

OBSERVATIONS DÉFINITIVES

(Article R. 143-11 du code des juridictions financières)

LES RELATIONS ENTRE L'ÉTAT ET LES GESTIONNAIRES DE STRUCTURES D'HÉBERGEMENT

Exercices 2017-2023

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la Cour des comptes, le 2 juillet 2024.

TABLE DES MATIÈRES

TABLE DES MATIÈRES	2
SYNTHÈSE	6
RECOMMANDATIONS	8
INTRODUCTION	10
1 LES ORGANISMES GESTIONNAIRES D'HÉBERGEMENT ONT CONNU UNE CROISSANCE FORTE ET RAPIDE DE LEUR ACTIVITÉ POUR RÉPONDRE AUX DEMANDES DE L'ÉTAT	14
1.1 Des crédits de l'État ayant triplé en dix ans, un parc d'hébergement en croissance continue qui dépasse 300 000 places depuis 2020.....	14
1.1.1 Des crédits du budget de l'État en forte augmentation.....	14
1.1.2 Un parc d'hébergement en croissance continue depuis 2017, dépassant le seuil des 300 000 places en 2020	17
1.2 Une grande diversité d'organismes gestionnaires des centres d'hébergement aux activités en évolution.....	20
1.2.1 Quelques grands organismes en croissance, une multitude de petits acteurs	21
1.2.2 Les associations en forte croissance sont confrontées à des enjeux de gestion	25
2 DANS LE CONTEXTE D'UNE FORTE DYNAMIQUE DE L'HEBERGEMENT, LE CONTRÔLE PAR L'ÉTAT DES GESTIONNAIRES EST À RENFORCER.....	29
2.1 L'État a mis en place une stratégie et des outils de pilotage des activités des gestionnaires de structures d'hébergement encore insuffisants	29
2.1.1 Une organisation de l'État central segmentée entre deux dispositifs aux objectifs distincts et aux modalités de pilotage hétérogènes.....	30
2.1.2 Des relations entre État et organismes gestionnaires en cours de resserrement	36
2.2 Un pilotage des dépenses entre budgétisation insuffisante, contrainte financière et paiement tardif des structures dites d'urgence	40
2.2.1 Depuis 15 ans, une sous-budgétisation systématique des crédits en loi de finances initiale	41
2.2.2 Des organismes soumis à une régulation budgétaire fruste.....	44
2.2.3 Une gestion budgétaire infra-annuelle hachée et des paiements tardifs aux structures subventionnées.....	48
2.3 Les relations contractuelles et financières entre État et gestionnaires d'hébergement se caractérisent par des dysfonctionnements de gestion et un suivi lacunaire de l'activité	53

LES RELATIONS ENTRE L'ÉTAT ET LES GESTIONNAIRES DE STRUCTURES
D'HÉBERGEMENT

2.3.1 Les difficultés résident essentiellement dans les relations avec les établissements d'hébergement d'urgence.....	53
2.3.2 Le cadre juridique d'ouverture des places concourt à réserver le recours à la subvention aux ouvertures temporaires.....	60
2.3.3 Des outils de gestion lacunaires qui pèsent sur les relations entre l'État et les gestionnaires d'établissements.....	63
2.3.4 Des services de l'État en ordre dispersé face aux gestionnaires	65
2.4 Des contrôles peu nombreux, une absence de politique de contrôle des gestionnaires d'hébergement.....	67
2.4.1 Un contrôle des centres d'hébergement basé sur une logique curative.....	68
2.4.2 Un contrôle global des organismes gestionnaires d'hébergement trop limité	71
LISTE DES ABREVIATIONS.....	76
ANNEXES.....	78
Annexe n° 1. Description des principaux dispositifs d'hébergement.....	79
Annexe n° 2. Tableau récapitulatif des dispositifs d'hébergement en 2023.....	81
Annexe n° 3. Places d'hébergement financées sur le programme 177.....	82
Annexe n° 4. Places d'hébergement financées sur les programmes 303 et 104.....	83
Annexe n° 5. Évolution du nombre d'organismes et des montants perçus	84
Annexe n° 6. Grandes caractéristiques des Cpom des régions Île-de-France et Auvergne-Rhône-Alpes	85
Annexe n° 7. Encadrer la reprise des excédents sur subvention par des critères harmonisés et replacer ces décisions dans un cadre de dialogue pluriannuel.....	88
Annexe n° 8. Le rôle et le fonctionnement de la délégation à l'hébergement et à l'accès au logement	90

PROCÉDURE ET MÉTHODES

La Cour des comptes, délibérant le 2 juillet 2024, a adopté les présentes observations définitives. Celles-ci ont été arrêtées au vu des constatations effectuées dans le cadre du contrôle sur les relations entre l'État et les gestionnaires de structures d'hébergement, intégrant le contrôle des comptes et de la gestion de la délégation à l'hébergement et à l'accès au logement (Dhal), inscrit au programme de travail de la cinquième chambre de la Cour.

Les rapports de la Cour des comptes sont réalisés par l'une des six chambres thématiques que comprend la Cour ou par une formation associant plusieurs chambres ou plusieurs chambres régionales ou territoriales des comptes.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

L'indépendance institutionnelle des juridictions financières et l'indépendance statutaire de leurs membres garantissent que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La contradiction implique que toutes les constatations et appréciations faites lors d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

La collégialité intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication. Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Le rapport d'instruction, comme les projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une formation comprenant au moins trois magistrats. L'un des magistrats assure le rôle de contre-rapporteur et veille à la qualité des contrôles.

Sauf pour les rapports réalisés à la demande du Parlement ou du Gouvernement, la publication d'un rapport est nécessairement précédée par la communication du projet de texte, que la Cour se propose de publier, aux ministres et aux responsables des organismes concernés, ainsi qu'aux autres personnes morales ou physiques directement intéressées. Leurs réponses sont mises en ligne sur le site de la Cour.

Le présent rapport a été réalisé par une équipe de rapporteurs de la cinquième chambre. Le lancement du contrôle a été notifié le 27 juin 2023 au délégué interministériel à l'hébergement et à l'accès au logement, au directeur général des étrangers en France, au directeur général de la cohésion sociale, au secrétaire général du ministère de l'intérieur et des outre-mer et, le 26 janvier 2024, au secrétaire général du ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires.

L'instruction a été conduite sur la base de questionnaires et d'entretiens sur place, avec des représentants des directions d'administration centrale et territoriale concernées, l'Office français de l'immigration et de l'intégration, ainsi que des gestionnaires d'hébergement.

À l'issue de la phase contradictoire, après l'examen des réponses reçues aux observations provisoires de la Cour et l'audition du délégué interministériel à l'hébergement et à l'accès au logement et du directeur général des étrangers en France, les présentes observations ont été délibérées par la cinquième chambre lors de la séance du 2 juillet 2024 présidée par Mme Démier, présidente de la

LES RELATIONS ENTRE L'ÉTAT ET LES GESTIONNAIRES DE STRUCTURES
D'HÉBERGEMENT

chambre, et composée de MM. Oseredczuk et Cabourdin, présidents de section, MM. Pierre, Bakhouche, Grévoul, conseillers maîtres, Mmes Legrand, Mazoyer, Lajus, conseillères maîtres, M. Keïta, conseiller maître en service extraordinaire. MM. Bontemps et Lacroix, conseillers référendaires, Mmes Venera et Rohner, conseillères référendaires, M. Hilal, conseiller référendaire en service extraordinaire et Mme Morin et M. Zaccaron, vérificateurs, étaient rapporteurs. M. Lalande, conseiller maître en service extraordinaire, était contre-rapporteur.

Les observations définitives sont rendues publiques par la Cour des comptes et accessibles en ligne sur son site internet : www.ccomptes.fr.

SYNTHÈSE

L'hébergement des personnes sans-abri s'est fortement développé depuis le début des années 2000, face à la croissance continue des besoins. En dix ans, les crédits de l'État attribués à ce secteur ont triplé, s'élevant à 3,2 Md€ en 2023, et financent un parc qui a doublé, atteignant 334 000 places. Ce parc a pour vocation d'assurer le droit à un hébergement d'urgence pour « toute personne sans-abri en situation de détresse médicale, psychique ou sociale »¹.

Cette politique publique se subdivise en un hébergement d'urgence de droit commun, qui comprend les deux tiers des places, et est piloté par la délégation à l'hébergement et à l'accès au logement - Dhal) ; et l'hébergement spécifique aux demandeurs d'asile pour le dernier tiers, piloté par la direction générale des étrangers en France - DGEF). Les établissements d'accueil sont en pratique gérés essentiellement par des organismes associatifs financés par l'État.

Dans ce contexte de forte croissance, les outils de pilotage de l'hébergement par l'État et les relations de ce dernier avec les associations se sont renforcés ces dernières années. En particulier, le pilotage des crédits sur l'hébergement d'urgence généraliste a été resserré et l'attribution de places d'hébergement aux personnes sans-abri a fait l'objet d'un renforcement notable, à la fois du fait de la mise en place des services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO) uniques par département et par les développements du système d'information de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (Ofii). Les relations entre Etat et organismes gestionnaires de l'hébergement restent néanmoins marquées par un certain nombre de limites. Pour y faire face, il appartient désormais à l'État de définir la stratégie qu'il entend mener, puis de piloter ces partenaires pour s'assurer de sa bonne mise en œuvre, et de la qualité de la prestation rendue.

En pratique, l'État poursuit essentiellement deux stratégies distinctes : une stratégie d'accueil et de répartition des demandeurs d'asile sur le territoire, répondant aux contraintes propres au dispositif d'accueil des demandeurs d'asile, et une orientation générale en faveur du « logement d'abord » promue par la Dhal, sans y traiter de manière spécifique le segment le plus en dynamique, relatif à l'hébergement dit « d'urgence ». Or, cette politique sur le mode de la gestion d'urgences temporaires a jusqu'à ce jour été pilotée comme si les flux pouvaient s'inverser ou se tarir, alors qu'ils n'ont fait que se consolider et s'intensifier. L'État a procédé ainsi à la fois pour des raisons opérationnelles, pour des raisons d'affichage politique, et pour exercer une forme, d'ailleurs assez illusoire, de maîtrise de la dépense budgétaire. Il a privilégié le recours à la subvention annuelle plutôt qu'à la contractualisation pluriannuelle ou à l'autorisation d'établissements et services sociaux et médico-sociaux (ESSMS) de nature plus pérenne ; le recours à des modes d'hébergement incluant moins d'accompagnement social ; et enfin des pratiques de sous-évaluation et de gel de crédits, systématiquement corrigées en fin de gestion faute de pouvoir véritablement maîtriser les déterminants de cette dépense.

Par ailleurs, l'État ne s'est pas donné les moyens de suffisamment connaître la solidité et la qualité des prestations des organismes auquel il faisait appel et dont il a alimenté la forte croissance. Le paysage associatif qui assure l'hébergement pour son compte est partagé entre une multitude de petits acteurs locaux, et quelques grands organismes présents sur l'ensemble du territoire, et les contrôles organiques menés par la Cour révèlent, parmi ces grands organismes, un degré de maturité variable quant au pilotage de leur réseau d'établissements (budgets et comptabilité, ressources humaines, qualité de service). L'État s'est ainsi mis en risque d'avoir à organiser leur sauvetage le cas échéant, car ceux-ci ont acquis une dimension systémique qui rend le donneur d'ordres captif de son prestataire.

¹ Article L. 345-2-2 du code de l'action sociale et des familles.

L'État ne s'est pas non plus véritablement doté des principes directeurs, des effectifs ou encore des outils de suivi permettant un contrôle de la réalité et de la qualité de la prestation rendue. Au demeurant, le cloisonnement administratif entre l'hébergement des demandeurs d'asile et celui de droit commun n'a pas facilité la création d'une vision transversale des acteurs par une mise en commun de l'information au sein de l'administration.

Plus spécifiquement, la Dhal a pâti jusqu'à récemment d'une attention insuffisante portée à ses outils et à ses moyens. Administration de mission construite au soutien de la politique du « logement d'abord », qui a connu un triplement de ses effectifs en huit ans (en liaison avec l'attribution de nouvelles missions), elle doit encore développer ses compétences et souffre d'une gestion encore éclatée de ses effectifs.

Enfin, le mode de pilotage par l'État de cette politique repose sur un large recours au subventionnement annuel qui, s'il présente l'avantage d'afficher une dépense aisément réversible, ne correspond plus au renforcement nécessaire des exigences publiques vis-à-vis des organismes gestionnaires de l'hébergement. De plus, les tentatives de régulation budgétaire infra-annuelle ont eu pour seul résultat d'insécuriser les partenaires associatifs et de mobiliser sur des tâches bureaucratiques des effectifs déconcentrés qui auraient été mieux employés au contrôle des organismes et à la construction de partenariats efficaces dans la durée.

Ces nombreuses limites du cadre subventionné, actuellement majoritaire, imposent aujourd'hui une transformation plus fréquente des places d'hébergement dit d'urgence en places d'ESSMS, qui doit être conçue pour s'opérer à coût maîtrisé. Quant au recours aux nuitées hôtelières, il doit s'inscrire pleinement dans le cadre de la commande publique.

Sur ces différents sujets, de premiers efforts d'amélioration sont en cours : les administrations ont engagé un dialogue entre elles et avec les grands opérateurs ; elles commencent à concevoir les outils nécessaires au contrôle des prestations fournies ; elles ont la volonté d'abandonner le recours à la subvention qui ne permet pas de s'inscrire dans une relation fondée sur la qualité de service, et de limiter aux situations d'urgence le recours aux nuitées hôtelières.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1. (délégué interministériel à l'hébergement et à l'accès au logement, SGG) Conforter le positionnement administratif de la délégation afin de renforcer son action interministérielle et territoriale.

Recommandation n° 2. (délégué interministériel à l'hébergement et à l'accès au logement) Doter la délégation à l'hébergement et à l'accès au logement d'outils de gestion adaptés afin de sécuriser ses processus et lui permettre de piloter les politiques publiques qui lui sont dévolues.

Recommandation n° 3. (Dhal, DGEF) Mettre en place les outils nécessaires à une gestion optimisée du parc d'hébergement et veiller à l'adéquation entre les missions et les effectifs des services déconcentrés dévolus à la politique d'hébergement.

Recommandation n° 4. (DB, Dhal, DGEF) Inscrire et mettre à disposition, dès la loi de finances initiale, les crédits correspondant aux engagements d'hébergement de l'État (programmes 177 et 303).

