse des nuitées d'hôtel, notamment dans les Bouches-du-Rhône, n'est « *due qu'à une sélection particulièrement poussée des situations les plus vulnérables* ».

Votre rapporteur spécial a été **surpris de ces modalités très différentes de recours aux nuitées hôtelières suivant les territoires concernés**. Le tissu associatif local semble avoir pris le parti d'accepter cette situation qui permet de garantir le financement d'autres dispositifs d'hébergement d'urgence dans une enveloppe budgétaire extrêmement contrainte.

Il est peu probable qu'un dispositif tel que celui mis en place dans les Bouches-du-Rhône soit viable dans d'autres régions, en particulier les plus sollicitées en termes de demandes d'hébergement d'urgence. Il a été confirmé à votre rapporteur spécial, lors de ses auditions, que **le contingentement des nuitées en Île-de-France était inimaginable**.

À partir de cet exemple, **votre rapporteur spécial s'interroge plus généralement sur le respect de l'égalité de traitement de situations humaines identiques sur l'ensemble du territoire**.

En effet, d'après les informations qu'il a recueillies, **les notifications de crédits adressées aux services déconcentrés seraient interprétées de façon plus ou moins contraignante en fonction des régions**, conduisant ainsi à des réglementations différentes, comme cela a pu être constaté, avec cet exemple, pour la gestion des nuitées d'hôtels.

Recommandation n° 4 : Améliorer le pilotage de cette politique publique, en renforçant notamment le suivi de l'activité des services déconcentrés et des structures qui y participent, ainsi que des crédits exécutés.

Recommandation n° 5 : Éviter de trop grandes distorsions dans l'interprétation de l'accueil inconditionnel et continu des personnes sans abri en situation de détresse prévu dans le code de l'action sociale et des familles, afin de garantir une égalité de traitement des situations sur l'ensemble du territoire national.

III. L'EFFORT DE MAÎTRISE DES COÛTS : DÉGAGER DES MARGES DE MANOEUVRE

Lors de ses auditions, votre rapporteur spécial a pu constater qu'une **rationalisation des coûts pourrait être menée plus efficacement et**

globalement, même si certaines structures ont d'ores et déjà travaillé en ce sens.

Plusieurs personnes entendues ont ainsi affirmé que des marges de manœuvre financière existaient chez les opérateurs de cette politique. Il est **indispensable de les identifier et d'utiliser ces ressources potentielles à meilleur escient**.

A. UNE ENQUÊTE NATIONALE DES COÛTS PROMETTEUSE MAIS À L'IMPACT ENCORE INSUFFISANT

Mise en place en 2012, l'enquête nationale des coûts (ENC) est, selon la direction générale de la cohésion sociale, censée constituer, avec le référentiel national des prestations (RNP), le « *socle de référence pour définir au plus près des bénéficiaires les prestations qui sont assurées par les associations et déterminer à quel coût elles le sont.* » Un système d'information a depuis 2013 été développé pour accompagner cette ENC.

Historique de l'enquête nationale des coûts

2009 – Politique de « Refondation » du secteur de l'hébergement, dont un des objectifs est « Harmoniser les prestations et les coûts » : **enquête IGAS-CEGEFI sur les coûts du secteur de l'hébergement CHRS** ;

2010 – Mission IGAS sur l'élaboration du **Référentiel national des prestations** (RNP) en lien avec le secteur (description des missions et prestations : HEBERGER, ALIMENTER, ACCOMPAGNER, ACCUEILLIR) ;

2011 – Première « **Étude nationale des coûts** » sur un échantillon de 120 établissements, pilotée par une directrice de projet sur la Refondation ;

2012 – Première formation du secteur : boycott de la remontée d'informations avant la présidentielle ; « questionnement par le secteur AHI sur les perspectives » ;

2013 – Reprise du projet par un chef de projet: mode projet, création d'un logiciel, animation nationale et territoriale ;

2014 – **Premier déploiement de l'ENC** (1000 déclarations d'établissements CHRS autorisés et non CHRS sous subventions – hors nuitées hôtelières –, 1500 groupes homogènes d'activité et de missions) : rapport favorable IGF/IGA IGAS, pour un « projet prometteur » sous préconisations d'évolutions ;

2015 – Mise en routine annuelle de l'ENC (= + 5% de GHAM) et projet de décret en conseil d'État pour rendre obligatoire l'ENC, en cours de concertation.

Source : direction générale de la cohésion sociale

L'ENC permet incontestablement d'avancer dans la connaissance de l'offre d'hébergement proposée et des prestations qui y sont associés, aux côtés des SIAO qui assurent une orientation plus efficace et transparente des personnes pas ou mal logées vers les places du parc d'hébergement disponibles.

En fonction de leur activité, les opérateurs sont classés dans des « groupes homogènes d'activité et de missions » (GHAM), qui ont pour avantage de proposer une « connaissance objectivée » des activités et des coûts qui y sont associés.

Pour autant, **cette enquête n'est pas nécessairement utilisée par les services déconcentrés**. Il a notamment été indiqué à votre rapporteur spécial que, dans le cadre de la prise en charge d'un centre par la Croix-Rouge, il n'en avait pas été tenu compte pour déterminer le financement des places.

En outre, le dispositif mériterait d'être stabilisé, notamment au niveau des catégories retenues, les multiples modifications opérées chaque année ne permettant pas, jusqu'à présent, de réelles comparaisons. De même, le fait de retenir douze catégories de GHAM paraît, pour certains, trop complexe et susceptible de rendre plus difficiles à la fois le remplissage des informations et l'analyse des résultats obtenus. Il semblerait aussi que les structures n'ont pas nécessairement la même perception des catégories et ne remplissent donc pas de façon homogène la base informatique.

Le cabinet de la ministre du logement a considéré que **les informations remontées dans le cadre de l'ENC n'étaient pas encore satisfaisantes**, compte tenu notamment de la diversité des dispositifs d'hébergement d'urgence existants.

De même, **toutes les associations n'y ont pas nécessairement répondu**, ce qui limite également la pertinence des résultats de l'ENC. Par exemple, les associations des Bouches-du-Rhône n'ont pas rempli l'ENC en 2015 en réaction à la mise en place d'une politique de convergence tarifaire par le préfet de région pour les CHRS.

Par ailleurs, un document de synthèse sur les principaux résultats de l'ENC pour 2015 au niveau national, transmis à votre rapporteur spécial, indique qu'un décret rendant obligatoire la participation des opérateurs à cette enquête serait en cours de concertation. Ce texte n'a toujours pas été publié, ce qui est préjudiciable à sa généralisation se concrétise et au fait que les résultats obtenus soient fiables et représentatifs.

En outre, l'enquête tient compte des places d'hébergement d'urgence et en CHRS, mais ne concerne pas les nuitées hôtelières ni les autres dispositifs de logement adapté, ce qui limite sa portée en termes de connaissance.

Surtout, **l'ENC est avant tout présentée comme un document d'informations qui permet d'alimenter le dialogue de gestion** entre l'État et les opérateurs de l'hébergement. Comme l'indique la synthèse des premiers résultats de l'enquête communiquée à votre rapporteur spécial par la Drihl, cette enquête n'a pas vocation à « *conduire à un mode de*

tarification à la prestation ou à la personne, mais à fournir des repères indicatifs pouvant enrichir les dialogues de gestion. »

Les services de l'État sont ainsi rejoints par les structures associatives, qui mettent en avant leur soutien au processus mis en place dans le cadre de l'ENC, notamment invités par la Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale (FNARS) à offrir de la transparence, mais **refusent d'envisager qu'elle puisse conduire à l'identification d'un coût moyen par place pour l'ensemble des structures.**

Votre rapporteur spécial entend la crainte des associations de voir la qualité de leurs prestations réduites. Il considère toutefois qu'**une réflexion sur une tarification moyenne à la prestation mériterait d'être menée et que l'enquête nationale des coûts n'est, à ce titre, pas assez exploitée.**

Bien entendu, **un seul et unique montant ne pourrait être imposé à l'ensemble des structures, et leurs spécificités** devraient pouvoir, dans une certaine mesure, être **prises en compte**, par exemple en matière de localisation géographique (zones tendues/détendues ; centre-ville/périphérie) ou de prestations proposées au regard des publics accueillis (notamment en matière d'insertion). **La recherche d'une convergence tarifaire pour l'ensemble des structures paraîtrait toutefois utile.**

B. LA NÉCESSITÉ D'UNE PLUS GRANDE CONVERGENCE TARIFAIRE

1. L'insuffisante recherche de maîtrise des coûts

La recherche d'une **plus grande maîtrise des coûts** par les services déconcentrés ne semble pas nécessairement constituer aujourd'hui une priorité, même si, par exemple, la Drihl a indiqué contrôler rigoureusement les structures avec lesquelles elle travaille.

Le coût moyen national de l'ensemble des dispositifs d'hébergement d'urgence et de logement adapté **ne cesse de progresser, à l'exception des places en CHRS.**

À ce titre, les circulaires ministérielles invitent effectivement les services déconcentrés à conduire une **politique de convergence tarifaire au sein de leurs départements s'agissant des CHRS.** Toutefois, il convient de préciser que l'évolution constatée de la baisse du coût à la place ne s'explique pas uniquement par un effort de maîtrise de la dépense au sein des CHRS, mais aussi par un changement de modalités de financement par l'État.

Ainsi en est-il, en particulier, de la **pérennisation de places d'urgence et des transformations de places d'hébergement d'urgence en places CHRS** qui, nombreuses au cours des dernières années, ont été

réalisées sans augmentation du montant versée par l'État à la place. Cette décision a donc mécaniquement contribué à réduire le coût de la place en CHRS.

Ainsi, le coût moyen d'une place en CHRS serait, selon la Fnars, passé de 15 583 euros en 2013 à 15 423 euros en 2014 et 15 111 euros en 2015, soit une baisse de 3 % en deux ans.

La Fnars **qualifie ainsi de « convergence tarifaire contrainte » le passage de certaines places subventionnées (hébergement d'urgence) en place autorisées (CHRS).**

La pérennisation de places et la transformation de places d'urgence en places en CHRS se sont également accompagnées **du développement de la pratique du conventionnement**, avec la signature de **contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens (CPOM)** toutefois réservés aux établissements soumis au régime d'autorisation de leur activité, c'est-à-dire aux opérateurs gérant au moins un CHRS¹.

Selon le rapport annuel de performances pour 2015, le nombre de CPOM signés en 2015 aurait augmenté de 45 % par rapport à 2014 et de 74 % par rapport à 2013, avec 94 contrats signés cette année.

Il est indispensable de **développer ces contrats pluriannuels** qui permettent à la fois de fournir un cadre rassurant pour les opérateurs de l'État, en particulier quant à l'enveloppe financière accordée, et que ces derniers s'engagent à assurer une certaine qualité des prestations et une gestion efficace et efficiente des structures dont ils ont la charge.

Le conventionnement permet également de s'engager dans une politique de maîtrise de coûts. À titre d'exemple, la convention conclue entre la Drihl et l'association Aurore prévoit une **réduction de 6 % du coût en cinq ans.**

Il convient d'ailleurs de noter que, dans le projet annuel de performances de la mission, annexé au projet de loi de finances pour 2017, les sous-indicateurs de l'indicateur 2.1 « Suivi de la contractualisation pluriannuelle entre les opérateurs locaux et l'Etat » ont évolué et ne se concentrent plus que sur la signature des CPOM, en supprimant ceux relatifs aux conventions pluriannuels d'objectifs (CPO). Cette modification de la mesure de la performance est justifiée par la priorité donnée à la conclusion de ces contrats.

