



**MINISTÈRE
DE LA TRANSITION
ÉCOLOGIQUE
ET DE LA COHÉSION
DES TERRITOIRES**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

**Délégation interministérielle à
l'hébergement et à l'accès au logement**

Paris, le 12/08/2024

**Le délégué interministériel pour l'hébergement
et l'accès au logement des personnes sans abri
ou mal logées**

Vos réf. : S2024-1121-6

à

Madame la Présidente de cinquième chambre
de la Cour des comptes

**Objet : Réponse aux observations définitives portant sur les relations de l'État avec les gestionnaires de
structures d'hébergement**

Par courrier en date du 19 juillet 2024, vous avez bien voulu me transmettre le rapport cité en objet. Je vous prie de bien vouloir trouver ci-après les observations que celui-ci appelle de ma part.

En premier lieu, je souhaite saluer l'état des lieux approfondi de la politique publique d'hébergement des personnes sans abri qui est conduit par la Cour, qui permet de resituer l'évolution de l'offre d'hébergement dans le contexte de la croissance continue des besoins depuis plus de 20 ans, « largement exogène au secteur de l'hébergement » (p. 42), tout en reconnaissant les facteurs de complexité qui pèsent sur la gestion du parc généraliste.

De la même manière, sans méconnaître l'ampleur des enjeux qui restent devant nous et des efforts à accomplir, le rapport restitue me semble-t-il assez justement la démarche portée par la délégation depuis maintenant un peu plus de trois ans, sous la responsabilité du Premier ministre, du Ministre de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires, et du Ministre délégué chargé du Logement, pour engager une transformation profonde de la politique publique de lutte contre le sans-abrisme, avec une ambition et un cadre de pilotage clairs pour le secteur - en assumant en effet de « grandes ambitions pour le système d'hébergement généraliste » (p. 34).

Les premiers efforts ont porté à compter des années 2021 - 2022 sur l'engagement de la réforme du pilotage et du financement des CHRS, l'engagement de la réforme des SIAO, la refonte de la plateforme numérique SI SIAO et la mise en place d'un pilotage budgétaire sous plafond et en « budgétisation base zéro », chacun d'entre eux étant à lui seul un chantier structurant pour le secteur. A présent, les travaux engagés sur l'hébergement d'urgence hors CHRS à compter de 2023, dans un contexte jusque-là marqué par la gestion de la crise ukrainienne, commencent à trouver leurs concrétisations, et notamment le « renforcement du pilotage de l'hébergement d'urgence », justement cité p. 41. Sur ce dernier point, plusieurs chantiers sont précisément relevés tout au long du rapport avec, en contrepoint des recommandations formulées, la mention des projets déjà engagés et concourant à y répondre. L'axe prioritaire, rappelé p. 41, en est l'harmonisation du pilotage des dispositifs sur le territoire national, via le renforcement de l'outillage des services déconcentrés : élaboration d'une convention-type (mentionnée p. 41 et p. 62) et d'un guide à disposition des services pour les accompagner dans les différentes étapes du processus de conventionnement (mentionné p. 41) et notamment la consolidation des pratiques de dialogue de gestion, l'harmonisation des indicateurs permettant un suivi efficace de l'activité des dispositifs, le

développement d'un système d'information pour le pilotage global du parc d'hébergement (mentionné – pour une partie seulement de ses futures fonctions – p. 41 et p. 67 – et qui inclura une réponse aux enjeux de dématérialisation), le renforcement de la politique de contrôle et de maîtrise des risques liés à l'activité d'hébergement avec la mise à plat du processus de remontée des événements graves indésirables et son outillage (mentionnés p. 38 et p. 67).

Notre action sur le pilotage de l'hébergement d'urgence vise à assurer une réponse immédiate à l'urgence, en adaptant l'offre à l'évolution des publics et des besoins, mais aussi à développer une action structurelle de long-terme pour l'accès au logement avec l'orientation « Logement d'abord » au sein du parc d'hébergement via le pilotage de l'accès au logement ainsi que le développement de pratiques professionnelles adaptées au sein des différents dispositifs. La dimension transformatrice du Logement d'abord pour l'hébergement est bien relevée par la Cour (« modification de l'approche de la pratique d'accompagnement social pour sortir d'une logique par palier » p. 34). Nous nous efforcerons de faire aboutir dans les meilleurs délais et dans les meilleures conditions l'ensemble de ces chantiers mais, en tout état de cause, il me semble difficile de souscrire, au regard de l'ensemble de ces éléments, à l'idée selon laquelle « aucune orientation » (p. 37) ne serait définie s'agissant de l'hébergement d'urgence.