Recommandation n° 5. (DB) Appliquer le taux de réserve de 0,5 % aux crédits du programme 177 destinés au financement des structures d'hébergement d'urgence (recommandation également formulée lors des notes d'exécution budgétaire 2020, 2021, 2022 et 2023).

Recommandation n° 6. (DB, DGEF, Dhal) S'engager en début d'année auprès des organismes gestionnaires d'hébergement sur un calendrier ferme et respecté de versement des subventions.

Recommandation n° 7. (DGEF, Dhal) Fixer un objectif de transformation des places d'hébergement d'urgence en places d'ESSMS et construire le cadre juridique et opérationnel qui permet de l'atteindre à coût budgétaire maîtrisé.

Recommandation n° 8. (Dhal) Engager pour l'année 2025 une démarche de conventionnement triennal généralisée des établissements de l'hébergement d'urgence généraliste, sauf à ce que ces établissements soient couverts par un contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens.

Recommandation n° 9. (DGEF, Dhal) Systématiser le recours aux règles de la commande publique pour l'achat de nuitées hôtelières.

Recommandation n° 10. (Dhal, DGEF) Mettre en place avant la fin de l'année 2024 des mesures d'automatisation de collecte d'informations pour le dépôt des demandes de subventions, des remontées des événements indésirables graves ainsi que pour la collecte d'informations issues des comptes administratifs des organismes.

Recommandation n° 11. (SGMAS, Dhal, DGEF) Déployer une stratégie nationale de contrôle des organismes gestionnaires d'hébergement et de leurs établissements (organisation, procédures, moyens humains et système d'informations).

Recommandation n° 12. (SGMAS) Simplifier le mécanisme de fixation des frais de siège et réallouer les ressources humaines y afférentes au contrôle global des organismes gestionnaires.

LES RELATIONS ENTRE L'ÉTAT ET LES GESTIONNAIRES DE STRUCTURES
D'HÉBERGEMENT

INTRODUCTION

La politique d'hébergement relève de la compétence de l'État et est organisée autour de deux dispositifs définis en fonction du profil des personnes sans domicile : les dispositifs généralistes d'une part pour lesquels l'accueil inconditionnel de toute personne en situation de détresse est la règle ; les dispositifs en faveur des étrangers ayant déposé une demande d'asile et bénéficiaires de la protection internationale (réfugiés, bénéficiaires de la protection subsidiaire²) d'autre part. Ils se différencient de dispositifs de logement ou de logement accompagné en ce qu'ils accueillent des résidents sans signature de bail, donc sans garantie de maintien dans les lieux.

S'agissant de l'hébergement généraliste, les dispositifs regroupent d'une part l'hébergement dit d'urgence principalement les centres d'hébergement d'urgence (Chu), les places d'hébergement d'urgence avec accompagnement social (HUAS) et les nuitées d'hôtel, et d'autre part l'hébergement d'insertion avec les centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS). Ils sont pilotés depuis 2021 par la délégation à l'hébergement et à l'accès au logement (Dhal) qui relève du ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires³ et sont financés par les crédits du programme 177 *Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables* du budget de l'État (2,2 Md€ en 2023).

S'agissant de l'hébergement spécifique, les dispositifs relevant de l'hébergement des demandeurs d'asile sont les centres d'accueil des demandeurs d'asile (Cada), les centres d'accueil et d'évaluation des situations (CAES), ainsi que les hébergements d'urgence pour demandeurs d'asile (HUDA) et le programme d'accueil et d'hébergement des demandeurs d'asile (Prahda). Ils sont financés par les crédits du programme 303 *Immigration et asile* du budget de l'État (916,4 M€ en 2023). Quant à l'hébergement des bénéficiaires de la protection internationale, les dispositifs d'accompagnement sont principalement les centres provisoires d'hébergement (CPH) financés par les crédits du programme 104 *Intégration et accès à la nationalité française* du budget de l'État (113,3 M€ en 2023). Au total, ces différents dispositifs spécifiques relèvent du dispositif national d'accueil (DNA⁴) et sont pilotés en administration centrale par la direction générale des étrangers en France (DGEF) qui relève du ministère de l'intérieur.

Au-delà de la distinction des publics, les centres d'hébergement se voient appliquer une réglementation différente en fonction de leur statut ou non d'établissements et services sociaux et médicosociaux – ESSMS. Les centres d'hébergement qui ont le statut d'ESSMS sont les CHRS, CPH, Cada et assimilés. Ces centres qui visent l'insertion avec un accompagnement social adapté sont censés héberger les personnes sur une période plus longue, que celle prévue dans les centres d'urgence (Chu, nuitées d'hôtel, CAES, HUDA et Prahda).

Le parc d'hébergement comprend ainsi des structures relevant de deux statuts juridiques auxquels s'appliquent des règles différentes en termes de contractualisation, de financement et d'évaluation.

² La protection subsidiaire est attribuée à l'étranger qui ne remplit pas les conditions d'obtention du statut de réfugié et qui prouve qu'il est exposé dans son pays à un risque de peine de mort, de torture, ou de violence résultant d'un conflit armé.

³ La politique relevait auparavant de la direction générale de la cohésion sociale (DGCS) qui relève du ministère chargé des affaires sociales.

⁴ Les personnes en procédure d'asile sont hébergées dans le cadre du dispositif national d'accueil (DNA). Le dispositif regroupe l'ensemble des structures d'hébergement des programmes budgétaires 104 et 303, géré par l'office français de l'immigration et de l'intégration (Ofii) et sous la tutelle du ministère de l'intérieur.

D'une part, les ESSMS sont régis par le code de l'action sociale et des familles (CASF) qui encadre strictement leur fonctionnement et leur financement. La création de places intervient dans le cadre d'appels à projets, pour une durée de 15 ans avec renouvellement subordonné à une évaluation de la qualité des prestations délivrées. Les dépenses sont prises en charge par l'État sous la forme d'une dotation globale de financement versée par douzième et définie selon le public accueilli. Ces établissements doivent signer avec le préfet de région un contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens (Cpom).

Les autres structures d'hébergement sont des établissements dits d'urgence qui ne relèvent pas du statut d'ESSMS et ce, quelle que soit la pérennité de fait des places ou la durée de résidence des personnes hébergées. Leurs modalités de création et de fonctionnement sont plus souples que celles des ESSMS. Leur ouverture relève du régime de la déclaration préalable auprès du préfet de département. Elles sont financées par marché public ou par subvention sur la base d'un budget prévisionnel annuel, son versement intervenant selon la règle du service fait.

Le parc d'hébergement généraliste comme le dispositif national d'asile a été soumis ces dernières années aux conséquences de différentes crises mondiales (Syrie, Afghanistan, Ukraine...) impliquant des flux migratoires importants et s'ajoutant aux difficultés d'accès au logement qui avaient conduit à la mise en place du plan quinquennal 2018-2022 « Logement d'abord »⁵ qui a pour objectif de combiner la réponse rapide aux situations de détresse avec l'investissement dans des solutions de logement, pérennes, assorties d'un accompagnement social adapté aux besoins des personnes.

Au total, entre 2017 et 2023, les crédits alloués à l'hébergement ont progressé de 59 % passant de 2,04 Md€ à 3,25 Md€ (+ 1,21 Md €) et le nombre de places a crû de 49 % pour atteindre 334 264 places en 2023 (+ 110 418 places sur la période). Ces places sont gérées par des organismes privés (sociétés d'économie mixte, associations ou assimilées) ou des organismes publics (établissements publics administratifs⁶, groupements d'intérêt public⁷).

⁵ Le plan quinquennal du logement d'abord vise une réforme structurelle de la politique du logement en faveur des personnes sans domicile. Elle repose sur un accès rapide à un logement, même pour les personnes les plus vulnérables et les plus éloignées de la vie en société, avec des services d'accompagnement adaptés à leurs besoins. Elle se substitue au principe de prise en charge « par palier » (l'accès au logement étant réservé aux personnes évaluées comme « prêtes à être logées »). Malgré ce changement de paradigme, la Cour des comptes, dans son [référé La politique en faveur du « logement d'abord » de janvier 2021](#) précité, estimait que près de 300 000 personnes se trouvaient, avant même la crise sanitaire, sans domicile, soit une progression annuelle d'environ 10 % depuis 2012.

⁶ Comme les centres communaux ou intercommunaux d'action sociale.

⁷ Comme le Samusocial de Paris, groupement d'intérêt public.

Tableau n° 1 : caractéristiques des structures d'hébergement en 2023

	Programme budgétaire	Crédits consommés (en M€ et en CP)	Nombre de places	Mode de gestion
1. Hébergement généraliste		2 220,51	202 686	
<i>dont hébergement d'urgence (Chu, HUAS, nuitées hôtelières, places autres)</i>	programme 177	1 438,07	152 486	Pas sous statut ESSMS
<i>dont centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS)</i>		782,44	50 200	ESSMS
2. Hébergement spécifique pour demandeurs d'asile		916,41	119 993	
<i>dont centres d'hébergement d'urgence (HUDA, Prahda, CAES) (1)</i>	programme 303	538,12	71 046	Pas sous statut ESSMS
<i>dont centres d'accueil de demandeurs d'asile (Cada)</i>		378,30	48 947	Statut assimilé ESSMS
3. Dispositifs d'accompagnement des bénéficiaires de la protection internationale		113,33	11 585	
<i>Actions d'accompagnement (2)</i>	programme 104	10,45	717	Statut assimilé ESSMS
<i>Centres provisoires d'hébergement (CPH)</i>		102,88	10 868	ESSMS
Total hébergement		3 250,2	334 264	

(1) y compris les dispositifs d'hébergement des bénéficiaires de la protection temporaire (BPT) d'Ukraine financés par le programme 303 (centres d'hébergement d'urgence).

(2) financement de dispositifs d'hébergement spécifiques, assimilés à des centres provisoires d'hébergement, comme le dispositif provisoire d'hébergement des réfugiés statutaires (DPHRS), les dispositifs d'accueil, d'hébergement et d'accompagnement des réfugiés (DAHAR) et le centre d'accueil et d'insertion des réfugiés (CAIR) en Île-de-France.

Sources : Dhal (programme 177), DGEF (programmes 303 et 104).

La présente enquête s'inscrit dans ce contexte de croissance forte du parc d'hébergement et après la réalisation par la Cour des comptes de plusieurs contrôles d'associations œuvrant dans ce champ. Elle vise ainsi à analyser, depuis 2017, le pilotage par l'État de la politique d'hébergement mise en œuvre par ces organismes gestionnaires de structures d'hébergement qu'il finance. Elle n'a pas eu pour objectif d'étudier le profil des publics accueillis.

Depuis le 1^{er} janvier 2021, les crédits du programme 177 du budget de l'État qui finance l'hébergement généraliste sont gérés par la Dhal. Au regard du poids dans la politique de l'hébergement des crédits et du nombre de places d'hébergement financés par ce programme, le contrôle des comptes et de la gestion de cette délégation, non encore contrôlée en tant que telle auparavant par la Cour, a également été mené et sa synthèse figure en annexe n° 8 du présent rapport.

Celle-ci rend compte dans une première partie de la forte hausse des crédits consacrés à cette politique, corrélativement à l'augmentation du nombre de places d'hébergement. Dans un second temps, il montre que, compte tenu de l'ampleur prise par cette politique, les services de l'État doivent investir davantage dans la relation avec les organismes qui la mettent en œuvre, qu'il s'agisse de la stratégie, du pilotage budgétaire, des relations contractuelles ou du contrôle.

1 LES ORGANISMES GESTIONNAIRES D'HÉBERGEMENT ONT CONNU UNE CROISSANCE FORTE ET RAPIDE DE LEUR ACTIVITÉ POUR RÉPONDRE AUX DEMANDES DE L'ÉTAT

Face à la création continue de places d'hébergement au cours des dix dernières années, financées sur trois programmes budgétaires, pilotées par deux directions centrales, les organismes gestionnaires ont dû adapter rapidement leur offre pour répondre aux besoins de l'État et sont désormais confrontés à d'importants enjeux de pilotage et de gestion engendrés par cette croissance.

1.1 Des crédits de l'État ayant triplé en dix ans, un parc d'hébergement en croissance continue qui dépasse 300 000 places depuis 2020

Afin de répondre aux crises sociales et migratoires qui se sont succédées depuis les dix dernières années, l'État a considérablement augmenté la taille du parc d'hébergement, notamment en privilégiant la création de places d'hébergement d'urgence qui représentent deux places sur trois du parc d'hébergement en 2023. Au sein de l'hébergement d'urgence généraliste, les structures hors ESSMS (Chu, HUAS, nuitées hôtelières...) représentent désormais les trois quarts des places et 65 % des crédits. Au sein du dispositif national d'asile, les structures hors ESSMS (CAES, HUDA, Prahda) représentent 55 % des places disponibles en 2023, contre un peu moins de 50 % en 2017 et 43 % en 2009. Cette distinction juridique et budgétaire entre établissements d'hébergement d'urgence, qui ne sont pas des ESSMS, et établissements d'hébergement d'insertion, qui sont des ESSMS, ne préjuge en réalité ni du public accueilli ni de l'intensité de l'accompagnement de ces publics.

1.1.1 Des crédits du budget de l'État en forte augmentation

Le parc d'hébergement est financé par les crédits issus de trois programmes du budget de l'État :

- le programme 177 *Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables* pour les CHRS et l'hébergement d'urgence (Chu, HUAS, nuitées hôtelières...) dans le cadre de l'hébergement généraliste,
- le programme 303 *Asile et immigration* pour les Cada et autres dispositifs d'hébergement d'urgence (HUDA, Prahda et CAES) pour les demandeurs d'asile,
- et enfin, le programme 104 *Intégration et accès à la nationalité française* pour les centres provisoires d'hébergement (CPH) et les actions d'accompagnement⁸ pour les bénéficiaires d'une protection internationale (BPI).

⁸ Ces actions d'accompagnement financées par le programme 104 sont des dispositifs d'hébergement spécifiques, assimilés à des centres provisoires d'hébergement, comme le dispositif provisoire d'hébergement des réfugiés statutaires (DPHRS), les dispositifs d'accueil, d'hébergement et d'accompagnement des réfugiés (DAHAR) et le centre d'accueil et d'insertion des réfugiés (CAIR) en Île-de-France.