Si le conventionnement progresse, il est encore loin d'être généralisé, les contrats étant principalement conclus avec les structures les plus importantes en termes de taille.

¹ Les autres opérateurs concluent des conventions annuelles, voire des conventions pluriannuelles d'objectifs.

Parmi les facteurs expliquant la difficulté à conclure ces contrats pluriannuels, figurent notamment les réticences de **certains opérateurs qui n'en perçoivent pas nécessairement l'intérêt.**

En outre, il a été indiqué à votre rapporteur spécial, au cours de ses auditions, que **leur élaboration nécessite de développer une ingénierie et des compétences dont les plus petites structures ne disposent pas nécessairement.** D'ailleurs, dans le cadre de sa note d'exécution budgétaire pour l'exercice 2015 précitée, la Cour des comptes avait également identifié comme frein « *le temps et l'expertise nécessaires à l'élaboration et à la conclusion de ces contrats mis en regard des moyens effectifs [au sein des] directions départementales de la cohésion sociale* ».

Il est pourtant **indispensable que le conventionnement progresse.**

2. Un exemple de convergence tarifaire au niveau régional : les CHRS de la région Provence-Alpes-Côte-d'Azur

Opérée dans un souci de rebasage rapide des crédits alloués entre les départements (certains étant considérés comme sous dotés ou sous équipés par rapport à d'autres), la convergence tarifaire menée dans la région PACA est issue de la volonté exprimée par le préfet de l'époque pour une application à compter de 2014. Elle s'est concentrée sur les CHRS et a reposé sur les éléments suivants recueillis par votre rapporteur spécial dans le cadre de son déplacement dans la région.

S'étant fixé un objectif de deux ans, le préfet a développé avec ses services une méthode permettant de comparer les établissements rassemblés au sein de six groupes en fonction de leur activité (urgence, insertion, stabilisation) et de leur organisation (regroupé/diffus). Il était également prévu que la situation de chaque établissement puisse être prise en compte et que le dialogue et la contractualisation soient favorisés, de même que le développement quantitatif du parc du secteur AHI. La convergence devait prioritairement être opérée au niveau infra départemental.

Après qu'un coût de référence à la place a été déterminé pour chaque groupe (moyenne de la dotation globale par place des CHRS constituant le groupe), une marge de convergence tarifaire a été établie en fonction de l'écart constaté pour chaque centre par rapport au coût de référence :

- taux d'effort de - 10 % pour un écart supérieur à 20 % ;
- taux d'effort de - 7,5 % pour un écart situé entre + 10 % et + 20 % ;
- taux d'effort de - 5 % pour un écart situé entre 5 % et 10 %.

S'appuyant sur la contractualisation, les établissements étaient invités à expliquer leurs écarts de coût dans ce cadre, en s'engageant à une baisse pour parvenir en deux ans à un montant à la place fixé avec l'État.

Parallèlement, les CHRS refusant d'intégrer cette convergence tarifaire étaient susceptibles de se voir appliquer une réfaction de leur dotation. Ceux qui étaient déficitaires devaient pour leur part s'engager dans un plan de retour à l'équilibre.

La convergence tarifaire devait ainsi permettre de dégager des marges de manœuvre estimées à 1 million d'euros. Dès 2014, le préfet a décidé de redéployer un quart de cette enveloppe vers les établissements des départements identifiés soit comme ayant des établissements sous-dotés (le Var) soit comme disposant d'un nombre insuffisant de places (le Vaucluse).

Selon les éléments recueillis auprès de la préfecture, les résultats ont été rapidement visibles puisque :

- certains départements ont atteint leurs objectifs dès la première année ;

- 14 contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens ont été conclus sur 19 structures, soit 30 % des CHRS de la région ;

- 59 places en CHRS et 21 places de pensions de famille ont été créées dans le cadre de cette convergence tarifaire, à moyens constants, entre 2014 et 2015 ;

- le coût à la place entre 2014 et 2015 a connu un écart régional de 3 000 euros ;

- le coût à la place en CHRS a été réduit de 760 euros entre 2013 et 2014 puis de 120 euros entre 2014 et 2015.

Pour 2016, le préfet et les représentants de fédérations d'associations ont convenu qu'aucun effort supplémentaire ne serait demandé aux établissements cette année.

Cet exemple permet de constater qu'**une politique de convergence tarifaire est possible, sans que la spécificité des structures n'apparaisse fondamentalement atteinte ni leur capacité d'action entravée**. Les résultats obtenus sont assez impressionnants.

Certes, les représentants des associations rencontrés par votre rapporteur spécial lors de son déplacement à Marseille ont estimé que cette convergence avait été opérée de façon trop brutale, mettant en exergue les difficultés rencontrées par certaines d'entre elles. Deux structures ont, en effet, été liquidées à la suite de la mise en œuvre de cette politique, mais elles étaient apparemment déjà fragilisées.

Toutefois, votre rapporteur spécial a surtout pu constater que cette politique de convergence tarifaire avait **conduit les structures associatives**

à **repenser leur modèle économique**. Elle oblige les associations à se **recentrer sur leur « cœur de métier »**, mettant fin à certaines activités annexes, comme par exemple, dans la région PACA, le financement d'une auto-école pour l'un des CHRS.

En outre, les associations ont **mutualisé les moyens** dont elles disposent, notamment s'agissant des postes administratifs ou encore pour les certaines fonctions supports, comme ceux d'infirmiers, désormais partagées sur plusieurs sites.

Cette mutualisation des moyens est très positive et devrait permettre, sans que la qualité des prestations ne s'en trouve réduite, de dégager des marges de manœuvre financières d'autant plus bienvenues que les charges pesant sur les structures ne cessent d'augmenter (en particulier le prix des loyers, la prise en compte de l'ancienneté de leurs personnels...).

La région PACA est parvenue à réaliser une opération de convergence particulièrement rapide.

Dans le contexte d'une contrainte budgétaire particulièrement forte pour l'État, **il est indispensable qu'une maîtrise et une rationalisation des coûts soient envisagées pour l'ensemble des dépenses publiques liées à l'hébergement d'urgence**. Comme l'indiquait déjà la Cour des comptes dans sa note d'exécution budgétaire sur la mission « Égalité des territoires et logement » pour l'année 2015, la convergence tarifaire devrait ainsi être opérée sur l'ensemble des structures, et non uniquement les CHRS.

D'ailleurs, **l'analyse de votre rapporteur spécial rejoint pleinement celle de la Cour des comptes** qui, dans sa note d'exécution budgétaire relative à la mission « Égalité des territoires et logement » pour 2015, avait fait la recommandation suivante : « Généraliser le processus de contractualisation avec les opérateurs du programme 177 et exploiter les résultats de l'enquête nationale des coûts pour mettre en œuvre une politique de convergence tarifaire des structures d'hébergement ».

<p>Recommandation n° 6 : Poursuivre les efforts de rationalisation des coûts, en généralisant, en particulier, la politique de convergence tarifaire à l'ensemble des structures et en systématisant le conventionnement.</p>
--

SECONDE PARTIE UN SECTEUR AU BORD DE L'ASPHYXIE MALGRÉ UNE OFFRE EN NETTE PROGRESSION

Assez naturellement, les gouvernements successifs et les structures gestionnaires se sont **concentrés sur l'entrée des personnes sans domicile ou mal logées dans les dispositifs d'hébergement d'urgence**, afin de garantir en priorité une mise à l'abri et malgré le principe du « logement d'abord ».

Or à l'heure actuelle, **malgré un effort certain en faveur du développement du nombre de places disponibles, le parc d'hébergement est désormais complètement saturé**. Cette situation s'explique, en particulier, par un **taux de rotation trop faible** et le **manque de solutions à la sortie** pour les personnes hébergées, contraintes de rester dans des dispositifs d'urgence.

I. L'EMBOLIE DES DISPOSITIFS EXISTANTS

A. UN PARC DE PLACES D'HÉBERGEMENT EN NETTE PROGRESSION...

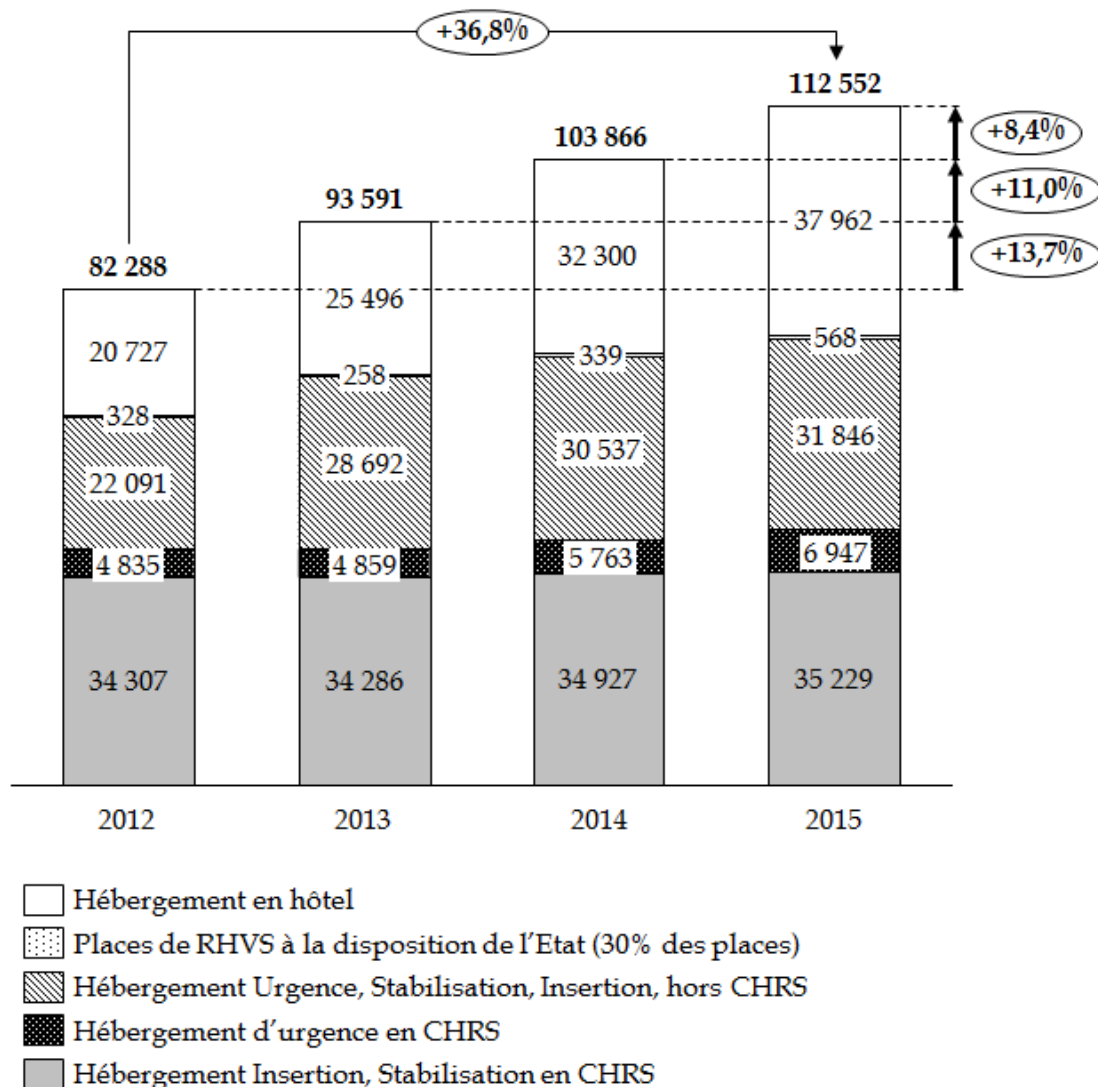
1. Des places plus nombreuses et créées dans le prolongement du plan d'humanisation

Sous l'effet principalement du plan de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale du 21 février 2013, **le nombre de places d'hébergement d'urgence a indéniablement augmenté au cours des dernières années**.