Ce rapport constitue une contribution importante tant pour mettre en exergue les enjeux et défis auxquels se trouve confrontée la politique publique que pour nourrir les chantiers de transformation qui sont en cours ou qui doivent être engagés par la délégation. Les analyses de la Cour viendront assurément nourrir notre prochaine feuille de route, prenant la suite de celle qui a structuré notre action depuis bientôt trois ans et dont on peut assumer ici qu'elle ne soit ni un « moyen de communication externe » ni un « outil de gestion interne » (p. 95), mais bien un document donnant le cadre stratégique d'action. Il nous appartiendra malgré tout d'en renforcer l'opérationnalité.

Je souhaite enfin souligner l'appréciation favorable portée à la démarche de rapprochement engagée avec la Direction générale des étrangers en France (DGEF) depuis la reprise de la responsabilité du programme 177 par la délégation, avec l'optique de progresser mutuellement dans la prise en compte de « l'interdépendance des enjeux » (p. 37) et la pertinence des réponses apportées. C'est en étroite collaboration interministérielle que nous comptons aborder les prochaines étapes et répondre aux enjeux communs qui sont soulevés par le rapport, pour en offrir une vision coordonnée vis-à-vis des services de l'Etat et des opérateurs de la politique publique.

La restitution de la dynamique portée par la délégation tout au long du rapport me semble d'autant plus remarquable que celle-ci est, par ailleurs, désignée comme « peu équipée pour les missions de gestion qui sont en réalité les siennes », avec une « attention insuffisante portée à ses outils et à ses moyens » (p. 8). J'y lis une forme de reconnaissance d'une certaine efficacité dans le pilotage des politiques publiques stratégiques qui est assuré au regard des enjeux couverts et de la difficulté que relève la Cour pour en assurer le pilotage « en l'absence d'action possible ou mise en œuvre sur ces déterminants » (p. 43). Cette efficacité est aussi le fruit d'une organisation particulière au sein de la délégation (peu de niveaux hiérarchiques, fonctionnement régulier en mode projet, forte responsabilisation des agents, cadre d'action le plus collectif possible), qui garantit une forme d'efficacité opérationnelle pour en faire plus et mieux au service des personnes en situation de grande précarité, en assumant l'objectif de recherche d'une meilleure performance sociale. La proximité avec les services de l'Etat et les opérateurs, l'orientation constante vers la mesure du résultat et l'évaluation des actions engagées, ou encore la recherche permanente d'innovation et de cadres expérimentaux, sont en ce sens autant de marqueurs forts de notre activité au quotidien.

Sans méconnaître l'importance à assoir le dimensionnement de la délégation, il convient ici de rappeler que celle-ci a déjà bénéficié de renforts sur la période récente pour accentuer le pilotage de la politique publique (cf. par exemple la constitution récente d'une cellule d'appui et de pilotage national des SIAO). Sans aller jusqu'à se voir « conférer le statut d'une direction générale et les moyens afférents », des évolutions réglementaires pourront concourir à « l'institutionnalisation accrue » (p. 35) qui est souhaitée, notamment pour inscrire le caractère interministériel de la délégation dans les textes (cf. recommandation n°1). L'investissement sur les outils de gestion sera quant à lui naturellement poursuivi (cf. recommandation n° 2) pour doter la politique publique des

outils à la hauteur des enjeux qu'elle poursuit. C'est du reste pour cette raison que depuis 2021 l'investissement numérique a été multiplié par quatre.

La prolongation de cette démarche sera du reste parfaitement cohérente avec le chantier de consolidation de l'organisation de la délégation, dont le contrôle est restitué plus en détail en annexe n°8 du rapport. Ce contrôle organique intervenait comme le premier d'une structure jeune, au regard de son année de création initiale comme administration de mission (2010) comme au regard de la date d'exercice des missions de gestion (2021). C'est ici l'occasion d'insister sur le caractère inédit et ambitieux de cette évolution progressive, qui a conduit la délégation à donner en effet priorité à l'« action opérationnelle centrée sur la politique du Logement d'abord » (p. 95), avant que ne lui soient confiées les missions relatives à l'hébergement d'urgence et la responsabilité du programme 177 avec le mandat de renforcement du pilotage et de transformation de la politique publique, qu'elle promeut activement (cf. supra). Il s'agit bien ici d'une réforme administrative conçue et mise en œuvre à partir de la politique publique, pour en prolonger le déploiement.