Tableau n° 2 : évolution des crédits consacrés à l'hébergement (en M€ et en %)

Activité (programme)	Domaine	2013	2017	2023	2013-2023	2017-2023
<i>Hébergement généraliste (programme 177)</i>	Hébergement d'urgence : Chu, HUAS, nuitées hôtelières, places autres (a)	347,45	820,19	1 438,07	+ 314 %	+ 75 %
	CHRS	450,42	656,55	782,44	+ 74 %	+ 19 %
	Total héb. généraliste	797,88	1 476,74	2 220,51	+ 178 %	+ 50 %
<i>Hébergement spécifique pour demandeurs d'asile (programme 303)</i>	Hébergement d'urgence : HUDA, Prahda, CAES (b)	143,61	268,07	538,12	+ 275 %	+ 101 %
	Cada	197,51	273,76	378,30	+ 92 %	+ 38 %
	Total héb. demandeurs d'asile	341,13	541,83	916,41	+ 169 %	+ 69 %
<i>Bénéficiaires protection internationale (programme 104)</i>	Actions d'accompagnement	2,02	7,52	10,45	+ 418 %	+ 39 %
	CPH	13,72	19,08	102,88	+ 650 %	+ 439 %
	Total BPI	15,74	26,60	113,33	+ 620 %	+ 326 %
Total hébergement (c)		1 154,74	2 045,17	3 250,25	+ 181 %	+ 59 %
<i>Part hébergement généraliste</i>		69 %	72 %	68 %	- 1 pt	- 4 pts
<i>Part hébergement demandeurs d'asile</i>		30 %	27 %	28 %	- 2 pts	+ 1 pt
<i>Part hébergement BPI</i>		1 %	1 %	4 %	+ 3 pts	+ 3 pts
<i>Dispositifs d'hébergement d'urgence (a)+(b)</i>		491,07	1 088,26	1 976,19	+ 302 %	+ 82 %
<i>Part dispositifs d'héb. d'urgence dans le total ((a)+(b))/(c)</i>		43 %	53 %	61 %	+ 18 pts	+ 8 pts

(1) En 2017, les 10 000 places des centres d'accueil et d'orientation (CAO) qui relevaient de l'hébergement d'urgence généraliste (programme 177) ont été rattachées à l'hébergement des demandeurs d'asile hors Cada (programme 303). En 2019, ce sont les places des centres d'hébergement d'urgence pour migrants (Chum) qui ont été transférées au programme 303. Ces places ont depuis été transformées en HUDA et en CPH.

Sources : Dhal (programme 177), Chorus (programmes 303 et 104).

En 2023, plus de 3,25 Md€ ont financé ces structures : avec 68 % des crédits consommés, l'activité « hébergement généraliste » est prépondérante et varie en fonction d'évènements exceptionnels⁹. Le financement de l'hébergement spécifique pour demandeurs d'asile représente un peu plus du quart des crédits. Il a connu des ajustements de périmètre avec le programme d'hébergement généraliste¹⁰ adopté en réponse aux crises migratoires¹¹. La part de l'hébergement des bénéficiaires de la protection

⁹ En 2016, 5 000 places en centre d'accueil et d'orientation (alors financées sur le programme 177) pour faire face aux phénomènes migratoires ont été créées et 2 300 places créées à l'hiver 2015-2016 ont été pérennisées ; la part de l'hébergement généraliste atteint alors 77 %. En 2021, la part de l'hébergement généraliste représente 72 % à la suite du maintien du niveau de 200 000 places atteint à la suite de la crise sanitaire.

¹⁰ En 2019, 8 384 places de centres d'hébergement d'urgence pour migrants (Chum) en Île-de-France financées jusqu'alors par le programme 177 ont été transformées en places d'hébergement d'urgence pour demandeurs d'asile financées par le programme 303 (pour environ 100 M€).

¹¹ Le programme 303 intègre l'hébergement des déplacés d'Ukraine évalué à 253 M€ en 2022 et à 145 M€ en 2023.

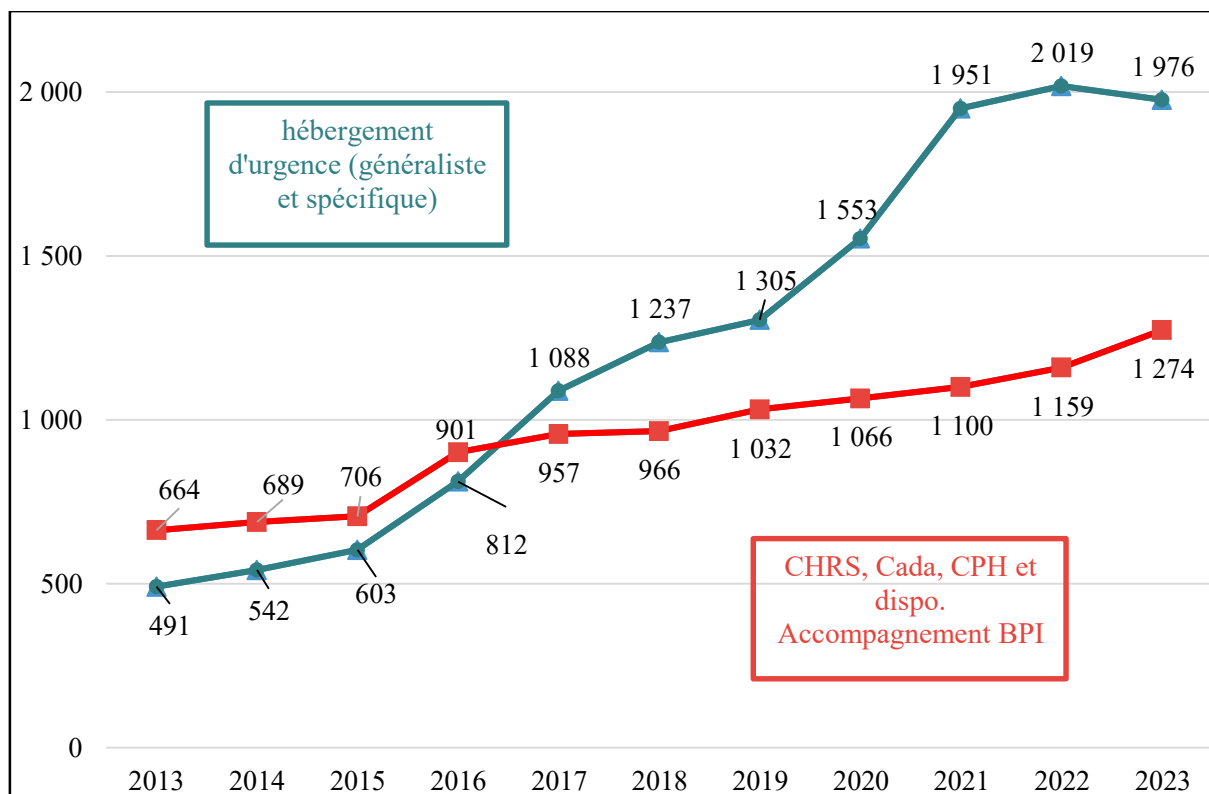
internationale reste très minoritaire (1 % des crédits d'hébergement en 2013, 4 % en 2023) même si les crédits qui y sont consacrés ont été multipliés par sept en 10 ans (15 M€ en 2013, 113 M€ en 2023).

Si le budget global consacré à l'hébergement a triplé en 10 ans, passant de 1,15 Md€ en 2013 à plus de 3,25 Md€ en 2023, ce sont les dispositifs dits d'urgence qui ont connu la plus forte augmentation avec une multiplication par quatre des crédits pour l'hébergement généraliste et par 3,75 pour l'hébergement spécifique (soit une hausse annuelle respectivement de + 31 % et + 27 %). En conséquence, la part de l'hébergement d'urgence *stricto sensu* au sein du parc d'hébergement devient majoritaire dès 2017 et atteint 61 % en 2023 :

- l'hébergement d'urgence généraliste a fortement augmenté entre 2020 (1,15 Md€) et 2021 (1,54 Md€) notamment suite à la création de près de 24 000 places dans le contexte de crise sanitaire (soit une augmentation du parc de 18 %) puis à leur pérennisation portant ce parc à 153 249 places fin 2021. En 2022, et malgré une légère hausse du parc (155 230 places), les crédits ont enregistré une contraction de 11 % sous l'effet d'une baisse du coût unitaire de l'hébergement d'urgence et du nombre moyen de nuitées d'hôtel (67 783 places contre 71 884 en 2021)¹². Ils ont de nouveau augmenté en 2023 (+ 70 M€) sous l'effet de l'extension de la revalorisation salariale « Ségur » aux travailleurs sociaux du secteur « *accueil, hébergement, insertion* » et de la hausse tarifaire des nuitées consécutive à l'inflation, le nombre global de places d'hébergement d'urgence financé, quant à lui, diminuait (- 2 744 places) ;
- les dispositifs d'urgence spécifiques aux demandeurs d'asile ont atteint leur maximum en 2022 (651 M€, soit + 237 M€ par rapport à 2021 et - 113 M€ par rapport à 2023) suite à l'arrivée massive de déplacés d'Ukraine, bénéficiaires du statut particulier de protection temporaire (BPT) qui a donné lieu à l'ouverture de lieux d'hébergement ad hoc pour un montant de 253 M€ en 2022 et de 145 M€ en 2023. Hors crédits dédiés aux BPT d'Ukraine, ces financements enregistrent une légère baisse depuis 2021 (- 5 %).

¹² Par ailleurs, des actions transverses au bénéfice d'organismes actifs dans le champ de l'hébergement sont financées par la Dhal. En 2023, elles représentaient plus de 19 M€, les premiers bénéficiaires étant la société de logiciels Sopra Steria (2 M€), la Fédération des acteurs de la solidarité (1,1 M€). Cela correspond à des prestations d'évaluation de programmes et d'ingénierie, notamment dans le cadre des négociations des Cpom, actions de sensibilisation menées par des associations et têtes de réseaux du secteur « *accueil-hébergement-insertion* » (AHI).

Graphique n° 1 : évolution des crédits (en M€), en fonction du domaine financé



Sources : Dhal (programme 177), Chorus (programmes 303 et 104).

Le rythme de croissance du financement du parc d'hébergement a ralenti au cours des six dernières années (+ 10 % par an entre 2017 et 2023, + 19 % par an entre 2013 et 2017) pour tous les dispositifs¹³ à l'exception des CPH dont le parc, qui représentait moins de 1 % de la capacité d'hébergement financée par l'État, a augmenté progressivement¹⁴ afin d'héberger davantage de bénéficiaires d'une protection internationale en facilitant leur sortie des Cada et assurer ainsi une meilleure fluidité du dispositif national d'accueil.

1.1.2 Un parc d'hébergement en croissance continue depuis 2017, dépassant le seuil des 300 000 places en 2020

Corrélativement à l'augmentation des financements, le parc d'hébergement a doublé en 10 ans, passant de 157 000 places en 2013 à 334 000 places en 2023. L'hébergement généraliste, représentant deux tiers

¹³ Hébergement d'urgence : + 14 % par an entre 2017 et 2023 (+ 30 % par an entre 2013 et 2017) ; CHRS, Cada, CPH et dispositifs d'accompagnement BPI : + 6 % par an entre 2017 et 2023 (+ 11 % par an entre 2013 et 2017).

¹⁴ Le nombre de places en CPH est passé de 1 083 places en 2013, 2 207 en 2017 à près de 11 000 en 2023 avec la création de 3 000 nouvelles places en 2018, 2 000 en 2019 (en plus du transfert de 1 500 places ex-Chum), 800 en 2022 et 1 000 en 2023.

des places, progresse désormais moins rapidement que l'hébergement pour demandeurs d'asile (respectivement + 91 %, + 144 %¹⁵).

Entre 2017 et 2023, la progression annuelle du nombre de places d'hébergement ralentit légèrement par rapport à la période précédente (+ 8 % contre + 11 % entre 2013 et 2017), à l'exception des dispositifs d'accompagnement des bénéficiaires de la protection internationale (BPI) au nombre limité mais multiplié par quatre. Au sein de chaque activité (hébergement généraliste, hébergement spécifique pour demandeurs d'asile), le domaine de l'urgence augmente au détriment des ESSMS (CHRS et Cada).

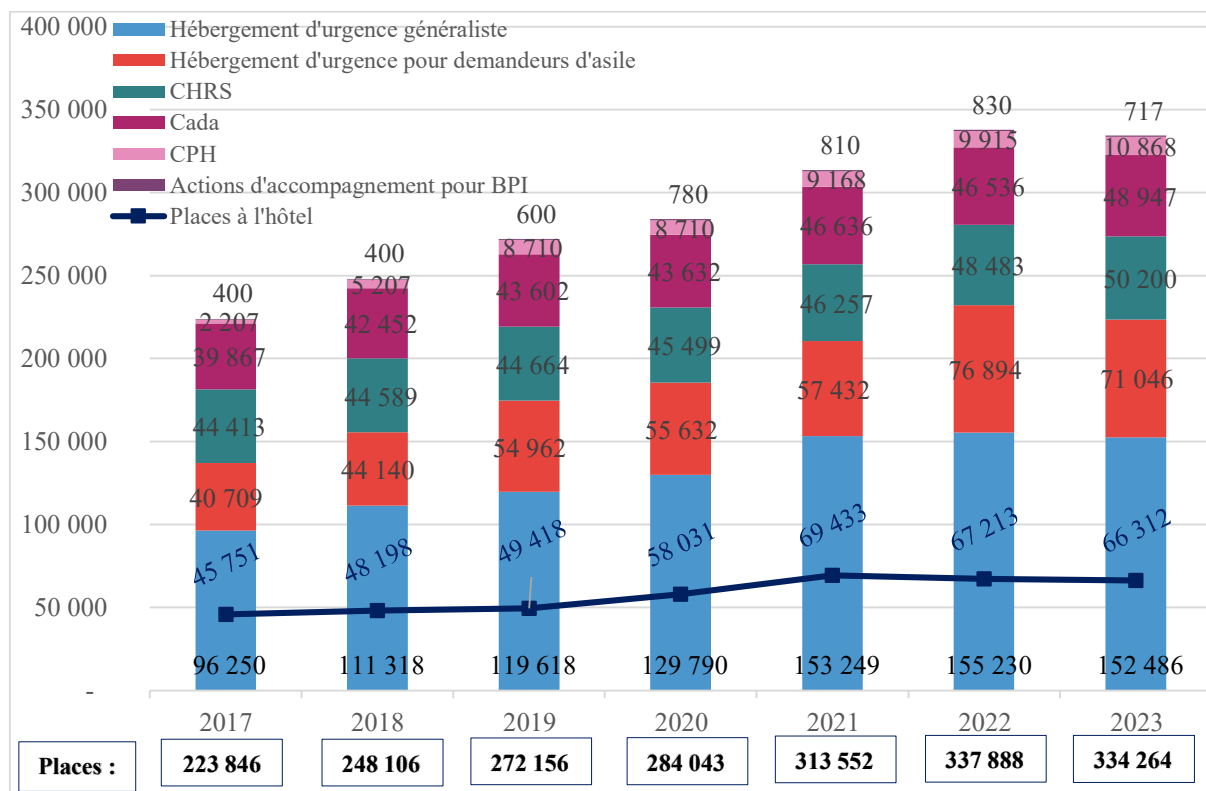
Ainsi, au sein de l'hébergement généraliste (cf. annexe n° 3), alors que le nombre de places de CHRS augmente en moyenne de 2 % par an, l'hébergement d'urgence progresse de 10 % tous les ans, passant de 96 000 places en 2017 à 152 000 en 2023 et ce, malgré le programme de transformation de places d'hébergement d'urgence en places de CHRS (+ 1 959 places en 2020 et 2021¹⁶, + 1 989 places en 2023). Le parc d'hébergement d'urgence atteint un pic en 2022 (155 000 places), notamment du fait du financement des nuitées d'hôtel qui a atteint son maximum en 2020 (58 000 nuitées) et 2021 (69 400 nuitées) avant de décroître légèrement en 2022 puis en 2023, sous l'effet du plan de réduction des nuitées hôtelières mis en place depuis 2022 mais qui n'a pas suffi à revenir au niveau d'avant la crise sanitaire.