Le parc d'hébergement a ainsi **crû de près de 40 %** entre 2012 et 2015, correspondant à plus de 30 000 places supplémentaires et à un nombre total de 112 552 places en 2015.

Évolution du nombre du parc d'hébergement généraliste entre 2012 et 2015

(en nombre de places)



Source : commission des finances d'après les documents budgétaires

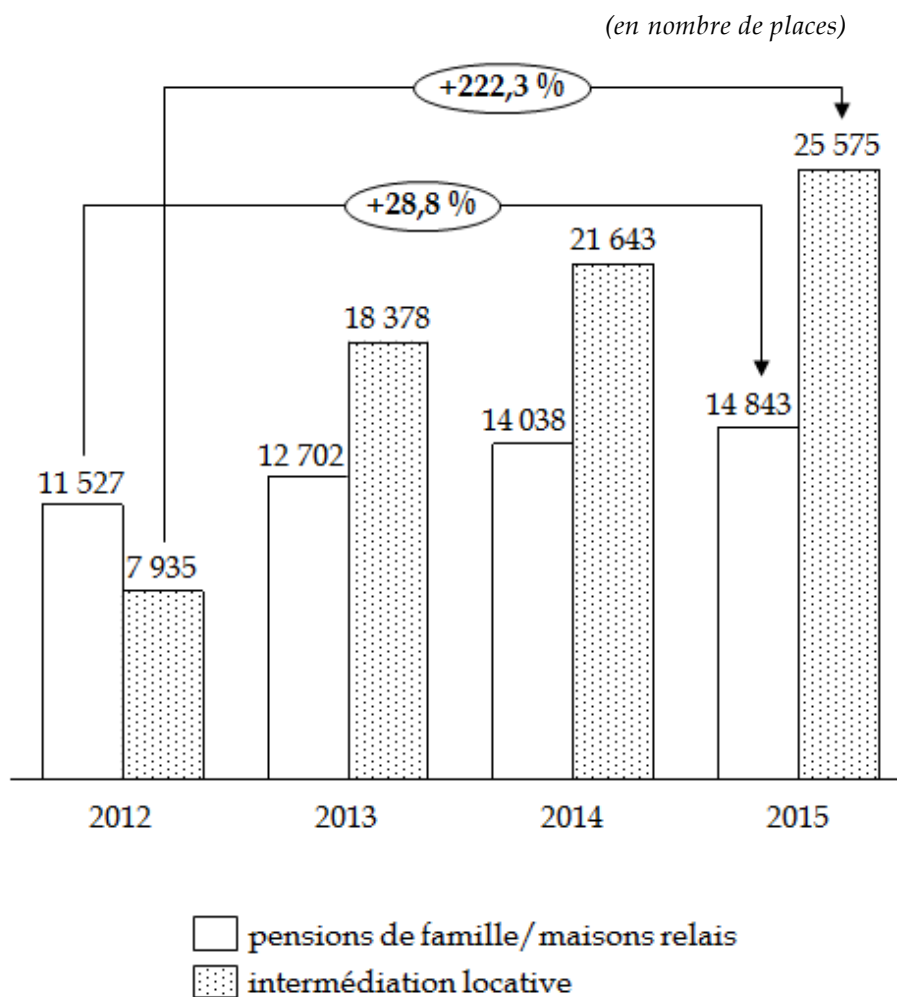
Des **places** ont ainsi notamment été **pérennisées** à la sortie de l'hiver, soit 1 570 places en 2015 et 2 300 places en 2016 « au regard des besoins qui ont été remontés par les services de l'État et les acteurs associatifs » (réponse de la direction générale de la cohésion sociale).

Votre rapporteur spécial a eu l'occasion de visiter le centre d'hébergement d'urgence Magenta à Paris, géré par l'association Aurore,

dans lequel 170 personnes étaient alors hébergées et qui est issu de places pérennisées dans un immeuble appartenant au groupe La Poste¹.

L'augmentation des solutions d'hébergement offertes aux personnes sans abri se **constate également en analysant les dispositifs de « logement adapté »** avec, entre 2012 et 2015, + 29 % de places en maisons-relais et pensions de famille (14 843 places en 2015), et plus du double de places en intermédiation locative (25 575 places en 2015).

Évolution du nombre de places en « logement adapté » entre 2012 et 2015



Source : commission des finances d'après les documents budgétaires

S'agissant plus spécifiquement de l'Île-de-France, la Drihl indique que le **nombre de personnes prises en charge par les dispositifs**

¹ Ce lieu a tout d'abord été occupé par un CHU et un CHRS, chacun de 20 places à l'issue de la période hivernale 2013-2014. Puis s'est ouvert un second CHU de 91 places pour des familles, 50 places pour des femmes isolées et 4 couples à l'hiver 2015.

d'hébergement aurait été multiplié par deux entre 2010 et 2016, tout type d'hébergement confondu, financé par les programmes 177 et 303.

Sur le seul programme 177, entre 2012 et 2015, l'Île-de-France a bénéficié d'une **hausse de 34 % de son parc d'hébergement**, passant de 38 809 à 51 917 places.

En 2015, 7 271 places d'hébergement supplémentaires ont été créées, avec :

- 1 722 places en centres d'hébergement (717 places d'hébergement d'urgence pérennisées à la fin de l'hiver et 1 005 places alternatives à l'hôtel)

- 3 350 nuitées d'hôtel ;

- 1 958 places « Solibail », c'est-à-dire de places d'intermédiation locative (correspondant à 575 logements) ;

- 241 places en maisons-relais.

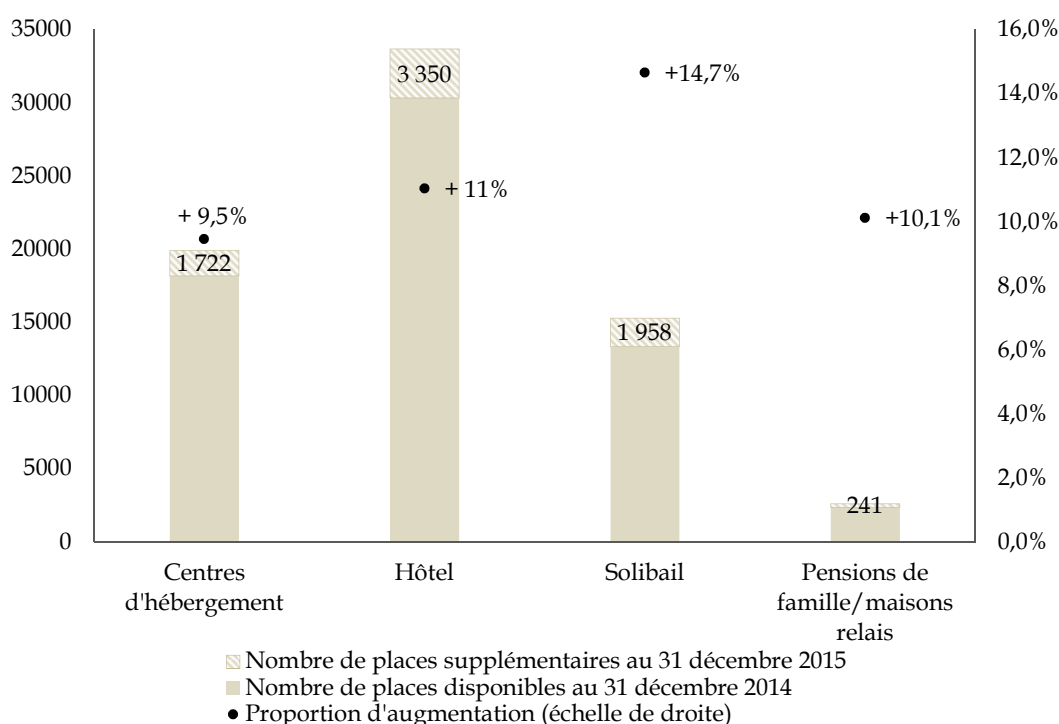
Le parc d'hébergement de la région Île-de-France a ainsi atteint plus de **71 500 places au 31 décembre 2015**, auxquelles s'ajoutaient :

- 2 860 places hivernales ;

- 3 000 places réservées aux migrants.

Évolution du nombre de places en hébergement et en logement accompagné en Île-de-France entre 2014 et 2015

(en nombre de places et en pourcentage)



Source : commission des finances d'après les données de la Drihl Île-de-France

En outre, les centres d'hébergement d'urgence proposent à l'heure actuelle des **conditions d'accueil très nettement améliorées par rapport à la situation constatée** il y a quelques années. En particulier, dans le cadre du « plan d'humanisation » mené à compter de 2008 (circulaire du 22 février 2008 du Premier ministre consacrant l'hébergement et l'accès au logement comme « chantier national prioritaire », faisant suite au rapport de la mission parlementaire sur l'hébergement d'urgence et l'accès au logement des personnes sans abri et mal logées, conduite par le député Étienne Pinte), 15 000 places avaient pu être rénovées ou créées en trois ans, selon les chiffres de la Cour des comptes¹.

Cette politique s'est ensuite poursuivie, dans le cadre de la stratégie nationale de refondation (2009 et 2012) et jusqu'à aujourd'hui.

Tous les observateurs s'accordent à souligner **l'amélioration des conditions d'accueil**, avec une priorité pour des structures avec des chambres de un à quatre lits plutôt que de grands dortoirs. Ceux-ci existent toutefois encore dans certaines structures plus anciennes, comme à l'Unité d'hébergement d'urgence de La Magrague à Marseille en voie d'être réhabilitée.

Lors de visites de centres d'hébergement d'urgence, notamment au centre Magenta à Paris, votre rapporteur spécial a pu constater **l'importance des dispositifs d'accompagnement entourant également les personnes hébergées**, en particulier les familles, afin d'assurer à la fois la sécurité des lieux, l'aide à l'accès aux droits, à un emploi, aux soins et même pour favoriser la réussite scolaire des enfants.