L'ampleur de ces évolutions sur une courte période, avec de nouvelles responsabilités (budgétaire, SI, contentieux) et la forte augmentation des effectifs en quelques années, constitue donc nécessairement un enjeu majeur, bien identifié dès le début de la dynamique. Si l'intensité des efforts a été tout particulièrement portée vers le renforcement du pilotage de la politique publique, dans toutes ses dimensions – qu'il s'agisse des chantiers pour renforcer le pilotage de l'hébergement d'urgence que j'ai rappelés en début de courrier, de l'animation du réseau des services déconcentrés, des dialogues de gestion organisés deux fois par an (p. 40), ou encore de la relance d'une budgétisation en base zéro (p. 44), la consolidation de son modèle organisationnel et le « renfort des processus de gestion » (p. 95) ont fait l'objet d'une attention constante, ce qui ne signifie pas, naturellement, que tout soit ou ait pu être mis en place instantanément. Nous sommes lucides sur les enjeux qui restent devant nous pour sécuriser notre modèle organisationnel et nous nous appuyons sur les travaux de la Cour pour poursuivre la démarche engagée.

Du reste, les développements reprennent l'ensemble des chantiers ouverts en interne dans le cadre d'une dynamique d'amélioration continue (maîtrise des risques, formalisation des procédures, développement du suivi social). Les efforts particulièrement importants portés par la Dihal en matière d'investissement sur les systèmes d'information sont également bien restitués (pp. 109 - 112), de même que l'action de renforcement du pilotage des conventions suivies en administration centrale (p. 113). De fait, le principal objet d'attention du rapport porte sur l'insertion de la délégation dans son environnement administratif, et en particulier la meilleure formalisation des relations avec les services du Secrétariat général du Ministère de la Transition Écologique et de la Cohésion des territoires (MTECT) : ceux-ci constituent dorénavant des axes de travail bien identifiés, qu'il s'agisse du suivi RH, du suivi social, ou du suivi du fonctionnement. Je note que, sous l'ensemble de ces aspects, les observations portent bien sur l'articulation des suivis entre services et non sur les suivis effectués au sein de la délégation (ainsi du suivi du budget de fonctionnement qui, en interne à la délégation, est bien assuré, les développements de la p. 36 pointant sur l'articulation globale).

L'analyse de la situation qui est faite par la Cour sur ces aspects ne présente donc pas de difficulté majeure, et les axes d'amélioration cités sont partagés. Tout au plus pourrions-nous relever que rien n'accrédite que le « management des fonctions support ou transversales n'a pas été optimal » (p. 105), pas plus que le présumé « éclatement des responsabilités » (p. 105), ce qui n'exclut pas, au-delà de la recherche assumée d'agilité, de poursuivre une démarche d'amélioration progressive de l'organisation pour l'adapter aux enjeux qu'elle connaît. En définitive, je relève qu'au-delà des enjeux légitimes de consolidation des processus et de renforcement de la maîtrise des risques, aucune défaillance de gestion n'a été soulevée.

Enfin, l'annexe 8 propose une analyse de plusieurs politiques publiques qui sont portées par la délégation. S'agissant de la prévention des expulsions locatives, de la résorption des bidonvilles et de la politique en faveur des gens du voyage, le dynamisme de l'action de la délégation est bien relevé, que ce soit au travers du rôle « d'animation nationale » qu'elle assume (p. 98) ou de « son expertise technique reconnue » (p. 100), sans que soit occultée la complexité des actions à engager, et ce alors même que le caractère limité des effectifs dévolus à ces politiques publiques est souligné. En matière de prévention des expulsions locatives, l'objectif est bien de parvenir à une évaluation