Au sein de l'hébergement pour les demandeurs d'asile (cf. annexe n° 4), l'hébergement en ESSMS (Cada) devient minoritaire à partir de 2017 : il représente désormais 41 % du parc d'hébergement spécifique pour demandeurs d'asile. L'hébergement d'urgence s'est caractérisé par la création de plusieurs dispositifs en 2017 (CAO, Prahda et CAES) pour un total de 16 900 places. L'année 2019 connaît également une accélération de la création de places d'hébergement d'urgence avec le transfert des centres d'hébergement d'urgence pour migrants (Chum) en Île-de-France (8 384 places) du programme 177 vers le programme 303. Enfin, les années 2022 et 2023 sont marquées par la création de places d'hébergement temporaires *ad hoc* (20 000 au 31 décembre 2022 et 13 187 au 31 décembre 2023) permettant d'accueillir les ressortissants ukrainiens bénéficiant de la protection temporaire (BPT).

¹⁵ Toutefois, l'hébergement spécifique pour demandeurs d'asile a été fortement impacté en 2022 puis en 2023, par la prise en charge, dans le cadre de la protection temporaire (BPT), des déplacés d'Ukraine : 20 000 places *ad hoc* ont ainsi été créées et financées en 2022 et 13 187 places en 2023. Hors places réservées aux BPT, le parc d'hébergement pour demandeurs d'asile a augmenté de + 117 % en dix ans.

¹⁶ Instruction du 22 avril 2022 relative à la campagne budgétaire des centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) pour l'année 2022.

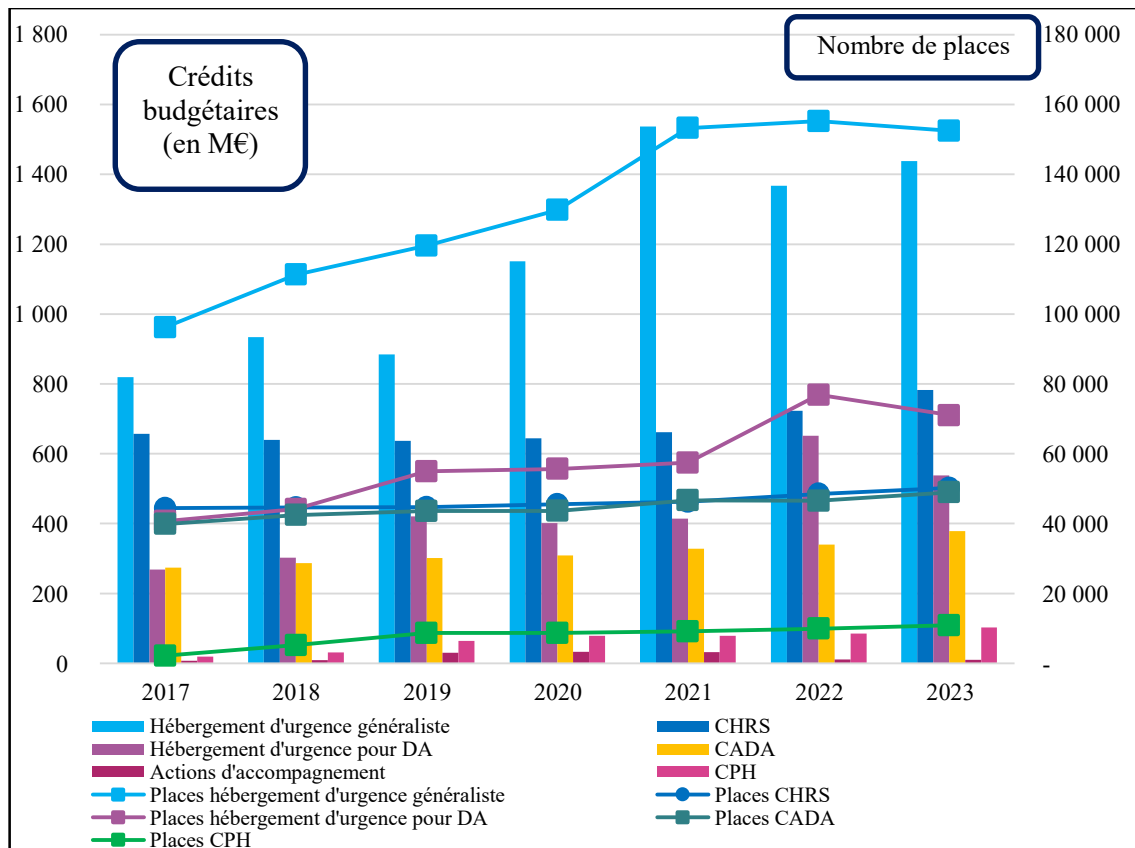
Graphique n° 2 : évolution du nombre de places d'hébergement entre 2017 et 2023 (hors places pour les bénéficiaires de la protection temporaire d'Ukraine)



Source : rapports annuels de performance, Dhal et DGEF.

Ainsi, la période 2017-2023 se caractérise par une forte hausse à la fois du nombre de places d'hébergement et des crédits budgétaires alloués à cette politique, comme synthétisé dans le graphique ci-dessous.

Graphique n° 3 : évolution du nombre et du coût budgétaire des places d'hébergement



Sources : Chorus pour les crédits budgétaires, rapports annuels de performance et Dhal pour le nombre de places d'hébergement.

Note de lecture : les colonnes correspondent à l'échelle de gauche (les crédits budgétaires), les courbes correspondent à l'échelle de droite (le nombre de places).

1.2 Une grande diversité d'organismes gestionnaires des centres d'hébergement aux activités en évolution

Les grands organismes gestionnaires ont connu à la fois une croissance importante à mesure que le parc d'hébergement augmentait, et une diversification de leurs activités à la faveur notamment de plans de transformation de places. Le champ de l'hébergement reste toutefois marqué par son atomisation avec des structures de taille modeste pour lesquelles l'activité hébergement peut être accessoire. Ces structures ont connu une forte croissance financière et en moyens humains.

1.2.1 Quelques grands organismes en croissance, une multitude de petits acteurs

1.2.1.1 Un nombre d'acteurs stable depuis 2017, de grandes associations en forte croissance, mais aussi de nombreux organismes locaux de petite taille

En 2023, selon les données budgétaires¹⁷, l'État a versé des crédits à plus de 1 100 organismes pour assurer la gestion de près de 3 000 établissements¹⁸ d'hébergement, pour un montant de 3,2 Md€. Par rapport à 2017, le nombre d'organismes est quasiment comparable (14 entités de moins). Pourtant, le tiers des gestionnaires financés en 2023 par l'État n'avait pas reçu de financement en 2017 ; même si aucun des plus importants (percevant plus de 50 M€ par an de crédits) n'était absent en 2017 ; 10 % de ces 1 100 organismes ayant perçu entre 1 et 50 M€ en 2023 n'apparaissaient pas en 2017, ils étaient 45 % pour ceux ayant reçu moins d'1 M€. Il est à noter que parmi les cent premiers organismes, trois d'entre eux ont été créés à la suite d'une fusion entre deux voire trois associations.

Tableau n° 3 : le financement des activités d'hébergement par l'État en 2017 et en 2023

Classement		Organismes gestionnaires	2017		2023		2017-2023 (%)	
2017	2023		Crédits versés (M€)	Part / crédits versés	Crédits versés (M€)	Part / crédits versés	Crédits versés (M€)	Part / crédits versés
1	1	Samusocial de Paris	233	12%	376	12%	+61%	0 pt
2	2	Adoma	136	7%	200	6%	+48%	-1 pt
4	3	Coallia	91	5%	176	5%	+93%	+1 pt
3	4	Croix-Rouge française	101	5%	122	4%	+21%	-1 pt
5	5	Aurore	65	3%	90	3%	+39%	0 pt
8	6	Armée du Salut	46	2%	77	2%	+69%	0 pt
10	7	SOS Solidarités	29	1%	71	2%	+141%	+1 pt
6	8	Emmaüs	54	3%	69	2%	+29%	-1 pt
7	9	France terre d'asile	48	2%	67	2%	+41%	0 pt
13	10	Centre action soc. protestant	13 ^{ème}		59	2%		
9	1	Cité Caritas	33	2%	56	2%	+2%	0 pt
12	12	France horizon	21	1%	52	2%	+140%	+1 pt

¹⁷ Les données utilisées dans cette partie sont issues du SI Chorus. Les requêtes ont été retravaillées afin d'identifier les organismes sous une même dénomination ou numéro SIREN lorsqu'elles faisaient partie du même groupement. Les crédits recensés sont ceux inscrits au titre des actions « hébergement d'urgence » et CHRS du programme 177 (actions n°177-12-06 à 177-12-10), « hébergement d'urgence » et Cada du programme 303 (actions 303-02-03 et 303-02-15) et « accompagnement des réfugiés » et CPH du programme 104 (actions n°104-15-01 et 104-15-12). Il est à noter le changement de nomenclature du programme 177 en 2022. L'action n°177-12-08, accompagnement social lié à l'hébergement, comprend les dépenses d'accompagnement versées dans le cadre de l'hébergement d'urgence auxquelles se sont ajoutées celles, désormais identifiées, versées dans la cadre du financement des CHRS. Cette rubrique a été maintenue dans l'hébergement d'urgence généraliste.

¹⁸ *Source* : 200 000 personnes accueillies en centre d'hébergement début 2021, Les dossiers de la Drees, n°113 – octobre 2023. Les nuitées hôtelières ne rentrent pas dans le champ de cette enquête.

LES RELATIONS ENTRE L'ÉTAT ET LES GESTIONNAIRES DE STRUCTURES
D'HÉBERGEMENT

Classement		2017		2023		2017-2023 (%)	
11	69	Cash de Nanterre	25	1%	69 ^{ème}		
		12 premiers organismes	882	44%	1 416	44%	+60% -1 pt
		30 premiers organismes	1 728	54%	1 791	56%	+4% +1 pt
		50 premiers organismes	1 938	60%	2 008	62%	+4% +1 pt
		1 000 derniers organismes	1 476	24%	765	24%	+61% 0 pt
		500 derniers organismes	22	1%	48	1%	+114% 0 pt
		Total des crédits versés	2 007	100%	3 220	100%	+60%

Périmètre : actions « hébergement » des programmes budgétaires n°177, 303 et 104.

Source : Cour des comptes d'après le SI Chorus.

Les différents types d'hébergement sont gérés par des organismes privés (sociétés d'économie mixte, associations ou assimilées) ou des organismes publics (établissements publics administratifs¹⁹, groupements d'intérêt public²⁰). Les associations sont majoritaires dans ce domaine : en 2023, sur les 100 premiers organismes financés par l'État, elles étaient 91 et ont reçu 73 % des crédits versés à ce titre.

En 2023, les douze premiers organismes bénéficiaires des crédits de l'État au titre de l'hébergement sont les suivants :

- le Samusocial de Paris, groupement d'intérêt public, est l'organisme majeur du secteur avec 12 % des crédits du secteur, part stable depuis 2017 (376 M€ reçus en 2023, 233 M€ reçus en 2017, soit + 10 % par an). Depuis la régionalisation de la réservation hôtelière en Île-de-France qui lui a été confiée, il gère l'offre hôtelière à vocation sociale pour un montant de 219 M€ (hors fonctionnement de la centrale de réservation et de la plate-forme d'accompagnement social) ;
- Adoma, société d'économie mixte, filiale de la Caisse des dépôts et consignations, est le deuxième acteur majeur du secteur, avec une part de financement de 6,2 % en 2023 (200 M€), en légère baisse depuis 2017 (136 M€). Elle est le premier organisme du parc DNA en gérant 20 % des places réparties sur 200 établissements. Elle gère également 50 centres d'hébergement généraliste ;
- les organismes suivants sont dix associations :
 - . quatre d'entre elles (La Croix-Rouge française, Aurore, Emmaüs²¹ et France terre d'asile) ont connu une progression du financement de leur parc d'hébergement par l'État moins élevée que le rythme national (entre 4 et 7 % par an contre une moyenne annuelle de 10 %) ;
 - . cinq autres associations ont connu une hausse annuelle de leurs crédits allant de 12 % (Armée du salut et Caritas), 15 % (Coallia) à 23 % (SOS Solidarités et France horizon) ;
 - . enfin, la dernière association, Centre d'action sociale protestant, a progressé de la 13^{ème} à la 10^{ème} place, en multipliant par trois ses crédits d'hébergement issus de l'État (soit une hausse annuelle de 32 %).

Dans un contexte de financement du parc d'hébergement par l'État en hausse de 60 % depuis 2017, le nombre d'entités gestionnaires recevant plus de 50 M€ a doublé (de six à 12) et leur part dans les crédits a progressé de 10 points passant de 34 % en 2017 (680 M€ sur 2 Md€) à 44 % en 2023 (1,4 Md€ sur 3,2 Md€).