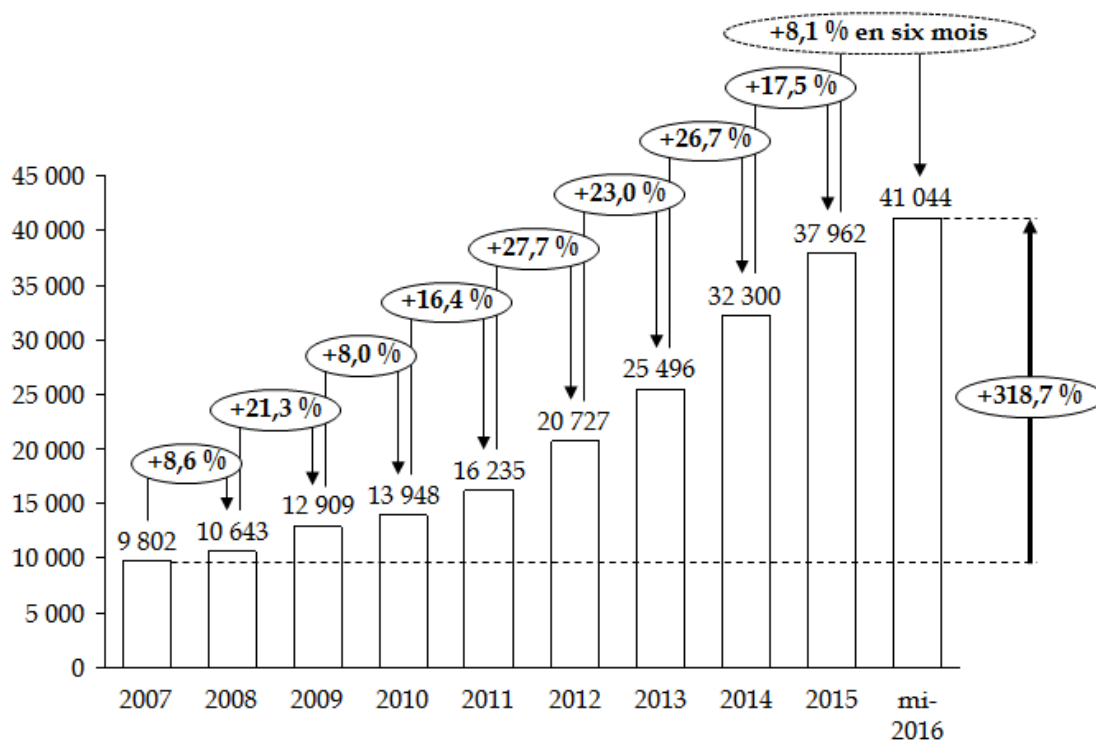
Si l'évolution est manifestement positive du point de vue du nombre de places créées pour accueillir les personnes sans abri ou mal logées, il convient toutefois de noter que **les places supplémentaires sont majoritairement issues des nuitées hôtelières, lesquelles sont loin d'offrir un accompagnement aussi adapté aux personnes qui en bénéficient.**

2. La limite du système : l'impossible résorption des nuitées hôtelières

Au cours des dix dernières années, **le recours aux nuitées hôtelières a littéralement explosé** pour répondre aux besoins de l'hébergement inconditionnel, en particulier des familles, en passant d'un peu moins de **10 000 places en 2007 à plus de 41 000 en 2016**. Surtout, elles ont **doublé entre 2012 et aujourd'hui**.

¹ Rapport de la Cour des comptes « La politique publique de l'hébergement des personnes sans domicile, novembre 2011.

**Évolution du nombre de nuitées hôtelières financées par l'État
au titre de l'hébergement d'urgence de droit commun**

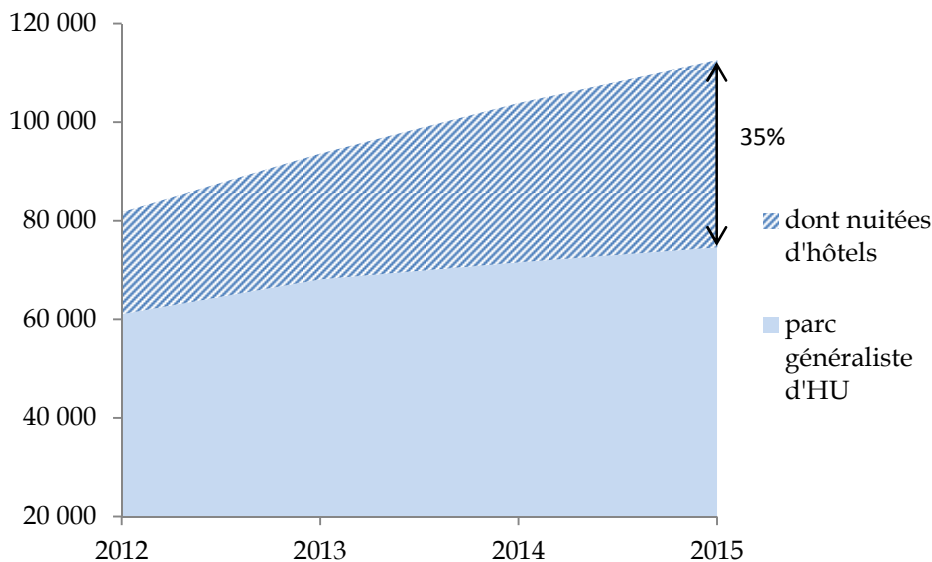


Source : commission des finances d'après les données des rapports annuels de performances et les réponses au questionnaire budgétaire

Les nuitées hôtelières représentent désormais 35 % des places dans le parc d'hébergement généraliste.

Proportion des nuitées d'hôtel dans le parc généraliste d'hébergement d'urgence (HU)

(en nombre de places)



Source : commission des finances d'après les documents budgétaires

Ce **marché de l'hébergement d'urgence dans des hôtels à bas prix** est **en plein essor** depuis quelques années et certains propriétaires n'ont pas manqué d'en profiter. Des entrepreneurs se sont spécialisés dans le rachat d'hôtels bas de gamme pour proposer des chambres dans le cadre des dispositifs d'hébergement d'urgence qui garantissent un très fort taux de remplissage.

De même, des **réservataires** se sont également positionnés pour **faire l'intermédiaire entre les structures gérant les nuitées d'hôtels et les établissements**. Ainsi, le Samu social de Paris passait par ces réservataires (« bookers ») pour environ 60 % de leurs nuitées jusqu'à récemment. Il est parvenu à en réduire la proportion à environ 40 % des nuitées, ce qui reste considérable.

L'effort ne peut qu'être soutenu mais il reste que, dans le principe, **la rémunération d'intermédiaires pour la réservation de places d'hébergement d'urgence, n'est pas appropriée et peut même s'avérer choquante** s'agissant d'une dépense publique financée sur crédits budgétaires de l'État. Ainsi, d'après les chiffres du Samu social de Paris, il pouvait arriver que certains réservataires prennent une marge équivalant à 25 % du prix de la nuitée d'hôtel.

Dans le cadre des marchés publics conclus dans certains départements, des offres comprendraient la part du réservataire représentant de 1 à 2 euros par nuitée, ce qui est loin d'être négligeable.

Or **l'hébergement à l'hôtel, principalement réservé aux familles, n'est pas satisfaisant** pour un ensemble de raisons.

Tout d'abord, **les prestations proposées sont inégales, concernant le confort et la propreté des chambres.** En tout état de cause, il n'est pas toujours aisé pour les structures gérant les nuitées d'hôtels de ne plus retenir ces établissements parmi leurs réservations, faute de places disponibles ailleurs. Plus l'urgence est prégnante, notamment dans le cadre de la gestion des évacuations de campements illicites parisiens, moins les opérateurs concernés sont en mesure d'être regardants sur la qualité des prestations offertes à l'hôtel.

Ensuite, les personnes hébergées, principalement des familles, rencontrent des **difficultés pour se nourrir de façon équilibrée et variée.** Il n'existe pas, en principe de dispositif d'aide alimentaire dans le cas de l'hébergement à l'hôtel et généralement, il n'y a pas non plus d'espace permettant de préparer des repas. Il semblerait que, dans le cas des évacuations de campements illicites parisiens, une telle aide ait été fournie aux personnes hébergées. Il est étonnant de constater des différences de pratique en fonction des situations.

Surtout, **l'accompagnement social** qui doit, en principe, nécessairement être associé à l'hébergement en vertu de l'article L. 345-2-2 du code de l'action sociale et des familles, **y est très largement défaillant**, comme votre rapporteur aura l'occasion d'y revenir dans la suite du présent rapport.

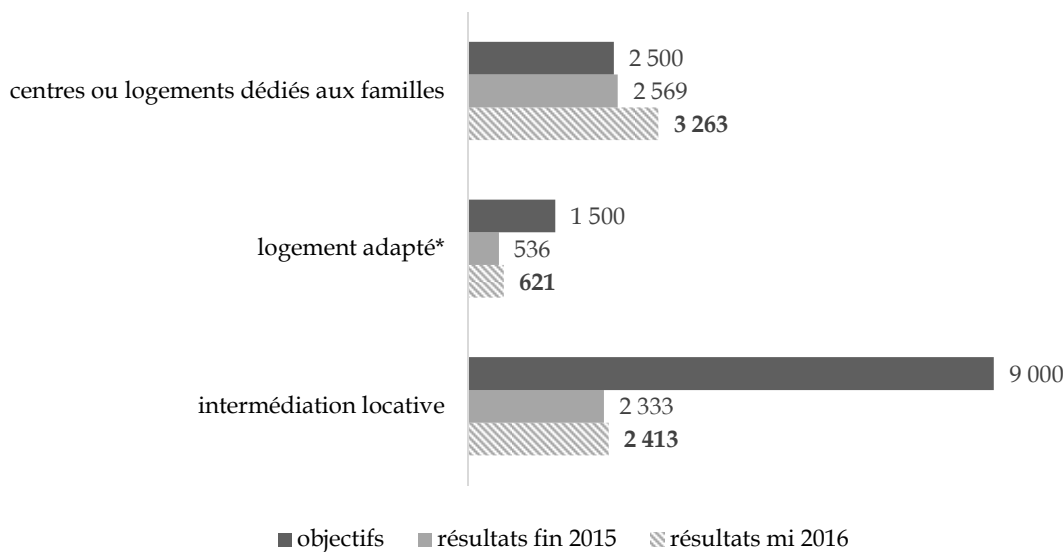
Enfin, le **coût de la nuitée est important au regard de la prestation assurée**, avec une moyenne sur l'Île-de-France à 17,5 euros et un peu plus de 23 euros à Paris (chiffres du Samu social de Paris pour septembre 2016).

Face à cette envolée du recours à l'hôtel comme mode d'hébergement, le Gouvernement a mis en place un **plan triennal de réduction des nuitées hôtelières, sur la période 2015-2017.** La circulaire du 20 février 2015 relative à la substitution de nuitées hôtelières et à l'amélioration de la prise en charge à l'hôtel avait pour principal objectif de réduire le recours à l'hôtel de 10 000 nuitées par an pour l'hébergement généraliste, en créant sur trois ans 13 000 places alternatives à l'hôtel, dont 9 000 en intermédiation locative.

Quatre régions étaient ciblées prioritairement compte tenu de l'importance du recours aux nuitées hôtelières sur ces territoires : l'Île-de-France, qui représente 85 % du total des nuitées en 2015 (32 132 nuitées), la Lorraine (1 609 nuitées), la région Rhône-Alpes (668 nuitées) et la Basse Normandie (620 nuitées).

À mi-parcours, 6 297 places ont été effectivement créées.

Création de places dans le cadre du plan de réduction des nuitées hôtelières



Source : commission des finances d'après les données de la direction générale de la cohésion sociale

Si ces chiffres sont plutôt cohérents avec les objectifs fixés, il convient de noter que la création de places d'hébergement d'urgence a été bien plus élevée qu'attendu, contrairement à celles de l'intermédiation locative.

Interrogée sur l'efficacité de ce plan en région Île-de-France, la Drihl a mis en évidence des résultats encourageants, estimant que 4 000 nuitées étaient évitées à l'heure actuelle. En outre, aucune place nouvelle n'aurait été créée en Seine-Saint-Denis, ce qui correspond également à un objectif affiché en Île-de-France.