fine de ses bénéfiques, que personne ne conteste mais dont la quantification précise est ambitieuse : la simplification de la gouvernance ayant été conduite, l'investissement sur le système d'information à présent rendu possible constitue en effet le principal levier. S'agissant de la résorption des bidonvilles, les « progrès effectivement constatés », et notamment en « matière sanitaire et sociale », ainsi que la « nette amélioration de la mise en réseau des territoires concernés » sont mis en exergue (p.100) : s'agissant d'une politique publique dont la mise en œuvre par nature partenariale, et complexe, il me semble que cela positionne la délégation de fait comme pilote d'une politique publique dont la stratégie a été refondée de manière très novatrice en 2018, tout en laissant entier le défi de sa mise en œuvre sur l'ensemble du territoire – et c'est sans doute sous cet angle que nous comprenons le paragraphe conclusif de la partie 1.3.1 de l'annexe 8. Enfin, l'année 2021 a marqué une évolution importante quant à l'action en faveur des gens du voyage puisque les missions de la Dihal ont été étendues au suivi métier de la ligne budgétaire dédiée à l'investissement en matière d'équipements d'accueil et d'habitat des gens du voyage (portée sur le programme budgétaire 135), avec un renforcement de l'animation (appel à projets) et du pilotage, y compris pour renforcement la dimension qualitative de l'instruction, et au transfert global de cette compétence depuis la Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP). La dynamique de relance de la politique publique est, là encore, bien restituée par la Cour.

A l'inverse, c'est peut-être et en définitive l'appréciation rapide qui est faite de la politique du Logement d'abord qui nourrit le plus de réserves. La rupture majeure stratégique introduite par ce plan aurait vraisemblablement mérité des échanges dédiés pour permettre de mieux en apprécier la portée et les enjeux. Ainsi par exemple de la mise en regard réalisée p. 34 entre les crédits du programme dédiés au financement des dispositifs de logement accompagné et d'hébergement, visant à appuyer le fait que « la progression des [dispositifs de logement accompagné] n'apparaît pas suffisante pour permettre de devenir le dispositif principal du programme à moyen terme », qui occulte la différence de modèle économique existante entre ces deux types de dispositifs ainsi que l'ensemble des travaux réalisés avec les partenaires pour recréer les conditions opérationnelles d'une relance de la production pour ces différents produits. On compte aujourd'hui avec 115 000 places en intermédiation locative et pensions de familles et 150 000 logements en résidences sociales une capacité installée de fait nettement supérieure à celle du parc d'hébergement d'urgence et en croissance de 60 % par rapport à ce qu'elle était fin 2016.

Le suivi du plan a quant à lui été resserré autour des principaux objectifs et indicateurs, finement suivis dans le cadre des politiques prioritaires du Gouvernement, dans une logique de hiérarchisation du suivi qui est assumée et concourt me semble-t-il à l'effectivité de la mise en œuvre « jusqu'au dernier kilomètre », avec un pilotage par objectifs territorialisés et une restitution mensuelle, mis en place dès l'année 2018. Ce pilotage combine indicateurs de résultats (suivi des attributions) et, en effet, indicateurs de moyens (créations de places), les deux étant complémentaires, tandis que l'« efficacité de la gestion financière » est suivie à travers les analyses comparatives des coûts moyens unitaires des différents dispositifs. Cela ne signifie pas pour autant que les autres dimensions aient été négligées : l'ensemble du plan a donné lieu à un bilan approfondi, action par action.

Les résultats en matière d'attributions de logements sociaux sont qualifiés de « très en deçà » ou insuffisants (p.96), pour des objectifs pourtant atteints à hauteur de 85 % ou 90 % selon les deux périmètres retenus et sur les périodes choisies dans le rapport, résultats qui traduisent en volume une hausse très significative des attributions aux ménages sans domicile (+ 48 % en 2022 par rapport à 2017). Ces résultats doivent également être analysés dans le contexte global de difficulté d'accès au logement, de baisse de la production et de baisse des remises en location dans le parc social (baisse de la rotation). De ce point de vue, les résultats sont d'autant plus convaincants sur la dynamique engagée par la politique du Logement d'abord puisque la part des attributions aux ménages sans domicile dans le total des attributions a doublé depuis 2017 (3,95 % en 2017, 7,75 % fin mai 2024). En outre, d'un point de vue formel, il doit être rappelé que les objectifs annuels ont été régulièrement relevés à la hausse, à mesure que les résultats progressaient, en assumant la fixation d'une cible volontariste et mobilisatrice pour l'ensemble des parties prenantes (Etat, collectivités territoriales, autres réservataires, bailleurs sociaux, associations). Ce faisant, c'est bien la recherche d'une dynamique de transformation profonde pour les publics qui est recherchée, plus que la satisfaction formelle d'obtenir des résultats à hauteur des cibles initialement envisagées.