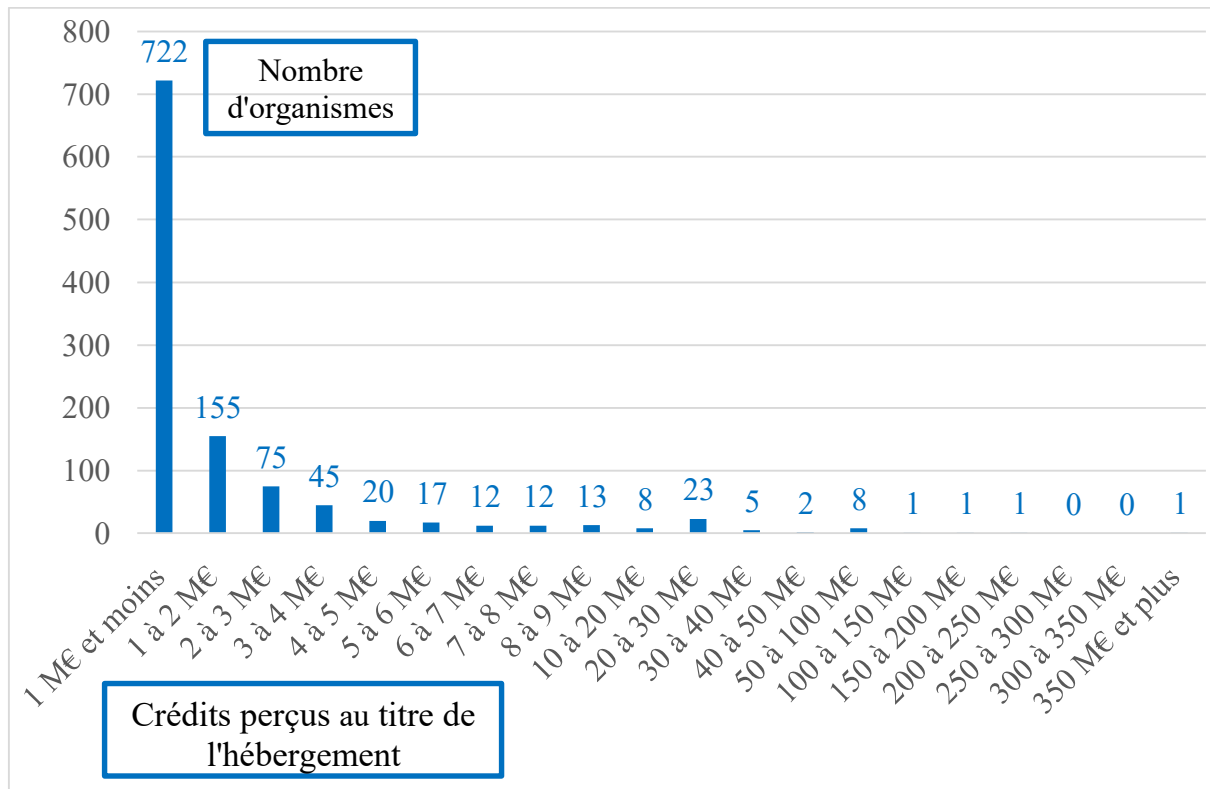
¹⁹ Comme les centres communaux d'action sociale.

²⁰ Comme le Samusocial de Paris, groupement d'intérêt public.

²¹ L'ensemble des structures Emmaüs a été regroupé en une seule entité.

Le secteur se caractérise également par la présence de nombreuses entités qui gèrent quelques places et reçoivent des crédits annuels de l'État inférieurs à 100 000 €. Si leur nombre a diminué de 28 % en six ans, il n'en reste pas moins élevé, ce qui génère un nombre important de conventions à gérer par les services déconcentrés. Plus globalement, le montant moyen perçu par les 500 organismes les moins financés est de 95 545 € (médiane 51 630 €) en 2023, il était de 44 651 € (médiane 22 900 €) en 2017.

Graphique n° 4 : classement des organismes en fonction du montant des crédits perçus au titre de l'hébergement en 2023



Source : Cour des comptes d'après le SI Chorus

1.2.1.2 Une diversification croissante des activités des gestionnaires de centres d'hébergement

Les gestionnaires de centres d'hébergement peuvent intervenir sur une ou plusieurs activités, même si celles-ci sont financées sur trois programmes budgétaires différents (cf. *infra*), et à l'intérieur de celles-ci sur l'une des actions ou les deux.

L'activité « hébergement généraliste » est prédominante avec 1 900 établissements gérés par 985 organismes sur les 1 121 organismes que compte le champ de l'hébergement et absorbe plus des deux tiers des crédits consommés avec un montant médian versé de 530 000 €. Celle-ci est moins concentrée que l'activité « hébergement pour demandeurs d'asile » (889 établissements, 338 gestionnaires, un budget de 917 M€ et un financement médian de plus de 700 000 €). Au sein de ces deux catégories, le domaine de l'urgence est plus atomisé et rassemble deux fois plus d'acteurs que le

domaine des CHRS/Cada, dont le nombre d'établissements a peu évolué²². Le montant médian est également plus faible : 2 fois moins élevé pour l'hébergement d'urgence généraliste que celui des CHRS alors même que les crédits versés au niveau national sont 3 fois supérieurs ; 2,7 fois moins élevé pour l'hébergement d'urgence pour demandeurs d'asile que celui des Cada dont les crédits versés sont près d'1,5 fois supérieurs.

Tableau n° 4 : financement des activités d'hébergement par l'État en 2023

<i>Activité</i>	Domaine	Nombre d'organismes	Crédits versés (1) (en M€)	Montant médian (en €)
<i>Hébergement généraliste (programme 177)</i>	Hébergement d'urgence : Chu, HUAS, nuitées hôtelières	964	1 652	280 853
	CHRS	460	537	606 795
	Total héb. généraliste	985	2 189	529 411
<i>Hébergement spécifique pour demandeurs d'asile (prog. 303)</i>	Hébergement d'urgence : HUDA, Prahda, CAES	298	539	383 855
	Cada	145	378	1 038 297
	Total héb. demandeurs d'asile	338	917	707 144
<i>Bénéf. de la protection internationale (programme 104)</i>	Actions d'accompagnement	25	11	12 806
	CPH	91	103	632 220
	Total BPI	111	114	562 192
Total général (2)		1 121	3 220	538 768

(1) Les données de consommation de crédits du programme 177 ayant été retraitées par la Dhal, des écarts existent avec celles issues du SI-Chorus.

(2) Un même organisme peut intervenir dans plusieurs activités / domaines.

Source : Cour des comptes d'après le SI Chorus

Les gestionnaires présents dans les trois activités sont peu nombreux (74 en 2023) même si leur nombre progresse (cf. annexe n° 5).

Dix des douze organismes majeurs du champ de l'hébergement sont financés au titre des trois activités. Seuls le Samusocial de Paris et Emmaüs ne gèrent pas de dispositifs dédiés aux bénéficiaires de la protection internationale (programme 104). Le Samusocial de Paris ne dispose pas non plus de CHRS²³ ni de Cada.

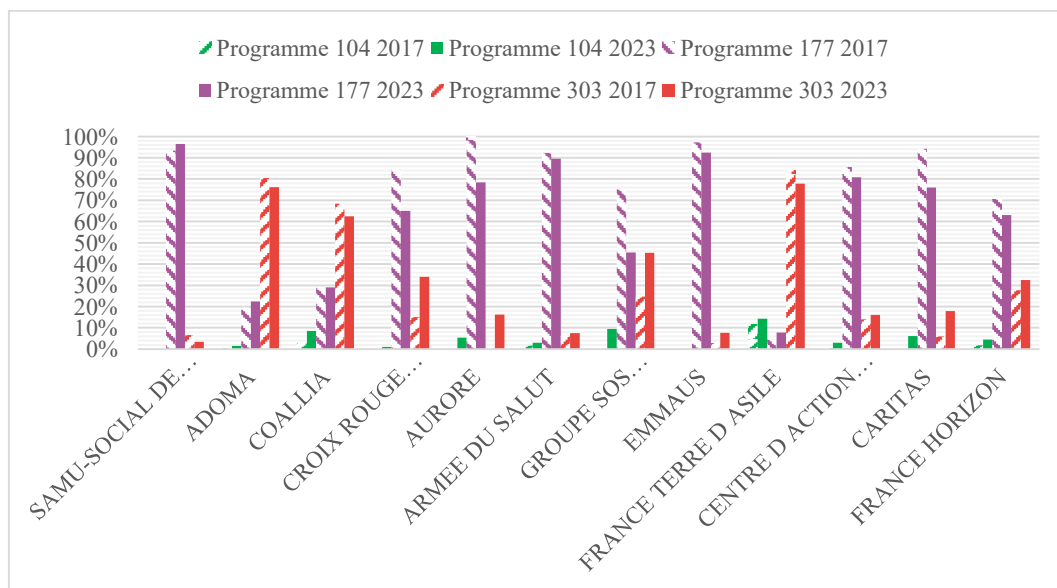
Le positionnement de ces douze gestionnaires a évolué depuis 2017. Ainsi, en début de période, chacun avait une activité dominante comme Coallia ou exclusive comme Aurore, deux associations historiquement spécialisées dans l'hébergement généraliste. La transformation de places d'hébergement d'urgence de droit commun en places d'hébergement d'urgence pour demandeurs d'asile en Île-de-France en 2018 a, par exemple, permis à Aurore de se positionner sur le secteur de l'asile. En six ans, la part de l'activité principale, hormis pour le Samusocial de Paris, a diminué au profit d'activités secondaires pour les 11 autres acteurs majeurs de l'hébergement. La part de l'hébergement d'urgence diminuait de 30 % au sein des activités de SOS Solidarités, de 20 % au sein des activités de la Croix-Rouge française et d'Aurore alors que celle de l'hébergement des demandeurs d'asile augmentait

²² 837 CHRS, 363 Cada et 140 CPH à fin 2021 contre 847 CHRS, 332 Cada et 32 CPH à fin 2016 (Source Drees).

²³ Tout comme France Terre d'asile.

respectivement de 20 %, 19 % et 16 %. Cette évolution s'est réalisée dans un contexte de hausse des crédits sur l'ensemble des activités : + 43 % (+ 16,6 M€) sur le programme 177 et + 78 % (passage de 6 M€ à 28 M€) sur le programme 303 pour le groupe SOS Solidarités par exemple ; + 9 % (+ 6 M€) sur le programme 177 et + 100 % (128 000 € en 2017 à près de 15 M€ en 2023) sur le programme 303 pour l'association Aurore.

Graphique n° 5 : évolution de la répartition des activités des douze organismes majeurs de l'hébergement entre 2017 et 2023



Source : Cour des comptes d'après le SI Chorus

De petites associations locales, souvent spécialisées dans un domaine, ont également diversifié leur activité à l'exemple des associations L'Ancre à Charleville Mézières financée à hauteur de 2 M€ ou L'Espelido à Nîmes pour 3,5 M€.

Par ailleurs, les acteurs de l'hébergement peuvent être également présents sur des activités connexes comme le logement adapté (également financé par l'État) mais aussi sur d'autres métiers, également éligibles à des financements publics (ARS dans le domaine de la santé ou collectivités locales dans le domaine de l'enfance). Ainsi, sur les 14 associations ayant conclu un Cpom avec le préfet de région Auvergne-Rhône-Alpes (cf. annexe n° 6), toutes étaient présentes sur d'autres champs (la moitié dans le logement adapté, quatre dans l'insertion professionnelle, quatre dans le secteur sanitaire et social, trois dans l'aide sociale à l'enfance, quatre dans d'autres champs).

1.2.2 Les associations en forte croissance sont confrontées à des enjeux de gestion

La réalisation par la Cour des comptes de plusieurs contrôles d'associations d'envergure nationale œuvrant dans ce champ a permis de mener une analyse approfondie de leur gestion sur la période 2017-2022, et de mettre au jour certaines limites organisationnelles, financières et de gestion opérationnelle de l'activité. Cet échantillon permet d'illustrer certains écueils possibles induits par cette croissance rapide.

De façon générale, les associations examinées ont connu une progression nette de leur activité aussi bien en termes de recettes d'exploitation que d'effectifs (de 35 % à 140 % selon les cas) afin de répondre aux demandes de l'État sur les périodes contrôlées, comme la plupart des grands acteurs du secteur (cf. *infra*).

1.2.2.1 Un pilotage de l'activité par les têtes de réseau reposant sur des outils trop limités

La Cour a noté pour les associations contrôlées que leur forte croissance au cours des dernières années implique une professionnalisation de la gestion et une amélioration des outils de gestion et de pilotage. La Cour a ainsi signalé la nécessité pour celles-ci de développer une comptabilité analytique afin d'assurer la bonne gestion et le bon suivi du pilotage de l'hébergement pour la tête de réseau. En effet, alors que les financeurs ont entamé une dynamique de resserrement et de convergence des tarifs plafonds, notamment en matière d'hébergement d'urgence, une comptabilité analytique fiable est indispensable pour la connaissance des coûts réels des places d'hébergement et donc pour mieux connaître leur viabilité économique. Cette nécessité est souvent intégrée par les grands organismes gestionnaires de l'hébergement afin de parvenir à répondre aux exigences de transmission de tableaux de bord, de dialogue de gestion, ou de capacité de réponse aux appels à projets des partenaires institutionnels.

En outre, la Cour a constaté que l'amélioration du pilotage de l'hébergement nécessite le déploiement de systèmes d'information au sein des organismes gestionnaires de l'hébergement permettant de mesurer et d'évaluer les activités avec des indicateurs de suivi fiables. Si des indicateurs clés dans le suivi de la gestion des associations sont ainsi mis en avant comme le coût réel des places d'hébergement, de résultats, d'efficience et de qualité des activités, ils ne ressortent pas comme étant totalement fiabilisés techniquement au sein des associations examinées. Ces informations sont pourtant nécessaires au suivi d'entités multi-activités présentes sur des zones géographiques vastes. La DGEF partage le constat de la nécessité pour les organismes gestionnaires de disposer d'outils de suivi fiables de leurs coûts et de leur activité. La DGEF a ainsi décidé de faire apparaître ce critère de manière explicitée dans les instructions adressées aux services déconcentrés sur les appels à projets pour la création de places d'hébergement.