Toutefois, comme les chiffres présentés ci-dessus le montrent, malgré les efforts entrepris dans le cadre de ce plan, on ne peut constater, à ce stade, **ni une résorption, ni même une réduction** des nuitées d'hôtels. **Les mesures prises contribuent uniquement à contenir la tendance à la hausse du recours à ce mode d'hébergement**, avec une progression limitée à 17,5 % en 2015, contre 28 % en 2012, 23 % en 2013 et 27 % en 2014. Entre janvier et juin 2016, le nombre de nuitées a continué d'augmenter de 8 %, ce dont se félicitent les observateurs qui y voient une évolution positive.

S'agissant plus spécifiquement de l'Île-de-France, en tout état de cause, le développement du recours à l'hôtel trouverait ses limites puisque **15 % de l'offre hôtelière serait déjà occupée par l'hébergement d'urgence**.

Le Samu social de Paris, qui gère notamment le pôle hébergement et réservation hôtelière (PHRH) qui procède à la réservation des nuitées d'hôtels, a notamment mis en avant le fait que **l'offre de chambres d'hôtel à bas prix devenait totalement saturée sur le territoire francilien**.

Il est donc probable que **la stagnation à terme du nombre de nuitées d'hôtels réservées et financées en Île-de-France ne soit pas due à l'efficacité des mesures prises par l'administration mais bien par l'absence de chambres susceptibles d'être encore réservées.**

La Drihl et le Samu social de Paris se sont récemment engagés à traiter plus spécifiquement les situations des familles hébergées à l'hôtel depuis plus de cinq ans.

Le pôle hébergement et réservation hôtelière du Samu social de Paris

Créé en 2007, il est chargé de prospecter, négocier les tarifs, réserver, sécuriser la chaîne de réservation et vérifier les bonnes conditions de vie des familles hébergées.

Il intervient également pour l'association pour l'accompagnement social et administratif des migrants et de leur famille (APTM), l'Ordre de Malte, le 115 de Seine-Saint-Denis et de Seine-et-Marne, la coordination de l'accueil des familles demandeuses d'asile (CAFDA) et la ville de Paris pour les prises en charge au titre de l'aide sociale à l'enfance.

Le Samu social de Paris dispose d'un parc d'environ 550 hôtels qui ont tous reçu une autorisation préfectorale et représentant environ 11 000 chambres.

Le PHRH dispose de 15 opérateurs de réservation et de 15 équipes de vérificateurs.

Source : commission des finances d'après les informations recueillies auprès du Samu social de Paris

D'après les estimations recueillies par votre rapporteur spécial, 50 % des nuitées d'hôtel à Paris seraient occupées par des foyers comprenant au moins une **personne à droits incomplets**. Il s'agit notamment des personnes qui ne peuvent être ni régularisés ni expulsés du territoire français (les « ni ni »), compte tenu du fait qu'ils sont, par exemple, parents d'un enfant français.

Il s'agit là d'une **question essentielle** qui ne pourra être beaucoup plus longtemps éludée, alors que des familles restent des années hébergées, faute de solution de logement pérenne, notamment à l'hôtel.

B. ... COUPLÉE AVEC LE DÉVELOPPEMENT DES SIAO UNIQUES...

La création des services intégrés d'accueil et d'orientation uniques (SIAO uniques), dans chaque département, a été consacrée par l'article 30 de la loi n° 2014-366 du 24 mars pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (« loi Alur »).

Ces SIAO visent principalement à **mieux orienter les personnes hébergées, à faciliter et mieux suivre leur parcours**, en réunissant, au sein

d'une même structure, la gestion du 115, des dispositifs d'hébergement et d'insertion.

Cette gestion centralisée doit **limiter le risque de vacance des places disponibles**, tant dans les dispositifs d'hébergement que d'insertion, avec une **remontée rapide, et si possible anticipée, des informations demandée à l'ensemble des opérateurs**. Ces derniers doivent se justifier en cas d'éventuel refus d'accueillir une personne orientée par le SIAO.

La centralisation permet également de **lutter contre les « effets de filières »** entre les structures, en garantissant une **meilleure égalité de traitement** entre les personnes hébergées.

Lors de sa visite au SIAO unique des Bouches-du-Rhône, votre rapporteur spécial a pu effectivement **constater les effets bénéfiques de la création d'une structure unique**, au sein de laquelle étaient réunis le 115 et l'hébergement d'urgence ainsi que le logement accompagné. La répartition des compétences semblaient clairement établie, tout en permettant une meilleure coordination des actions et surtout une simplification des démarches pour les personnes faisant appel au SIAO, l'objectif étant d'aboutir à plus grande fluidité de leurs parcours.

Toutefois, **les différents acteurs rencontrés ont avoué que leurs activités étaient encore relativement séparées et qu'en particulier, la fluidité des informations entre les différentes équipes n'était pas encore optimale**. Ils attendaient surtout le déploiement du volet « hébergement » du système d'information des SIAO (SI-SIAO) qui devait leur permettre de disposer d'un logiciel unique à toutes les équipes.

Le SI-SIAO est un système d'information conçu par l'État qui devrait effectivement permettre d'améliorer la prise en charge des personnes hébergées, l'intégralité de leur parcours y étant retracé.

D'après les informations recueillies auprès de la direction générale de la cohésion sociale, 75 % des départements étaient dotés d'un SIAO unique en juillet 2016, contre 42 départements seulement en 2014. Cette progression ne peut qu'être saluée.

Des régions restent encore éloignées de l'objectif de SIAO uniques, notamment l'Île de France, où quatre des huit départements ont achevé leur mise en place (Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis, Seine-et-Marne et Val d'Oise). À Paris, le Samu social de Paris (115 et hébergement) et le SIAO insertion continuent de travailler séparément, même si des contacts privilégiés seraient assurés par les équipes.

La direction générale de la cohésion sociale fait par ailleurs état de comités locaux de pilotage en Île-de-France qui, animés par les services déconcentrés, coordonneraient les actions et harmoniseraient les pratiques. En outre, une conférence régionale réunissant les directeurs des SIAO serait

régulièrement organisée, pour « mener une réflexion sur le partage d'information entre SIAO et la déontologie mise en œuvre ».

Certaines personnes entendues par votre rapporteur spécial ont argué de **l'utilité qu'il y aurait**, dans les territoires où la demande serait la plus forte, notamment en Île-de-France, **à envisager des SIAO uniques à l'échelle régionale**. Sans écarter cette suggestion, il paraît toutefois **souhaitable d'avancer par étape, en travaillant avant tout à la mise en place des SIAO uniques à l'échelle de chaque département**, la pertinence d'une structure régionale pouvant par la suite être éventuellement envisagée.

D'autres départements sont encore **très loin du SIAO unique**. L'annuaire des SIAO publié par la Fnars en mars 2016 faisait ainsi état de sept SIAO répartis sur le territoire du Pas-de-Calais et de trois SIAO différents pour le Nord.

Le développement des SIAO uniques doit donc se poursuivre, plus de deux ans après l'adoption de la loi Alur venue consacrer un mouvement commencé depuis de nombreuses années. La direction générale de la cohésion sociale a indiqué à votre rapporteur spécial que, compte tenu des difficultés rencontrées, la mise en place des SIAO pourrait s'échelonner encore jusqu'en 2018.

Les services déconcentrés doivent jouer **un rôle d'incitation et de facilitation**, en parvenant à dépasser, parfois, les désaccords entre les opérateurs et notamment pour la détermination du gestionnaire dudit SIAO. La direction générale de la cohésion sociale a annoncé qu'elle était en train de mettre en place un plan d'action spécifiquement dédié à les soutenir dans cette tâche.

Recommandation n° 7 : Favoriser la fluidité des informations et le suivi du parcours des publics hébergés, en poursuivant notamment le développement des services intégrés d'accueil et d'orientation uniques (SIAO uniques) dans tous les départements, par une action renforcée et concertée des services déconcentrés des territoires concernés.

C. ... CE QUI N'EMPÊCHE PAS LA SATURATION DES DISPOSITIFS

Malgré la création indéniable de places d'hébergement d'urgence et de logement accompagné, **les dispositifs ne parviennent pas à répondre à la demande qui, parallèlement, ne cesse de progresser**.

Lors des déplacements et des auditions, l'ensemble des acteurs de l'hébergement d'urgence ont fait part de cette « **course en avant** »,

décrivant un **système totalement « embolisé »**, et pas uniquement en Île-de-France.

Ainsi, une **importante part de la demande reste insatisfaite**. S'agissant du Samu social de Paris, en 2015, 70 % des appels au 115 n'ont pas abouti, soit 1,123 million d'appels reçus. Sur les 30 % d'appels traités, 25 % d'entre eux ont finalement conduit à des demandes non pourvues en fin de journée.

Pour les appels non traités, il convient de préciser que, bien évidemment, une même personne peut procéder à plusieurs appels. À ce titre, les représentantes du Samu social de Paris ont rappelé, lors de la visite de votre rapporteur spécial, que l'accessibilité du 115, liée au nombre de personnes présentes pour répondre, avait un impact direct sur l'ampleur des appels non traités, compte tenu des nombreux appels réitérés.

Lors de son déplacement le 22 septembre dernier au Samu social de Paris, votre rapporteur spécial a pu constater la saturation du 115 puisque deux jours auparavant, le 20 septembre 2016, 5 541 appels avaient été reçus et 1 240 seulement avaient obtenu une réponse (soit 22 %), tandis que le pôle famille n'avait pu répondre qu'à 210 appels sur les 604 reçus.

Parmi ces réponses, 78 demandes n'ont finalement pas été pourvues pour des personnes isolées (dont 23 femmes) et 11 pour des familles, correspondant à 19 adultes et 19 enfants.

À Marseille, sur l'année 2015, 46 % des 10 104 demandes de places d'hébergement d'urgence n'ont pas abouti. Ce chiffre correspond uniquement aux appels traités, sans tenir compte notamment des personnes qui ne sont pas parvenues à joindre le 115 et celles qui y ont renoncé sachant qu'aucune solution ne leur serait proposée.

Certes, les appels au 115 ne constituent pas le seul moyen d'accéder à des dispositifs d'hébergement d'urgence et l'activité des SIAO ne se résume pas à ces statistiques. Pour autant, celles-ci permettent de constater que l'offre ne répond pas à la demande exprimée par ce canal.

De même, malgré les places pérennisées et la volonté de l'État de sortir de la « gestion au thermomètre » des dispositifs d'hébergement d'urgence, 23 % des personnes hébergées en 2016 sont encore restées sans solution à la sortie de l'hiver.

Si la saturation des dispositifs et la difficulté à répondre aux besoins semblent partagées sur l'essentiel du territoire national, la **situation s'avère particulièrement critique dans certaines régions, et spécifiquement en Île-de-France**. Les associations travaillant à Paris et dans la petite couronne, ainsi que la Fondation Abbé Pierre, ont notamment affirmé la nécessité d'une **réponse nationale au sans-abrisme, avec la recherche de solutions d'hébergement et de logement pérenne sur l'ensemble du territoire**.

Toutefois, **une réponse nationale n'est pas nécessairement évidente**. En effet, **les difficultés majeures** au développement de telles pratiques **se concentrent, non pas seulement sur la résistance de certaines collectivités territoriales à les accueillir**, mais aussi sur **l'obtention de l'accord des personnes** sans domicile ou mal logées **pour aller s'installer, parfois temporairement, dans des lieux totalement inconnus**, sans garantie d'un emploi et avec le risque de déracinement, notamment en présence d'enfants.