L'ouverture de places de pension de famille est quant à elle en effet en retrait par rapport aux

objectifs fixés ; elle répond à des contraintes qui renvoient à un ensemble de difficultés s'exerçant sur la production de logement social. De fait, le maintien d'un objectif volontariste, quand bien même on saurait qu'il ne pourrait être in fine atteint, au titre de l'affirmation d'une orientation stratégique constante et de longue durée, paraît difficilement pouvoir être présenté comme un élément d'échec de la politique publique. Si la cible en ouvertures n'est pas atteinte, le plan et les mesures de relance ont permis un redémarrage réel des nouveaux projets de pensions de famille depuis 2017. Ainsi, 8 556 agréments PLAI ont été délivrés pour des logements en pensions de famille entre 2017 et 2022, soit plus du double que sur les années 2012 - 2016. Le bilan des créations de places en intermédiation locative (IML) n'est quant à lui pas évoqué alors qu'il est positif : 40 088 places ont été créées, soit 100 % de l'objectif quinquennal (de 40 000 places). Cela correspond à une augmentation de 118 % du parc existant à fin 2017. En cinq ans, le parc a donc plus que doublé, et représente aujourd'hui près de 75 000 places, soit quelque 30 000 logements. L'IML s'est ainsi affirmée comme un outil majeur de la fluidité des parcours de la rue au logement et de la prévention des ruptures. Grâce à l'ensemble des dispositifs de logement adapté et des actions en faveur des attributions de logements locatifs sociaux, le nombre des personnes sans-domicile ayant accédé à un logement de janvier 2018 à fin juin 2024 est estimé à 590 000. Ces résultats sont tangibles et démontrent la pertinence de la politique mise en place.

Plus globalement, c'est bien aussi sous l'angle de la « dynamique favorable » (p. 99) que les effets bénéfiques du Logement d'abord peuvent être appréciés. Elle se lit à l'extension progressive du nombre de collectivités engagées volontairement comme territoires de mise en œuvre accélérée qui est passé de 21 territoires retenus en 2018 dans le cadre du premier appel à manifestation d'intérêt (AMI) à 44 territoires en 2021 à la suite d'un second AMI. Le renforcement du partenariat opérationnel entre les services de l'Etat, les collectivités territoriales et l'ensemble des acteurs territoriaux a permis de travailler sur une vision commune et de mettre en synergie les différentes compétences et ressources de chacun. L'Etat a encouragé ces démarches avec un financement de 70 millions d'euros depuis 2018, dédiés à l'ingénierie et l'expérimentation en complément des crédits de droit commun de l'Etat. Des projets concrets ont ainsi vu le jour : plateformes de captation de logements privés pour l'intermédiation locative, création de dispositifs d'accompagnement renforcé vers et dans le logement pour les jeunes en errance, production de pensions de famille, constitution d'équipes mobiles pluridisciplinaires pour aller vers les personnes sans abri ne sollicitant plus les services, élaboration de programmes de formations des professionnels du territoire.

Permettez-moi, en conclusion, d'assumer un désaccord. Il est regretté p. 96 que « le plan a[it] pris la forme d'une simple annonce gouvernementale, sans support législatif ni réglementaire particulier. » Je ne crois pas qu'un tel support soit une condition ni nécessaire, ni suffisante pour transformer notre action publique et améliorer la performance des politiques conduites. Ni suffisante, tout d'abord : on regrette trop souvent que l'Etat pêche au stade de la mise en œuvre, et que l'attention soit insuffisamment portée à l'exécution des réformes, passée la prise des textes. Ni nécessaire, ensuite : au cas d'espèce « l'annonce gouvernementale », le soutien politique et l'investissement de crédits nouveaux constituent en eux-mêmes des gages de réussite d'une réforme d'envergure, sans qu'il faille nécessairement regretter l'absence de dimension législative ou réglementaire. En témoignent, au-delà des résultats de la politique publique que je viens de restituer, autant le renforcement considérable des crédits dédiés au logement accompagné (+104% entre 2017 et 2023) et à la veille sociale (+74% entre 2017 et 2023), que la reconnaissance unanime par les acteurs de terrain des vertus de ce changement d'orientation stratégique : pour les personnes en situation de grande précarité qui en bénéficient, en premier lieu, pour les professionnels du secteur qui trouvent ainsi une orientation stratégique réaffirmée pour leur pratique quotidienne et des outils pour la réinterroger, ensuite, mais aussi pour l'efficacité de la politique publique et sa soutenabilité budgétaire en général.

Telles sont les observations que je souhaitais porter à votre connaissance.

Le délégué interministériel pour l'hébergement et l'accès
au logement des personnes sans abri ou mal logées

Jérôme d'Harcourt