Dans certains cas, la Cour a observé un système d'information budgétaire et comptable fondé à titre principal sur chaque service ou établissement, auquel était associé un code de facturation par agrégation avec des codes liés à chaque territoire. Si ce système est adapté à la logique de suivi comptable d'établissements autorisés et financés localement par les financeurs, du point de vue d'organismes ayant atteint des tailles aussi importantes que les entités contrôlées par la Cour, il ne permet pas un suivi au niveau central de la bonne gestion des organismes dans leur ensemble.

Certaines associations ont développé des outils en interne et les commercialisent. Ainsi, l'association ESPERER95 a développé une application métier dédiée à l'accompagnement social pour tous les professionnels du secteur. Cette application, nommée Assia²⁴, permet, entre autres fonctionnalités, de suivre les taux d'occupation par service et dispositif, les paiements intégrant un calcul automatique des participations financières ainsi que la production d'indicateurs statistiques via des exports des données afin de faciliter la gestion des accompagnements et d'améliorer le suivi de l'activité. L'application peut en outre être interfacée avec les SIAO et permet un suivi anonymisé des personnes. Il convient de noter

²⁴ Application Sociale et Solidaire Inter-Associative (ASSIA) est ouverte aux acteurs du secteur depuis 2021 [ASSIA - ESPERER 95 \(esperer-95.org\)](http://esperer-95.org).

que ce développement d'application, effectué en grande partie afin de répondre aux demandes de suivi et de contrôle de l'État, s'est fait sans intervention de ce dernier.

1.2.2.2 Une mise à niveau souvent nécessaire dans la gestion des moyens des associations

La Cour des comptes a observé l'absence ou l'utilisation déficiente d'outils de ressources humaines (RH) alors même que les effectifs connaissent une forte croissance.

Ainsi, a été constatée dans un groupe important la mise en œuvre d'un nouvel applicatif de gestion des ressources humaines, ne disposant pas au moment de son déploiement des fonctionnalités indispensables à l'exactitude de la paie et notamment d'un outil de gestion des temps permettant d'intégrer les plannings complexes du secteur²⁵. En outre, les formations et l'accompagnement ont été insuffisants pour les gestionnaires, d'où leur impréparation pour effectuer les embauches, générer des contrats et affecter correctement les cycles horaires aux salariés alors même que le besoin de recrutement pour soutenir le rythme de croissance de l'activité était patent.

Une difficulté à suivre les informations utiles a également été observée par la Cour des comptes dans un organisme où un nouveau logiciel de gestion du temps était en cours de déploiement, alors même que celui-ci ne permettait pas de fournir *in fine* toutes les données nécessaires. Un SI-RH intégrant la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences était cependant attendu.

Un risque différent a été mis au jour par la Cour dans le cas d'un organisme où la gestion des ressources humaines est déconcentrée au point que la direction des ressources humaines ne connaît pas toujours avec précision les effectifs présents. Or, faute de centralisation de ces informations de base, il est impossible de mettre en place une gestion correcte des effectifs au quotidien, et encore moins de manière prévisionnelle.

Ces situations peuvent ne pas poser de trop grandes difficultés à une structure de taille modeste, présente dans un nombre restreint d'activités et intervenant sur une zone géographique limitée. Toutefois, dans un contexte de forte croissance due à de nouvelles activités, une plus grande formalisation s'impose et ces associations doivent donc gérer de manière prévisionnelle l'évolution de leurs besoins, tant en effectifs qu'en compétences. Ce besoin est accru par la crise de recrutement actuellement observée dans le secteur, avec une fidélisation difficile des salariés et un manque de main d'œuvre.

Au-delà du suivi des ressources humaines, la Cour a pu constater dans certains organismes un défaut de suivi des bâtiments, dont les besoins en travaux d'entretien ou en rénovation lourde n'étaient pas correctement anticipés.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Le triplement en dix ans des dépenses de l'État en faveur des deux dispositifs de la politique d'hébergement (passant de 1,16 Md€ en 2013 à 3,25 Md€ en 2023), généraliste et en faveur des demandeurs d'asile, a abouti à dépasser le seuil des 300 000 places d'hébergement (passant de 157 000 places en 2013 à 334 000 places en 2023).

²⁵ Les principales données concernent la gestion des contrats et revalorisations salariales ainsi que l'affectation des cycles horaires des salariés, mais aussi la comptabilisation et le suivi des congés payés et des absences.

Cette croissance soutenue s'est effectuée principalement au profit de l'hébergement dit d'urgence, devenu le dispositif d'hébergement majoritaire dans les crédits de l'État dès 2017 (1 Md€ soit 53 % des crédits) et atteignant 2 Md€ en 2023 (soit 61 % des crédits). La progression des dépenses et des places a concerné aussi bien l'hébergement généraliste, qui représente deux tiers des places et 2,2 Md€ de crédits en 2023 (+ 50 % en crédits depuis 2017), que celui des demandeurs d'asile (1 Md€ de crédits pour les programmes 104 et 303 soit + 81 % de crédits depuis 2017).

Le paysage associatif qui assure l'hébergement pour le compte de l'État demeure partagé entre quelques grands organismes présents sur le territoire, et une multitude de petits acteurs locaux, formant un ensemble par construction difficile à piloter pour l'État. D'une part, au niveau central, l'État a face à lui de grands acteurs qui ne sont pas toujours équipés pour disposer d'une vue d'ensemble de leurs activités, en raison des lacunes de leur système d'information en matière financière, comptable ou de ressources humaines. D'autre part, le grand nombre de petits acteurs locaux contraint les services déconcentrés à une gestion administrative lourde.

La forte croissance de l'activité ne s'est pas accompagnée d'un investissement suffisant de certains organismes nationaux partenaires de l'État, dans les outils permettant de suivre l'activité et les coûts de leurs implantations, et d'anticiper les besoins en termes de bâtiments et de personnel, de nature à permettre un dialogue efficace au niveau national.

2 DANS LE CONTEXTE D'UNE FORTE DYNAMIQUE DE L'HÉBERGEMENT, LE CONTRÔLE PAR L'ÉTAT DES GESTIONNAIRES EST À RENFORCER

Dès lors que la mise en œuvre de la politique publique de l'hébergement repose sur des associations, l'État doit définir la stratégie et les orientations générales de cette politique, le financement pluriannuel des actions, leur cadre juridique, et les contrôles à exercer sur ces organismes et sur le service rendu par ceux-ci.

Dans les faits, les objectifs sont fixés par des directions d'administration centrale qui gèrent isolément deux parcs distincts pourtant affectés par les mêmes tendances et dont les publics présentent certains liens. Si les stratégies apparaissent clairement définies en ce qui concerne les demandeurs d'asile et le « logement d'abord », le parc hors établissements sociaux et médico-sociaux, qui se trouve être le plus en croissance sur la période, ne fait pas l'objet d'une définition d'objectifs stratégiques à la hauteur de son importance (2.1).

Le financement de la politique d'hébergement est pour sa part affecté par des sous-budgétisations récurrentes. Les mises en réserve excessives ne permettent ni de donner de visibilité financière aux structures – pas même de visibilité annuelle – mettant en œuvre la politique publique, ni de piloter efficacement l'évolution des dépenses (2.2).

Le cadre juridique est pour sa part clair en ce qui concerne le financement des établissements sous statut d'ESSMS. Ce n'est pas le cas pour les établissements du parc d'hébergement subventionné, qui se caractérise par une plus grande souplesse de fonctionnement et de financement. Piloté avec un conventionnement annuel pour ce qui relève du programme 177 (triennal pour ce qui est du programme 303), il conduit à une concentration des échanges sur les questions budgétaires au détriment du suivi de la qualité de l'offre (2.3).

Enfin, si l'État mène des actions visant à renforcer le pilotage de l'activité des gestionnaires d'hébergement, l'organisation et les moyens de contrôle qu'il déploie ne sont à la hauteur ni des enjeux opérationnels actuels de l'hébergement, ni du risque systémique que représentent aujourd'hui les principaux organismes gestionnaires (2.4).

2.1 L'État a mis en place une stratégie et des outils de pilotage des activités des gestionnaires de structures d'hébergement encore insuffisants

En vertu des objectifs différents qui leur sont assignés, mais aussi de la construction historique des dispositifs, la stratégie comme l'organisation déployées entre le parc d'hébergement généraliste et le DNA restent très éloignées l'une de l'autre, tandis que la stratégie de pilotage du parc d'hébergement dit d'urgence apparaît lacunaire. Si des modalités d'échanges se développent entre administrations centrales, entre administrations centrales et services déconcentrés, comme entre administrations centrales et associations, les dialogues restent encore trop limités.

2.1.1 Une organisation de l'État central segmentée entre deux dispositifs aux objectifs distincts et aux modalités de pilotage hétérogènes

Les programmes finançant le DNA (programmes 303 et 104) sont à destination des demandeurs d'asile et bénéficiaires de la protection internationale, tandis que le programme 177 est généraliste et correspond à l'accueil inconditionnel. Cette différence de publics induit une différence quant aux modalités de traitement et de suivi des personnes. Deux catégories de structures d'hébergement coexistent, qu'elles soient généralistes ou spécialisées²⁶ avec un impact sur leurs modalités de gestion.

La mise en service progressive des systèmes d'information est déterminante pour le pilotage du parc, qui doit composer s'agissant de l'hébergement généraliste avec des acteurs historiquement dispersés.

2.1.1.1 Un système d'hébergement spécifique des demandeurs d'asile piloté de manière spécifique avec l'appui de l'Office français de l'immigration et de l'intégration

2.1.1.1.1 Une politique d'hébergement des demandeurs d'asile pilotée dans le cadre des critères légaux et européens

La politique d'asile en France est encadrée par des règles européennes qui déterminent les objectifs et les obligations des États membres en matière d'accueil et d'hébergement des demandeurs d'asile. Aux termes du 2 de l'article 17 de la directive 2013/33/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale, « les États membres font en sorte que les mesures relatives aux conditions matérielles d'accueil assurent aux demandeurs un niveau de vie adéquat qui garantisse leur subsistance et protège leur santé physique et mentale. » Ces « conditions matérielles d'accueil » comprennent « le logement, la nourriture et l'habillement, fournis en nature ou sous forme d'allocation financière ou de bons, ou en combinant ces trois formules, ainsi qu'une allocation journalière »²⁷.

Au niveau national, la composante « hébergement » de ces conditions matérielles d'accueil est assurée au sein du dispositif national d'asile (DNA) sous le pilotage de la direction générale des étrangers en France (DGEF). Celle-ci s'appuie notamment sur l'Office français de l'immigration et de l'intégration (Ofii)²⁸, établissement public administratif sous sa tutelle, chargé de proposer aux demandeurs d'asile les conditions matérielles d'accueil prévues par les textes.

Le DNA est piloté dans une logique de garantie de l'ordre public, avec un double objectif : optimiser le parc afin d'assurer le strict respect des règles légales et européennes de l'accueil des seuls demandeurs

²⁶ Dans le cadre du dispositif national d'accueil qui s'adresse aux demandeurs d'asile accueillis dans des lieux d'hébergement « pendant la durée d'instruction de leur demande d'asile ou jusqu'à leur transfert effectif vers un autre pays européen ».

²⁷ Article 2 (g.) de la directive 2013/33/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale.

²⁸ Article L. 551-9 et suivants du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

d'asile²⁹ et, depuis janvier 2021, répartir l'accueil de ceux-ci sur le territoire. Ces objectifs se traduisent, en premier lieu, selon la DGEF, par une priorité accordée au nombre de places pouvant être créées avec l'enveloppe dédiée à l'hébergement, plutôt qu'à l'accompagnement social pouvant être offert aux personnes hébergées. Ils conduisent, en deuxième lieu, à une orientation des demandeurs considérés comme ayant moins vocation à rester sur le territoire (procédure Dublin ou procédure accélérée³⁰) vers des places avec moindre accompagnement social (HUDA ou Praha). Ils se déclinent enfin, depuis 2023, par le suivi resserré, par la DGEF, de trois indicateurs prioritaires de « performance » du parc d'hébergement³¹ :

- l'ouverture effective et diligente des places autorisées ;
- la réduction du nombre de places ouvertes mais non disponibles pour un accueil (travaux, rénovation, etc.) à moins de 3 % des places ouvertes ;
- la diminution de la présence de personnes hors statut de demandeurs d'asile dans les Cada de manière à atteindre un taux inférieur à 3 % des places occupées pour les personnes bénéficiaires de la protection internationale, et à 4 % pour les personnes déboutées de la demande d'asile.

Ces objectifs visent à optimiser l'occupation du DNA. Pour autant, respecter le troisième implique en pratique le report sur l'hébergement généraliste des populations qui ne satisfont pas les critères du DNA³². Ainsi, quoique se déroulant dans un cadre spécifique, la gestion du DNA a des répercussions sur l'ensemble de l'hébergement qui nécessite des échanges avec les autres acteurs au sein de l'État.

L'ensemble de ces objectifs sont suivis à la fois par la DGEF, dans ses relations avec les organismes gestionnaires de l'hébergement, et à l'échelon régional et départemental, sous le pilotage du préfet de région, au travers des dialogues de gestion et du conventionnement entre les services déconcentrés et les associations.

2.1.1.1.2 L'Office français de l'immigration et de l'intégration, opérateur clef de l'affectation des places disponibles, donc des relations avec les organismes gestionnaires de l'hébergement

L'existence de l'Ofii comme opérateur de l'appariement entre les demandeurs d'asile ou les réfugiés, et les places disponibles au sein du DNA, constitue une particularité majeure de la gestion des programmes 303 et 104 par rapport aux dispositifs d'hébergement généraliste. Il assure notamment le recensement

²⁹ Le DNA est en effet piloté de manière à minimiser le nombre de personnes considérées en présence « indue » car n'étant plus demandeuses d'asile. Ces personnes peuvent avoir été déboutées de leur demande d'asile ou avoir effectivement obtenu la protection internationale.

³⁰ Les demandeurs d'asile dits « Dublin » sont une catégorie précisée par le règlement (UE) n° 604/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride, au sein des pays de l'Espace économique européen (EEE). Ce dispositif établit que la demande d'asile est examinée par un seul pays européen, dans le cas de la détermination par les autorités d'un pays de l'EEE que la France est l'autorité responsable d'un demandeur, ou si les autorités françaises n'ont pas transféré le demandeur d'asile vers le pays responsable dans les six mois, la demande d'asile doit être effectuée en France.