Conséquence de cette saturation des dispositifs d'hébergement d'urgence, certaines opérateurs ont indiqué qu'apparaissait actuellement une forme de **concurrence des publics hébergés** sur les places disponibles et qu'il était **difficile de prioriser les situations** pouvant justifier d'une place.

À Paris, une centaine des places du centre La Boulangerie, sur les 300 en principe disponibles quotidiennement et donc réattribuées par le 115, sont actuellement réquisitionnées pour l'hébergement de migrants évacués des campements illicites. Ce manque de places « fraîches », chaque jour, pour le 115 crée ainsi une augmentation du nombre de demandes non pourvues.

Selon les informations recueillies par votre rapporteur spécial, ce cas serait rare, des dispositifs spécifiques ayant été mis en place pour la gestion de la crise migratoire, notamment avec les centres d'accueil et d'orientation.

Certaines structures d'hébergement opèreraient également une **forme de sélection entre les personnes susceptibles d'être hébergées**, conduisant ainsi à une « **gentrification** » de certains centres d'hébergement.

La **hausse de la demande**, sous le coup à la fois de la crise économique et de la pression migratoire qui s'est encore intensifiée depuis 2015, **n'explique pas seule cette embolie des dispositifs d'hébergement d'urgence**.

L'absence de solutions durables susceptibles d'être proposées en termes de **logement** aux personnes hébergées constitue **la principale difficulté** rencontrée par les structures qui les accueillent. Votre rapporteur spécial y reviendra plus loin dans son rapport, **les efforts doivent désormais se concentrer davantage sur la sortie des dispositifs** pour retrouver une plus grande fluidité dans la gestion des places existantes¹.

¹ Cf. le C du II de la présente partie.

Ainsi, compte tenu du **principe d'inconditionnalité et de continuité de l'accueil**, respectivement consacrés aux articles L. 345-2-2¹ et L. 345-2-3² du code de l'action sociale et des familles et qui constituent le fondement même de l'action du secteur de l'hébergement, **les places d'urgence restent occupées pendant de longues périodes, faute de solution permettant leur départ.**

D'après les chiffres recueillis auprès de la direction générale de la cohésion sociale, la **durée moyenne de séjour** serait d'environ **14 mois pour un hébergement dans un centre** (hébergement regroupé) et de **12 mois en hébergement dans le diffus** (c'est-à-dire en appartements gérés par une structure d'hébergement).

Durée moyenne de séjour (en mois)

	Diffus	Regroupé
national	12	14
CHRS	15	16,7
Non CHRS	8	10,6

Source : direction générale de la cohésion sociale

Il peut arriver que certaines personnes restent **plusieurs années hébergées** dans des centres et cette proportion tendrait même à augmenter.

Selon l'enquête nationale des coûts pour 2015, le **taux de rotation** serait en moyenne de **2,4 personnes sur une place en diffus** et de **4,81 personnes en regroupé**. Il n'est toutefois pas à exclure qu'une personne puisse être comptée plusieurs fois.

¹ Premier alinéa de l'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 ».

² 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. »

II. DES BESOINS QUI RESTENT NON SATISFAITS

A. UNE DEMANDE ET UNE OFFRE ENCORE INSUFFISAMMENT CONNUES

1. Malgré des progrès constatés, d'importantes carences pour définir au mieux l'offre

La connaissance de la demande progresse dans le secteur de l'hébergement d'urgence et de l'insertion, notamment sous l'effet de la mise en place des SIAO uniques, qui centralisent à la fois l'offre et la demande dans chaque département.

En outre, d'autres outils ont été développés au cours des dernières années. Des projets territoriaux de sortie de l'hiver ont notamment été réalisés en 2013 par les préfets, offrant ainsi une évaluation utile des besoins.

Des « diagnostics à 360° » sont également en cours de déploiement sur l'ensemble du territoire. Ils ont ainsi pour objet, selon la direction générale de la cohésion sociale, d'offrir une « *vision objectivée, globale et partagée, des problématiques des personnes, et donc des besoins réels, - de la rue aux difficultés d'accès ou de maintien dans le logement - mise en perspective avec l'offre existante.* »

L'enquête nationale des coûts fournit également de précieuses informations, notamment sur l'offre proposée, même si, comme cela a déjà été indiqué, les remontées de données ne sont pas encore satisfaisantes.

Les opérateurs participent de cette meilleure connaissance du secteur, en particulier l'Observatoire du Samu social de Paris ou encore la Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale (Fnars) sur les publics accueillis.

Toutefois, la plupart des observateurs concèdent que **la connaissance de la demande, et plus particulièrement des publics accueillis, reste actuellement insuffisante** sur l'ensemble du territoire national.

La Cour des comptes aussi mettait en évidence la nécessité de **mieux connaître les principales caractéristiques des personnes hébergées**, compte tenu de l'augmentation croissante de la dépense et de la nécessité d'en appréhender les facteurs.

Elle a notamment recommandé, dans sa note d'analyse de l'exécution budgétaire pour 2015, la conception d'un « *outil de suivi statistique des statuts juridiques des publics accueillis et le prescrire aux opérateurs* ».

Votre rapporteur spécial considère qu'un tel **suivi statistique serait effectivement utile, alors que le nombre de personnes à droits incomplets semble être particulièrement important dans les structures d'hébergement d'urgence**. Lors de ses auditions et déplacements, les éléments qui lui ont été fournis montrent que certains centres d'hébergement d'urgence accueillent de 30 % à 50 % de personnes en situation irrégulière sur le territoire français. En outre, comme cela a déjà été indiqué, 50 % des nuitées d'hôtels à Paris seraient actuellement destinées à l'hébergement de ménages comprenant au moins une personne à droits incomplets.

Afin de trouver des solutions adaptées, il est **indispensable de mieux connaître les raisons pour lesquelles les personnes sont hébergées et ne parviennent pas à en sortir**.

2. L'espoir porté par le SI-SIAO pour mieux répondre aux besoins

À la suite de la mise en place des SIAO et désormais des SIAO uniques, l'État a souhaité le **développement d'un système d'information commun à l'ensemble des opérateurs : le SI-SIAO**. Destiné à recenser la demande d'hébergement et de logement adapté ainsi que l'offre, ce système d'information doit **faciliter la prise en charge des personnes hébergées et leur parcours vers l'accès à un logement pérenne**.

Lancé en 2009 par le Gouvernement, ce système d'information, dont le coût total est estimé à 2,68 millions d'euros (développement de l'outil et assistance à maîtrise d'ouvrage) n'est pas encore intégralement déployé.

Seul son **volet « Insertion »** est actuellement disponible et est utilisé par l'ensemble des opérateurs de 49 départements.

Globalement, son utilisation est jugée positive, même si certaines difficultés de mise en œuvre n'ont pas manqué d'être relevées lors des auditions de votre rapporteur spécial. Il est notamment regrettable que le logiciel ne permette pas de disposer aisément de l'historique des données des centres d'hébergement d'urgence, obligeant à des « re-saisies » longues et fastidieuses.

En revanche, le **module « urgence » du SI-SIAO n'a pas encore été mis en place**. Selon la direction générale de la cohésion sociale, il devrait être **opérationnel au début de l'année 2017**, pour être déployé d'abord dans un certain nombre de départements « pilotes » puis sur l'ensemble du territoire national d'ici à la fin de l'année 2017.

Il est **satisfaisant de constater que le SI-SIAO devrait enfin être disponible dans ces deux volets** (hébergement et insertion) au cours de l'année à venir, en permettant une véritable liaison entre les services

constituant les SIAO. **Pour autant, outre que sa mise en place est relativement tardive, il est permis de douter de la possibilité d'un déploiement aussi rapide.**

Certaines structures restent réticentes à utiliser ce système d'informations, notamment parce qu'elles s'inquiètent de l'usage qui sera fait des données concernant les personnes hébergées. **D'autres surtout disposent déjà de logiciels adaptés à leurs besoins** et craignent de perdre en efficacité et en qualité de travail. Plusieurs associations utilisent ainsi *ProGdis* qui a été développé par la Fnars et semble répondre à leurs besoins.

Il est toutefois indispensable que l'ensemble des structures d'hébergement et des SIAO utilisent le SI-SIAO actuellement en cours de déploiement.

En effet, **l'État doit, à partir de cet outil, disposer d'une remontée fiable et homogène d'informations sur la demande d'hébergement et l'offre qui y est associée.** Comme cela a été démontré dans le présent rapport, le défaut de pilotage de cette politique publique provient également du manque de données disponibles pour établir un véritable état des lieux de la situation.

Bien entendu, **des mesures devront être prises et des délais accordés pour permettre un déploiement du SI-SIAO sans difficulté.** Une **attention toute particulière** devra notamment être accordée à **l'Île-de-France**, le Samu social de Paris disposant déjà d'un logiciel de traitement de demandes très perfectionné et qui lui permet, par ailleurs, d'établir des statistiques essentielles par le biais de son Observatoire.

Par ailleurs, il conviendra de s'assurer que le SI-SIAO, tant dans son volet « Urgence » qu' « Insertion », permette de **disposer des données d'observations nécessaires pour un pilotage efficace de la politique d'hébergement d'urgence.**

Recommandation n° 8 : Faire en sorte que le système d'information développé pour les SIAO (SI-SIAO) puisse être utilisé, à terme, par l'ensemble des acteurs (volets urgence et insertion), tant pour faciliter la régulation par les structures gestionnaires que pour un meilleur pilotage de cette politique publique, par une meilleure connaissance de la demande (et des parcours des personnes hébergées) et une offre plus adaptée.

Prévoir un temps de mise en place adapté pour certains territoires, en particulier l'Île-de-France, compte tenu de ses spécificités et des outils déjà élaborés par le Samu social de Paris.

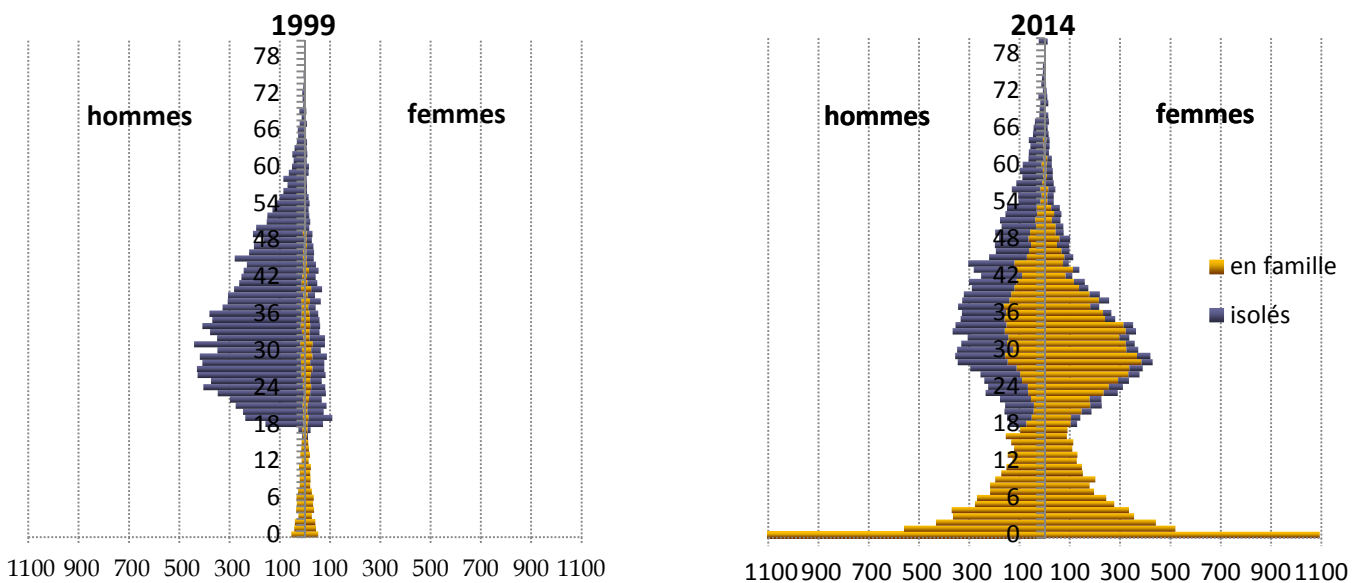
B. UNE OFFRE QUI RESTE INADAPTÉE À CERTAINS BESOINS SPÉCIFIQUES

L'augmentation du nombre de places d'hébergement n'a pas nécessairement permis de développer une offre capable de répondre aux besoins constatés.