³¹ Cf instruction n° IOMV2305068J relative au pilotage du parc d'hébergement des demandeurs d'asile et des réfugiés 2023.

³² Voir notamment Cour des comptes, *notes d'exécution budgétaires sur la mission Cohésion des territoires*, années 2017 à 2021.

des places disponibles et veille au respect des obligations de mise à disposition de ces places, y compris des nuitées hôtelières destinées aux demandeurs d'asile, financées par l'État.

À travers son système d'information DN@-NG, l'Ofii dispose en effet d'une base de données exhaustive des places ouvertes et de leur occupation, alimentée en temps quasi-réel par les organismes gestionnaires. Il est chargé de la fonction d'appariement, c'est-à-dire d'attribuer à des personnes éligibles les places disponibles. Cette fonction est assurée au niveau local, au moment du passage au guichet unique pour demandeurs d'asile (Guda), au sein duquel est présent l'Ofii, ainsi qu'à la sortie des CAES. Le contrat d'objectifs et de performance signé entre l'Ofii et la DGEF fixe l'objectif d'un taux de vacance cible fixé à 2 % des places totales. L'atteinte de cette cible a été facilitée par la possibilité d'orientations interdépartementales ou interrégionales, consacrée notamment par le principe d'orientation de la directive régionale prévue au sein du schéma national d'accueil des demandeurs d'asile et d'intégration des réfugiés (Snadar) 2021-2023.

Le renforcement des possibilités de suivi de l'Ofii passe également par des évolutions du système d'information dédié. En novembre 2023, celui-ci a été complété par l'ajout du critère de « disponibilité » des places permettant d'identifier les motifs de la non-occupation d'une place : restauration, travaux temporaires auquel cas ces travaux doivent être justifiés, ou vacance réelle et donc possibilité d'affectation de demandeurs.

Au niveau local, ce sont cependant les services de l'État qui sont chargés du conventionnement avec les organismes gestionnaires de l'hébergement, du dialogue de gestion et du versement des financements. Ils ont notamment vocation à mettre en œuvre les mécanismes de pénalités financières annoncées par l'instruction annuelle 2023, envers les organismes gestionnaires qui ne respecteraient pas les cibles en matière de disponibilité des places et d'occupation du parc par les seuls demandeurs d'asile. Désormais indiquées au sein des conventions-types avec les organismes gestionnaires de Cada ou d'HUDA, ces cibles ont vocation à entrer en vigueur à mesure que les conventions seront renouvelées. En raison de leur caractère récent, leur atteinte et la fiabilité des données sur lesquelles celle-ci se fonde n'ont pas été examinées lors de l'enquête.

2.1.1.2 De grandes ambitions pour le système d'hébergement généraliste, qui doivent néanmoins tenir compte d'acteurs et d'établissements dispersés

2.1.1.2.1 Un virage vers une stratégie ambitieuse de « logement d'abord » qui ne s'est pas accompagné d'une organisation de l'offre croissante d'hébergement d'urgence

L'hébergement d'urgence généraliste porté par le programme 177 se fonde sur le principe d'accueil inconditionnel des personnes sans-abri³³. Il est porté depuis 2021 par la délégation à l'hébergement et à l'accès au logement (Dhal), administration de mission qui déploie une stratégie articulée autour de deux axes³⁴ : la mise en œuvre du « logement d'abord » d'une part, et le respect du principe d'hébergement inconditionnel d'autre part. Ces deux axes sont sous-tendus par le principe commun de passage d'une

³³ Prévu à l'article L. 345-2-2 du code de l'action sociale et des familles (CASF).

³⁴ Instruction ML/2021-05/13841 du 26 mai 2021 de la ministre chargée du logement, relative au pilotage du parc d'hébergement et au lancement d'une campagne de programmation pluriannuelle de l'offre pour la mise en œuvre du logement d'abord.

réponse dans l'urgence à une solution fondée sur un accès le plus rapide possible au logement : cette politique a constitué, avec la mise en place de la Dhal, une des évolutions importantes du pilotage de ce programme.

Les deux plans quinquennaux « logement d'abord » (2018-2022 puis 2023-2027), dont la mise en œuvre du premier a fait l'objet d'un référé de la Cour des comptes en 2021³⁵, portent l'ambition d'un accès direct des personnes sans abri à un logement. En ce qui concerne le programme 177, ces plans impliquent à la fois un développement du parc de logement accompagné, une transformation du parc d'hébergement et une modification de l'approche et de la pratique d'accompagnement social pour sortir d'une logique « par palier » (de la rue à l'hébergement puis de l'hébergement au logement). La montée en puissance des dispositifs de logement accompagné et la transformation de l'offre restent à ce stade très graduelles. En 2021, le logement accompagné ne représentait que 9,8 % des crédits du programme 177 en 2021, principalement les crédits dédiés aux pensions de famille (4,6 %) et à l'intermédiation locative (4,6 %). Bien qu'elle ait connu une accélération à partir de 2017, la progression de ces dispositifs n'apparaît pas suffisante pour permettre de devenir le dispositif principal du programme à moyen terme.

Le déploiement du « logement d'abord » est complété par une stratégie de refonte des relations avec les établissements sous statut d'ESSMS, les CHRS et en particulier l'engagement d'une réforme de la tarification de ceux-ci. Si la poursuite de la vocation inconditionnelle de l'hébergement est bien affirmée dans les documents stratégiques de la Dhal, aucune orientation n'y est cependant définie en ce qui concerne les dispositifs dits d'urgence (Chu, hôtel). Dans un contexte où ces dispositifs constituent à la fois le premier recours en termes de nombre de places et les dispositifs les plus en croissance, il apparaît indispensable de compléter la feuille de route stratégique de la Dhal sur ce plan).

2.1.1.2.2 Une stratégie portée par une délégation manquant de visibilité interministérielle et nécessitant un renforcement de ses processus de gestion

Ce complément stratégique devrait aller de pair avec une institutionnalisation accrue de la Dhal, en lui conférant le statut d'une direction générale et les moyens y afférents. En effet, le portefeuille de la délégation comme ses moyens relèvent en l'état d'une sédimentation plus que d'une stratégie organisée. Elle apparaît peu équipée pour les missions de gestion qui sont en réalité les siennes en particulier depuis qu'elle administre le programme budgétaire 177.

Depuis 2010, la délégation figure parmi la liste des administrations centrales du ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire (devenu depuis le ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires). Dans les faits, elle n'a jamais bénéficié d'une véritable autonomie ni des emplois fonctionnels liés au statut d'administration centrale. Jusqu'en 2021, la délégation a rempli ses missions en bénéficiant des fonctions support de la direction générale à l'aménagement, au logement et à la nature (DGALN). Désormais, elle est hébergée au sein du secrétariat général des ministères de la transition écologique et de la cohésion des territoires qui en assure les fonctions support, notamment en matière de ressources humaines, de marchés publics et de suivi de son budget de fonctionnement.

À compter de 2017 et la mise en place du « plan pour le logement d'abord », les missions confiées au délégué interministériel et, par voie de conséquence, à la Dhal, ont connu des évolutions importantes. Du renforcement des missions liées à la prévention des expulsions locatives et à la refonte du système

³⁵ Cour des comptes, [La politique en faveur du « logement d'abord »](#), janvier 2021, référé S2020-1728.

d'information afférent³⁶ jusqu'au transfert du pilotage du programme 177, les organigrammes fonctionnels de la délégation ont évolué régulièrement. Cette réorganisation permanente a aussi été le fruit de la crise sanitaire durant laquelle la délégation s'est mue en cellule de crise, notamment au regard des décisions gouvernementales renforcées pour la mise à l'abri. Les explications conjoncturelles au remaniement régulier de l'organisation n'évaluent pas pour autant le manque de cohérence, principalement quant à l'articulation des fonctions de direction de la délégation et la gestion de ses fonctions transversales.

Il ressort de ces observations que la délégation est devenue au gré de l'élargissement de ses missions et de celles du délégué interministériel, une entité administrative singulière au point qu'un glissement sémantique s'est opéré au profit d'une « délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement » sans existence réglementaire et sans reconnaissance administrative correspondante. Au regard des missions élargies de la délégation, de la confusion entre les missions du délégué interministériel et de l'administration sur laquelle il s'appuie, il conviendrait d'instaurer une véritable délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement et de lui conférer un statut et les moyens appropriés.

Recommandation n° 1. (délégué interministériel à l'hébergement et à l'accès au logement, SGG) Conforter le positionnement administratif de la délégation afin de renforcer son action interministérielle et territoriale.

Au plan de la gestion, la stratégie adoptée pour le développement de la Dhal aura permis une agilité certaine. La délégation, chargée aujourd'hui du pilotage national de plusieurs politiques publiques stratégiques, doit toutefois renforcer sa capacité de gestion. En effet, malgré ses efforts pour développer des outils de suivi, ceux-ci apparaissent parfois nombreux et discordants. L'appréhension précise des effectifs est rendue difficile en raison du nombre d'outils de suivi utilisés, qui manquent de cohérence entre eux. Il en va de même pour les marchés publics, pour lesquels les données fournies par la délégation et par le secrétariat général du ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires présentent des divergences significatives. Enfin, outre une maquette budgétaire morcelée, le suivi de son budget de fonctionnement apparaît encore très largement perfectible (cf. annexe n° 8).

Dans le cadre de la contradiction avec la Cour, la Dhal insiste sur les importants progrès réalisés au cours des dernières années, mais reconnaît également qu'un investissement sur les outils de gestion et la formalisation de ses processus « *constituent des leviers d'actions évidents* ».

Recommandation n° 2. (délégué interministériel à l'hébergement et à l'accès au logement) Doter la délégation à l'hébergement et à l'accès au logement d'outils de

³⁶ Cour des comptes, [La prévention des expulsions locatives](#), observations définitives, 19 décembre 2022.

gestion adaptés afin de sécuriser ses processus et lui permettre de piloter les politiques publiques qui lui sont dévolues.

2.1.1.2.3 Des services intégrés d'accueil, d'insertion et d'orientation (SIAO) en cours de déploiement et un système d'information en chantier

Le processus d'appariement entre personnes sans abri et places d'hébergement au sein des dispositifs relevant de l'accueil dit « inconditionnel » s'est progressivement déployé au sein des services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO). La reprise du programme 177 par la Dhal en 2021 s'est accompagnée d'un renforcement du pilotage des SIAO par l'État et de l'amplification du chantier clef sur leurs systèmes d'information.

Créés en 2010 et renforcés par la loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové dite loi Alur, les SIAO assurent, dans chaque département et sous le contrôle du représentant de l'État, une triple mission de veille sociale sur le sans-abrisme, d'évaluation de la situation des personnes sans-abri ou en détresse, et d'orientation vers les établissements adaptés³⁷. Alors que l'orientation et donc l'entrée dans un dispositif d'hébergement dit « inconditionnel » relevait auparavant largement des associations ou des établissements en charge eux-mêmes, la création des SIAO conduit à un premier renforcement du pilotage par les pouvoirs publics en centralisant l'appariement entre les mains d'un organisme unique par département et conventionné avec l'État.

L'article 30 de la loi Alur définit ainsi les SIAO comme la plateforme unique départementale de coordination et de régulation du secteur de l'accueil, de l'hébergement et d'accompagnement vers l'insertion et le logement des personnes sans domicile³⁸. Une convention est conclue entre le SIAO et l'État qui précise les missions et les engagements du gestionnaire du SIAO, les financements accordés, les modalités de participation des personnes accueillies ainsi que la gouvernance du SIAO – présidée par l'État³⁹. La coordination régionale des SIAO est organisée par le préfet de région.

L'entrée dans un dispositif d'hébergement peut être réalisée, ou bien par l'intermédiaire d'un appel au numéro unique 115, ou bien par l'inscription sur une liste d'attente par un ou une travailleuse sociale extérieure au SIAO. Ces deux voies d'entrée, à chacune desquelles correspond un système d'information dédié, ont été rapprochées en 2020 par la superposition des deux systèmes d'information au sein d'un SI unique – non sans provoquer un nombre important d'anomalies et une forte insatisfaction des utilisateurs – sans pour autant permettre à ce jour un suivi de parcours continu entre les deux fractions du système d'information.

Un chantier au long cours a été enclenché par la Dhal afin de refondre ces systèmes d'information qui conditionnent notamment la capacité de l'État à suivre l'état du parc et son occupation ainsi que celle des gestionnaires à suivre le parcours des personnes hébergées. S'il a permis, entre octobre 2021 et avril 2023, d'améliorer rapidement la satisfaction des utilisateurs du SI SIAO, ce chantier ne devrait pas conduire à une refonte du suivi de la prise en charge des personnes ou des parcours des demandes d'hébergement avant 2026. Mené en coopération avec les SIAO comme avec les organismes

³⁷ Article L. 345-2 du code de l'action sociale et des familles.

³⁸ Les missions sont décrites et définies aux articles L. 345-2 et L.345-2-4 du code de l'action sociale et des familles.

³⁹ Instruction du Gouvernement du 31 mars 2022 relative aux missions des services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO) pour la mise en œuvre du Service public de la rue au logement.

gestionnaires, il devrait à terme déboucher sur un instrument d'appariement unifié et sur une visibilité en temps réel sur la totalité du parc d'hébergement généraliste.

2.1.2 Des relations entre État et organismes gestionnaires en cours de resserrement

2.1.2.1 Des échanges resserrés entre administrations centrales autour des questions opérationnelles relatives à l'hébergement

Depuis 2021 et avec le renforcement de la Dhal, le dialogue entre administrations centrales au sujet des questions opérationnelles relatives à l'hébergement s'est progressivement organisé, prenant en compte l'interdépendance des enjeux.

Ce rapprochement, qui excède la seule question de l'hébergement⁴⁰ se traduit notamment par des réunions bilatérales mensuelles ou bimensuelles. Au-delà de sujets d'actualité ou de préoccupation partagées sur des publics ou des thématiques particulières, des réflexions transverses ont ainsi pu être engagées en commun, sur les prévisions de flux migratoires et leur anticipation, sur l'objectivation de la coopération réelle entre SIAO et Ofii, sur la remontée des événements indésirables graves ou encore, avec la DGCS, sur la coordination opérationnelle des campagnes tarifaires à destination des ESSMS.