Ainsi en est-il notamment des places disponibles pour les familles qui restent, de toute évidence, sous-dimensionnées. C'est ainsi que continue d'ailleurs de se développer le recours aux nuitées d'hôtel, à défaut de disposer de structures susceptibles de les accueillir.

L'évolution de la demande des familles est ainsi, particulièrement saisissante concernant l'Île-de-France. Les statistiques de l'Observatoire du Samu social de Paris indiquent que depuis 2010, le nombre de personnes hébergées en famille par le 115 a été supérieur à celui des personnes seules.

Pyramide des âges 1999/2014 :
Évolution des publics hébergés par le 115 de Paris



Nb : l'abscisse correspond aux effectifs de prise en charge et l'ordonnée aux âges des publics hébergés.

Source : Observatoire du Samu social de Paris

Les efforts récemment constatés pour développer l'offre d'hébergement pour les familles doivent donc se poursuivre.

Plus globalement, votre rapporteur spécial a pu relever l'unanimité des intervenants pour constater le manque de structures

adaptées à certains publics spécifiques, comme les femmes victimes de violence ou encore les personnes en sortie de soins psychiatriques.

Contrairement à la pratique constatée sur certains territoires, il serait **utile que les services déconcentrés soutiennent davantage les projets de création de centres d'hébergement spécifiquement ciblés sur certains publics** ou qu'au moins, dans une nouvelle structure, un nombre important de places leur soit réservé.

C. À DÉFAUT DE PARVENIR À RÉSORBER LE RECOURS AUX NUITÉES HÔTELIÈRES, LA NÉCESSAIRE AMÉLIORATION DU DISPOSITIF ACTUELLEMENT MIS EN ŒUVRE

Comme cela a été montré, sans être une solution pleinement satisfaisante, **le recours à l'hôtel ne peut, à court ou moyen terme, être évité, y compris de façon massive.**

En effet, si le plan triennal de réduction des nuitées hôtelières produit des résultats, avec plus de 4 000 nuitées évitées sur l'Île-de-France d'après la Drihl, **il ne permet, à l'heure actuelle, que de maîtriser la hausse du nombre de nuitées.**

L'offre disponible dans les structures d'hébergement d'urgence reste, par ailleurs, relativement limitée pour accueillir des familles. En conséquence, des règles doivent être établies et respectées pour encadrer le recours aux nuitées d'hôtels.

1. Le respect des règles de la commande publique

L'achat des nuitées d'hôtels ne fait pas systématiquement l'objet d'une procédure respectant la commande publique, contrairement à ce que devrait, en principe, être la pratique.

Pourtant, il existe aujourd'hui un « volant » conséquent de places d'hôtels retenues pour l'hébergement d'urgence, de façon régulière et permanente, et qui pourraient, dès lors, probablement faire l'objet d'une procédure de sélection répondant davantage aux règles de mise en concurrence.

Toutefois, **le respect du droit de la commande publique atteint ses limites** dans le domaine de l'hébergement d'urgence.

Tout d'abord, **les hôteliers** dont les établissements sont susceptibles de répondre aux besoins et de proposer une tarification correspondant aux attentes, **n'ont pas nécessairement les compétences et la disponibilité pour répondre à l'appel d'offres.**

Ensuite, **la mise en concurrence n'a parfois qu'un faible intérêt**, notamment lorsque la quasi-totalité des places d'hôtel de cette catégorie sont déjà réservées au titre de l'hébergement d'urgence.

Votre rapporteur spécial **comprend ces contraintes** mais il considère, pour autant, que **les règles de la commande publique devraient être respectées** afin d'établir une véritable procédure de sélection dans le cadre d'une réelle mise en concurrence.

2. Le développement d'une charte de qualité des prestations et le contrôle des hôtels retenus

Compte tenu du recours de plus en plus fréquent et prolongé aux nuitées d'hôtels, **la pratique du conventionnement a été développée par les acteurs de l'hébergement d'urgence**.

Le Samu social de Paris s'efforce ainsi de faire appliquer et respecter une **charte de qualité des prestations** dans le cadre de l'activité de son pôle « Hébergement et Réservation hôtelière »¹ qui s'occupe à la fois de la prospection et de la réservation des places mais aussi de la décence des conditions dans lesquelles les personnes hébergées sont accueillies.

Ainsi, les hôtels doivent désormais avoir obtenu une **autorisation préfectorale et s'engagent à respecter cette charte**, quinze équipes de « vérificateurs », accompagnés de médiateurs, étant amenés à visiter les établissements pour les contrôler.

Votre rapporteur spécial ne peut qu'**approuver cette pratique et inciter au développement des contrôles afin de garantir un hébergement décent**, d'autant que la plupart des ménages hébergés sont des familles. Toutefois, au regard du nombre de nuitées réservées chaque nuit, le contrôle n'est manifestement pas suffisant, comme l'admettent les acteurs eux-mêmes.

À Marseille, un dispositif de conventionnement a également été mis en place, avec l'engagement pour l'hôtelier de garantir une chambre et un petit déjeuner. En outre, la commission de sécurité doit en principe réaliser un contrôle.

Les services régionaux et départementaux de l'État ont indiqué à votre rapporteur qu'ils allaient s'efforcer de réaliser les contrôles du respect des conventions pour lesquels ils se sont engagés. Les moyens dont ils disposent pour cela semblaient toutefois limités.

¹ Créé en 2007, le pôle agit également pour le compte de l'association pour l'accompagnement social et administratif des migrants et de leur famille, de l'Ordre de Malte, du 115 de Seine-Saint-Denis et de Seine-et-Marne, de la coordination de l'accueil des familles demandeuses d'asile (Cafda) et de la Ville de Paris dans le cadre des prises en charge de l'aide sociale à l'enfance.

3. Améliorer l'accompagnement social dans les établissements hôteliers

Comme le prévoit en principe le plan de réduction des nuitées d'hôtels, il convient non seulement de réduire le nombre de nuitées d'hôtels pour répondre aux besoins urgents de mise à l'abri des plus vulnérables, en particulier les familles, mais aussi de proposer un meilleur accompagnement social pour ceux qui y ont encore recours.

Le directeur général d'Adoma, a ainsi confirmé que **seuls 5 % environ des personnes logées à l'hôtel bénéficiaient d'une telle aide**. Or, sans accompagnement pour lancer des dossiers de demandes d'asile ou encore rechercher un emploi et demander l'accès à des prestations sociales, la plupart des personnes hébergées sont dans l'incapacité de mener de telles actions.

Si le coût de ces prestations ne doit effectivement pas être négligé, il conviendrait de **rétablir un équilibre entre les différents types de structures**. Il n'est pas acceptable que **les personnes hébergées dans les hôtels, parmi lesquelles figurent de nombreux enfants, soient plus mal traitées en termes d'accompagnement social comparé à ceux qui ont pu bénéficier d'une place dans une structure d'hébergement d'urgence**.

Votre rapporteur spécial a constaté ainsi **l'écart important de prestations** avec les centres d'hébergement d'urgence qui, au contraire des hôtels, offrent un cadre adapté à l'accueil des familles. Ainsi en est-il notamment du centre Magenta à Paris, avec des chambres familiales et, à chaque étage, des salles collectives, la distribution de trois repas par jour et surtout, en termes d'accompagnement social, des travailleurs sociaux disponibles pour faire avancer les procédures administratives ou encore proposer de l'aide aux devoirs pour les enfants en âge d'être scolarisés.

4. La création de nouvelles places d'hébergement d'urgence par le rachat d'hôtels

Dans le cadre de la recherche de nouvelles solutions d'hébergement et afin de répondre à un besoin urgent de nouvelles places disponibles, la société nationale immobilière (SNI), par le biais de sa filiale Adoma, ancienne Sonacotra¹, a pour projet de procéder au rachat de 7 000 chambres de type économique, dans 85 à 100 hôtels. Les établissements concernés, qui seraient en particulier des hôtels « Formule 1 » ou « Première classe » selon la presse, sont déjà, pour partie, occupés par des personnes bénéficiant de l'hébergement d'urgence.

¹ Rapport du Comité français sur l'investissement à impact social, « Comment et pourquoi favoriser des investissements à impact social ? Innover financièrement pour innover socialement », septembre 2014.

Le projet compterait, à terme, 6 300 chambres pour 10 000 places (taux d'occupation d'environ 1,5 personne par chambre), les autres étant transformées afin de prévoir des espaces communs.

Le principe consiste ainsi à **racheter ces structures pour qu'elles soient intégralement consacrées à l'hébergement d'urgence**, tout en étant plus adaptées puisqu'y **serait proposés, à la fois une cuisine collective**, permettant aux familles de mieux s'alimenter, **et un accompagnement social** assuré par les équipes d'Adoma. Les règles relatives à la sécurité et à la décence des lieux seraient, par ailleurs, mieux garanties que dans certains hôtels actuellement rémunérés par l'État.

Cette nouvelle forme d'« hôtels sociaux » aurait le statut de « résidence hôtelière à vocation sociale » prévues à l'article L. 631-1 du code de l'habitation et de la construction tel qu'en cours de modification, à cet effet, par l'article 33 *septies* du projet de loi relatif à l'égalité et à la citoyenneté.

Acquis par un fonds d'investisseurs constitué par la SNI, les hôtels seraient, une fois restructurés, gérés par Adoma en échange d'un loyer. Au bout de douze ans, cette dernière récupérerait les actifs (hôtels sociaux).

Cette opération de rachat, appelée projet « Hémisphère » serait, selon le modèle économique présenté à votre rapporteur spécial par la SNI et Adoma, financé par un fonds d'investissement privé, reposant sur des « *social impact bonds* » (obligations à impact social) à hauteur d'environ 200 millions d'euros.

L'investissement à impact social constitue, selon le rapport du Comité français sur l'investissement à impact social de septembre 2014, un investissement alliant « *retour social et retour financier sur investissement* ». Il implique « *l'établissement d'objectifs sociaux prioritaires et spécifiques dont l'impact est mesurable par un processus continu d'évaluation.* »

Les objectifs sociaux qui pourraient être retenus pour ce fonds d'investissement sont : l'efficacité opérationnelle et la sécurité de l'hébergement ; l'optimisation budgétaire ; le rééquilibrage de l'offre d'hébergement sur les territoires les plus en demande ; en complément de la prestation d'hébergement, la mise en place de prestations d'accompagnement social.

Les investisseurs privés auraient ainsi l'assurance d'un rendement annuel minimal, avec le versement d'un loyer fixe, auquel s'ajouterait une rémunération variable, si les objectifs sociaux étaient remplis.

Six investisseurs institutionnels seraient notamment intéressés pour participer à ce fonds d'investissement.

Selon les éléments recueillis auprès de la SNI et d'Adoma, le coût de la place de ce nouveau type de structure s'élèverait à **17 euros la nuit**, comme actuellement pour une nuitée d'hôtel en moyenne, **mais dans**

lequel serait inclus de l'accompagnement social, correspondant à environ 4 à 5 euros (et donc seulement 12 à 13 euros pour la prestation hôtelière).

Cette opération de rachat d'hôtels devrait être réalisée d'ici à la fin de l'année 2016, pour ensuite procéder aux travaux nécessaires, notamment pour permettre aux personnes hébergées de disposer d'un lieu collectif pour cuisiner.

Compte tenu de la tension que connaissent les dispositifs d'hébergement d'urgence et de la nécessité de trouver des solutions rapides et acceptables pour l'accueil des personnes sans-abri ou mal logées, **cette nouvelle modalité de création de places semble bienvenue.**

Certes, le rachat d'hôtel n'a pas vocation à remplacer les autres modèles tels que les CHU ou encore les CHRS. Mais ces nouvelles places devraient se substituer utilement, pour partie, aux nuitées hôtelières.

Cette procédure a également **ses limites puisqu'il convient d'éviter de créer des places en retenant d'anciens hôtels situés dans des zones trop excentrées et non desservies par les transports en commun**, compte tenu de la population susceptible d'y être hébergée.

Pour autant, tout en étant attentif à ses modalités de mise en œuvre, il convient de **soutenir cette opération qui devrait permettre, en principe, d'augmenter de 10 000 le nombre de places ouvertes**, tout en améliorant la prise en charge des personnes hébergées.

Afin de sécuriser le dispositif, **l'État a décidé de recourir à une procédure d'appel d'offres** pour permettre cette opération de rachat. Elle a été lancée par le ministère du logement et le ministère de l'intérieur, pour 5 000 places chacun (hébergement généraliste, d'une part, et hébergement des demandeurs d'asile, d'autre part) et devrait aboutir très prochainement pour que les places soient effectivement rachetées avant la fin décembre 2016. L'appel d'offres est ouvert à tous et d'autres opérateurs du secteur semblent manifester leur intérêt. D'un point de vue budgétaire, le financement de ces places est assuré à la fois par les programmes 177 et 303.

S'agissant du marché public lancé par le ministère du logement, 17 lots géographiques ont été retenus, avec des capacités d'accueil variables selon la tension pesant sur ces territoires en termes de demande. Les volumes de places peuvent toutefois être ajustés dans la limite de 30 %.

Recommandation n° 9 : Parallèlement aux efforts pour contenir le recours aux nuitées hôtelières et à défaut de pouvoir le supprimer à court ou moyen terme, développer les modalités de contrôle de ces structures pour garantir l'accueil de familles dans un hébergement décent (respect des règles de la commande publique, généralisation des chartes de qualité, contrôles effectifs des hôtels et éventuelles sanctions) et offrir un accompagnement social plus actif dans ces établissements.

Recommandation n° 10 : Soutenir les opérations de rachat d'hôtels, afin de rationaliser les coûts tout en offrant de meilleures modalités d'accueil des publics hébergés.

D. POURSUIVRE LES EFFORTS EN DIRECTION DE LA « SORTIE DES DISPOSITIFS »

Malgré l'objectif affiché du « logement d'abord », l'activité des opérateurs reste principalement tournée vers la mise à l'abri et la création de places d'hébergement nouvelles afin de faire face à l'urgence des situations.

Pour garantir une meilleure rotation sur les places d'hébergement d'urgence et tenter de réduire l'asphyxie du secteur, il convient toutefois de concentrer également les efforts sur la « sortie » des dispositifs.

Recommandation n° 11 : Pour agir sur la fluidité des parcours au sein de l'hébergement d'urgence et améliorer ainsi le taux de rotation sur les places existantes, accélérer le développement des solutions plus qualitatives et pas nécessairement plus coûteuses, en particulier dans le logement accompagné, et des solutions de logement pérennes (logements sociaux et privés).

Concernant le logement adapté, votre rapporteur spécial estime que **l'intermédiation locative est un dispositif particulièrement efficace**, à la fois en tant qu'alternative à la nuitée d'hôtel qu'en tant qu'évolution possible vers l'accès à un logement pérenne. En outre, il engendre une dépense limitée, avec un coût moyen national estimé à 2 165 euros la place par an.

Le **dispositif « Solibail » a désormais fait ses preuves**, en particulier en Île-de-France, de même que « Louez solidaire », réservé à Paris. Le directeur régional et interdépartemental de l'hébergement et du logement en Île-de-France, a indiqué que les propriétaires qui s'engageaient dans l'intermédiation locative étaient convaincus de leur efficacité. Le nombre d'opérateurs entrant dans le dispositif a considérablement augmenté au cours des dernières années et peu de problèmes sont globalement rencontrés pour la gestion des logements et le suivi des personnes logées.

À Marseille, votre rapporteur spécial a pu constater que l'intermédiation locative se développait également. La réussite du dispositif repose notamment sur la possibilité d'un bail glissant qui, à terme, permet aux ménages d'être directement locataire de leur logement.

Toutefois, l'essor de ce dispositif se heurte actuellement à **plusieurs difficultés**.

Tout d'abord, face aux besoins et aux objectifs ambitieux fixés pour certains territoires (3 000 places supplémentaires attendus en 2017, principalement en Île-de-France), la Drihl **parvient difficilement à mobiliser le parc privé, face à une pénurie des logements proposés**.

Le dispositif de l'intermédiation locative est **insuffisamment connu**, ce qui limite la captation de nouveaux logements, **alors qu'il présente de nombreux atouts pour les bailleurs**. En particulier, l'association qui loue l'appartement assure le paiement régulier du loyer ainsi que la restitution du bien dans un bon état.

En outre, le bailleur peut **décider de conclure un conventionnement avec l'Agence nationale de l'habitat (Anah) qui lui permet de bénéficier d'un abattement fiscal sur ses revenus locatifs** dans le cadre de l'intermédiation locative (dispositif « Borloo ancien » ou « conventionnement Anah » prévu au m du 1° du I de l'article 31 du code général des impôts), **équivalent à 70 % dans les zones les plus tendues** (zones A et B). L'article 23 *bis* du projet de loi de finances rectificative pour 2016, actuellement en cours de discussion, propose d'ailleurs un nouveau dispositif qui augmente encore l'avantage fiscal à 85 % sur l'ensemble du territoire.

Il serait certainement **utile de relancer**, comme cela a été le cas récemment, **une nouvelle campagne de sensibilisation à destination des propriétaires bailleurs et d'impliquer davantage les agences immobilières qui pourraient constituer un relais utile vers leur clientèle**. Le rapport de janvier 2016 de l'Inspection générale des finances et du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) sur la « mobilisation des logements et des bureaux vacants » a également préconisé de « *négoier avec les associations de propriétaires et de professionnels des conventions de partenariat pour assurer la promotion des produits d'intermédiation locative* ».

Ensuite, comme votre rapporteur a déjà eu l'occasion de l'indiquer, dans les départements dans lesquels l'intermédiation locative est encore peu développée, **les services déconcentrés et les associations ne disposent pas toujours des moyens et de l'expertise nécessaires pour la mettre en place**.

Recommandation n° 12 : Soutenir le développement de l'intermédiation locative et prévenir la pénurie de logements proposés :

- par une communication active à destination des bailleurs et en s'appuyant sur les professionnels de l'immobilier, en particulier les agences ;
- par un dispositif d'incitation efficace envers les bailleurs.

En outre, un soutien renforcé doit être prévu auprès des services déconcentrés et des associations qui rencontrent des difficultés à la mettre en place.

Plus globalement, **afin de faciliter la sortie des dispositifs d'hébergement d'urgence**, il convient naturellement de **poursuivre les efforts de développement de l'offre de logements**, en particulier dans les zones les plus tendues.

S'agissant plus spécifiquement du **logement social**, le nombre de constructions augmente de nouveau, avec plus de 130 000 logements financés attendus pour l'année 2016, après des années plus difficiles. Il serait souhaitable que cette tendance se poursuive à l'avenir, ce que l'état des finances publiques, de l'État mais aussi des collectivités territoriales, ne permet malheureusement pas de garantir.

Or, si tous les ménages hébergés ne peuvent pas nécessairement remplir les conditions administratives permettant d'accéder au parc social, **le manque de logements sociaux constitue bien un obstacle majeur pour la sortie des dispositifs d'urgence**. Ainsi, en Provence-Alpes-Côte-d'Azur, un tiers des personnes hébergées pourraient en principe prétendre à un logement social mais font face à une offre très largement insuffisante.

Indépendamment du nombre de logements construits, il convient également de **s'assurer que les constructions nouvelles répondent effectivement aux besoins constatés**.

À l'occasion de son audition par votre rapporteur spécial, le directeur de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages au ministère du logement, a ainsi indiqué que **les tensions les plus fortes s'exerçaient prioritairement sur les logements de une à deux pièces (T1 ou T2)** puisqu'ils représentent plus de 50 % de la demande pour seulement 27 % du parc social renseigné dans le répertoire des logements locatifs sociaux et 30 % des logements libérés sur un an.

Cette inadéquation entre l'offre et la demande de logements de petites surfaces peut être particulièrement pénalisante pour les personnes isolées qui occupent des places d'hébergement d'urgence.

Le directeur de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages a indiqué que, dans le cadre des nouvelles constructions, une attention particulière était apportée à ces logements de petite superficie.

Enfin, au-delà du dispositif d'intermédiation locative et du développement du parc de logement social, **il convient également de mobiliser davantage le parc privé dans l'ancien**.

Ainsi, dans le cadre de son groupe de travail sur le financement et la fiscalité du logement¹, dont faisait partie votre rapporteur spécial, la commission des finances a notamment mis en évidence la **nécessité de renforcer et de mieux cibler l'avantage fiscal à la mise en location de logements dans l'ancien** dit « Borloo ancien » ou « Conventionnement Anah », afin, en particulier, de **remettre sur le marché un certain nombre de biens vacants**.

Concrétisant les préconisations du groupe de travail, le Sénat avait adopté un amendement de la commission des finances, à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances pour 2016, tendant à recentrer le dispositif sur les zones les plus tendues tout en augmentant les différents abattements fiscaux prévus pour le logement intermédiaire, le logement social et très social et l'intermédiation locative. Toutefois, l'article 42 *bis* A n'a finalement pas été conservé par l'Assemblée nationale en dernière lecture.

Depuis, **le Gouvernement partage finalement partager l'analyse du Sénat** puisqu'il a proposé un nouveau dispositif tendant à remplacer le « Borloo ancien » dans le cadre du projet de loi de finances pour 2016 (nouvel article 23 *bis* adopté par l'Assemblée nationale) et qui rejoint ainsi, pour une large part, les préconisations que le groupe de travail avait portées.

¹ *Rapport d'information n° 99 (2015-2016) du 21 octobre 2015 de Mme Marie-France Beaufile, MM. Philippe Dallier, Vincent Delahaye, Albéric de Montgolfier, Daniel Raoul et Jean-Claude Requier, « Financement et fiscalité du logement : reconstruire sans démolir ».*