Des thématiques d'intérêt commun font l'objet d'échanges plus approfondis. C'est notamment le cas de l'intégration des primo-arrivants, portée au sein de la DGEF par la direction de l'intégration et de l'accès à la nationalité (DIAN), qui implique une participation de la Dhal aux instances interministérielles de coordination de l'intégration. La Dhal participe notamment au financement du marché public sous-jacent au programme Agir, porté par la DGEF et ayant pour objectif un accompagnement renforcé des réfugiés vers l'emploi et le logement sous l'égide d'un opérateur unique par département⁴¹. Un sous-préfet de liaison portant notamment ce programme est ainsi mis à disposition de la Dhal par la DGEF.

Enfin, en 2023, les opérations de désaturation de la « plaque parisienne » en matière d'hébergement ont conduit à la création de 500 places de « Sas » régionaux sur financement des programmes budgétaires 177 et 303, ayant vocation à accueillir temporairement des publics orientés de manière directive hors d'Ile-de-France et à leur assurer une prise en charge administrative adaptée à leur situation.

Bien que ce dialogue soit nourri et puisse donner lieu à des dispositifs cogérés et cofinancés entre programmes budgétaires, ceux-ci ne conduisent pas pour autant à la constitution d'une politique publique commune de l'hébergement. D'une part, si l'on conçoit que l'hébergement des demandeurs d'asile reste traité de manière spécifique, le suivi des parcours pourrait faire l'objet d'une approche plus transversale. Par ailleurs, les pratiques en matière d'accompagnement social pourraient être davantage harmonisées entre celui proposé dans le DNA et celui des dispositifs généralistes (hors hôtel). D'autre part, le conventionnement avec les différents gestionnaires reste régi par une logique de programmes budgétaires indépendants les uns des autres (cf. *infra*, 2.3). Enfin, le développement massif des établissements subventionnés, commun aux deux programmes, ne fait pas l'objet d'une doctrine unifiée

⁴⁰ DGEF comme Dhal animent ainsi la commission interministérielle du logement des populations immigrées (validation de prêts au titre du 1 % patronal, plan de transformation des foyers de travailleurs migrants, etc.).

⁴¹ Dans les 24 mois suivant l'octroi de la protection internationale, des objectifs ambitieux sont ainsi fixés d'accès au logement pour 80 % des réfugiés et à l'emploi pour 60 % des réfugiés.

qui concernerait leur suivi, leur conventionnement, leurs conséquences financières sur les organismes gestionnaires, leur contrôle ou leur résorption.

2.1.2.2 Les débuts d'un nécessaire dialogue avec les grandes associations qui gagnerait à être renforcé

Les contrôles effectués par la Cour sur de grands organismes d'hébergement ont mis au jour des niveaux variables de maturité en matière de gouvernance et de pilotage interne, et de fortes divergences de situation financière. Le plus souvent, les administrations centrales n'en avaient pas connaissance, faute d'un dialogue structuré au niveau national avec les têtes de réseau, et faute pour ces dernières, dans certains cas, de disposer d'une vision consolidée de la réalité de leurs implantations locales, comme évoqué en première partie.

À l'initiative des directions d'administration centrale, les échanges stratégiques avec les principales associations gestionnaires de l'hébergement se sont toutefois récemment renforcés et diversifiés.

Ces échanges ont initialement pris la forme de concertations lors de l'élaboration des principaux plans stratégiques. En ce qui concerne le DNA, ces échanges se sont notamment organisés sous forme de concertation autour de l'élaboration du Snadar, puis au sein du comité stratégique du Snadar afin d'en assurer le suivi, réunissant associations, organismes gestionnaires et administrations. De même, les plans « logement d'abord » ont été précédés de larges discussions et ont fait l'objet d'un suivi partenarial, parfois au niveau ministériel. Les grands projets stratégiques portés par la Dhal (réforme de la tarification des CHR, refonte du SI SIAO) ou l'Ofii (évolutions du DN@-NG) font l'objet de comitologies dédiées.

Depuis 2023 en particulier, ces échanges multilatéraux ont été complétés par l'engagement de dialogues bilatéraux entre les directions d'administration centrale et les principales associations gestionnaires de dimension nationale, qui permettent à la fois des remontées de difficultés et le partage des orientations stratégiques des ministères. La Dhal fait état de son souhait de réitérer ou prolonger ce type de démarche.

Les dialogues engagés par la Dhal (avec Emmaüs solidarités, Aurore, SOS solidarités, la Croix rouge française, ou autres associations prioritaires selon leur poids dans le programme et les problématiques le cas échéant identifiées) ont largement consisté en une revue de portefeuille des associations rencontrées et de leurs perspectives de développement. Ils ont permis un premier regard de la part de l'administration centrale au niveau des organismes gestionnaires ainsi qu'un renforcement de l'acculturation à leurs enjeux (choix d'organisation, enjeux RH ou financiers, répartition géographique et développement des activités, outillage interne etc.). Ils sont également l'occasion pour l'administration de partager avec les associations sur la mise en œuvre de sa priorité stratégique, le « logement d'abord ».

En ce qui concerne la DGEF, ces dialogues se sont tenus au niveau de la direction de l'asile et en présence de l'Ofii. Conformément aux orientations stratégiques sur le DNA, ils ont été l'occasion d'insister sur les enjeux de disponibilité des places ouvertes et de fin de prise en charge des personnes déboutées de leur demande d'asile ou bénéficiaires de la protection internationale, et ont été suivis de courriers aux associations rappelant le constat partagé, dressant une feuille de route et fixant des échéances. Ils ont également pu conduire à des échanges sur l'actualité, les stratégies de développement, les ressources et difficultés des associations du secteur. À noter que la présence de la DGEF au CA

d'Adoma, filiale de la Caisse des dépôts et consignation, semble sans incidence sur la nature du dialogue entre cet organisme et l'État en ce qui concerne ses dispositifs autorisés ou déclarés⁴².

La poursuite et l'extension de ces dialogues bilatéraux apparaît indispensable tant ils viennent combler une lacune de l'organisation de l'État à l'égard d'associations de plus en plus centrales dans la mise en œuvre de sa politique d'hébergement. Les échanges avec les services déconcentrés de l'État précédant ou suivant ces dialogues bilatéraux gagneraient à être renforcés, ces services pouvant disposer de signaux faibles sur les organismes gestionnaires.

En revanche, si ces réunions peuvent être l'occasion d'aborder les questions de gestion interne ou encore de questions tarifaires (prix de journée cible, prise en compte de l'inflation etc.), elles n'ont pas vocation à permettre un examen approfondi de la situation économique d'ensemble de l'organisme, de la qualité de sa gestion ou du suivi de son activité. En ce sens, les échanges déjà mis en place ne sont qu'une première étape dans une politique d'animation, de suivi et de contrôle des organismes.

2.1.2.3 Un renforcement du dialogue de gestion avec les services déconcentrés qui ne prend toutefois pas en compte l'adéquation missions/moyens

Les deux administrations centrales qui pilotent la politique d'hébergement que sont la Dhal et la DGEF renforcent leur dialogue de gestion avec les services déconcentrés sous l'effet de l'importante croissance du parc d'hébergement et de la nécessité d'optimiser la gestion des places d'hébergement en termes de coût et de qualité de l'offre. Ce renforcement de dialogue est d'autant plus nécessaire que la gestion de l'hébergement est déconcentrée.

S'agissant de l'hébergement généraliste, la Dhal a renforcé l'exercice du dialogue de gestion avec les services déconcentrés depuis 2022, date à partir de laquelle elle assure la gestion du programme 177. Avant 2022, un seul dialogue de gestion se tenait par an avec les services de l'hébergement des Dreets et il abordait peu les questions de résultats ou l'analyse fine des réalités territoriales. La Dhal a mis en place deux dialogues de gestion par an⁴³. Sont notamment abordés à cette occasion les stratégies régionales ainsi que les enjeux budgétaires et métier. Des analyses ciblées et cartographiées sont produites dont les directions régionales sont destinataires. Des indicateurs sont utilisés⁴⁴. Les échanges s'organisent ainsi autour de cibles et de trajectoires régionales d'hébergement.

Au-delà des dialogues de gestion, l'animation du réseau des services déconcentrés par la Dhal est active sur les questions « métier ». En plus des réunions transverses prévues par le secrétariat général du ministère chargé des affaires sociales (SG Mas) avec les Dreets/Drihl⁴⁵, une réunion a lieu tous les deux mois entre la Dhal et les responsables du secteur « accueil, hébergement, insertion » dit AHI des directions régionales, celles-ci faisant remonter les sujets qu'elles souhaitent inscrire à l'ordre du jour. Par ailleurs, un webinaire « radio Dihal » se tient tous les mois. Il permet de partager l'actualité sur les

⁴² Le marché Prahda étant un dispositif d'environ 5 000 places et dont Adoma est attributaire.

⁴³ Un premier sur le cadrage et la programmation budgétaire et stratégique en novembre de l'année N-1, un deuxième en juin de l'année N pour faire un point sur la mise en œuvre des orientations budgétaires et métiers.

⁴⁴ Évolution du parc par dispositif, évolution du parc par département, coût de l'hébergement d'urgence et de l'hôtel, taux d'occupation, avancement de la réforme des SIAO, suivi de la signature des contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens (Cpom), pourcentage de Chu transformé en CHRS, fluidité du parc, état de la demande, ...

⁴⁵ La région parisienne connaît une organisation spécifique : la direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement (Drihl), placée sous l'autorité du préfet de région, est l'administration déconcentrée unique pour l'Île-de-France.

différents dispositifs, restituer des enquêtes, etc. Une lettre d'information paraît également régulièrement sur la réforme de la tarification des CHRS. Enfin, deux séminaires d'un jour et demi par an auxquels sont invités un représentant par Dreets et par Ddets permettent de donner des orientations et de réfléchir à des évolutions de la politique publique. Les Dreets et Ddets sont par ailleurs mobilisées dans des groupes de travail sur les projets de réforme ou en amont d'appels à projet ou d'instruction. Des sensibilisations/formations sont également organisées en fonction des besoins.

S'agissant de l'hébergement spécifique, la DGEF a également renforcé depuis 2021 son dialogue de gestion avec les services déconcentrés qui se tient en présence de la direction territoriale de l'Ofii (DT-Ofii). Le dialogue s'appuie notamment sur des « fiches régions » et s'inscrit dans le cadre des schémas régionaux d'accueil des demandeurs d'asile et des réfugiés 2021-2023 (Sradar), déclinaison du schéma national (Snadar). Ces dialogues territoriaux avec les services déconcentrés (préfectures de région/Sgar, Dreets/Ddets) et les DT-Ofii visent à réaliser un point de situation sur l'état du parc d'hébergement et ses principaux enjeux pour les mois à venir. Une revue d'indicateurs est réalisée et les difficultés rencontrées soulevées à travers un même canevas précis pour tous les dialogues de gestion. Depuis 2023, en plus du dialogue de gestion de fin d'année, se tient un dialogue de gestion de mi-année.

Par ailleurs, l'Ofii assure l'information statistique de chaque échelon en fournissant les informations relatives à l'occupation des places (places disponibles, places vacantes, places indisponibles, situation administrative des occupants, etc.). L'administration centrale et le corps préfectoral suivent trois indicateurs, rappelés dans la circulaire consacrée à l'hébergement de 2023 et retracés, département par département, dans un tableau de bord mensuel adressé aux préfets : l'ouverture de la totalité des places autorisées ; la maîtrise de la présence indue ; la maîtrise de l'indisponibilité des places (c'est-à-dire des places gelées par les organismes gestionnaires). Tous les acteurs du secteur ont connaissance de ces priorités stratégiques qui ont pour objet de maximiser l'effet de la ressource budgétaire allouée à l'hébergement des demandeurs d'asile.

La DGEF entretient par ailleurs une relation étroite avec le réseau des « coordinateurs asile » placés au sein des Sgar et tient, avec le Sgar et/ou la Dreets, une réunion annuelle de contrôle de gestion régionale qui peut être l'occasion d'aborder des difficultés rencontrées par tel ou tel organisme.

Au-delà des dialogues de gestion, l'État central cherche non seulement à animer le réseau des services déconcentrés mais également à leur apporter un support en ingénierie. La Dhal évoque, dans ses objectifs 2024, le renforcement du pilotage de l'hébergement d'urgence avec l'élaboration d'un modèle de convention-type assorti d'une liste d'indicateurs, ou encore la production d'un guide sur le dialogue de gestion avec les organismes gestionnaires.

Ces échanges ne traitent toutefois que de l'aspect métier et non celui des ressources humaines. Le secrétariat général des ministères sociaux qui pilote le programme 124 *Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales* qui porte les effectifs des services déconcentrés chargés de l'hébergement, n'est pas présent au dialogue de gestion.

Aucune revue des effectifs des services déconcentrés et des tâches qu'ils doivent réaliser n'a été dressée. Or au regard de la multiplication des réformes lancée dans l'hébergement généraliste, il aurait été de bonne gestion de mener comme action préalable, un état des lieux des effectifs et des tâches qu'ils réalisent afin de mesurer la capacité réelle des services déconcentrés à mettre en œuvre les réformes décidées. Cette étape préalable aurait permis de définir les actions premières à mettre en place notamment celles visant à alléger la lourde charge administrative assumée par ces services (traitement du dépôt de dizaines de demandes de subventions reçues par courrier électronique, saisine des données afférentes dans des tableaux non normés, etc.). Cette absence de revue de l'adéquation mission/moyens se cumule avec des outils de gestion très lacunaires voire inexistant, comme vu dans les parties 2.3 et

2.4 du présent rapport, empêchant les services déconcentrés d'assurer une gestion optimisée du parc d'hébergement.

Partageant ce constat, la Dhal et la DGEF ont chacune lancée un projet respectif de système d'information devant permettre d'optimiser cette gestion. Par ailleurs, les réformes actuelles menées par la Dhal visent selon elle ce même objectif. La refonte du module offre du SI-SIAO en cours de déploiement en 2024 devrait permettre d'obtenir une vision globale actualisée du parc d'hébergement, une simplification de l'activité des agents et un allègement des tâches administratives. La réforme de la tarification et du pilotage des CHRS quant à elle devrait avoir l'avantage de simplifier certaines activités des services déconcentrés par le calcul des dotations socles directement au niveau de la Dhal, la dématérialisation du transfert des documents de gestion et des indicateurs de suivi.

Si ces outils amélioreront potentiellement la gestion, leur mise en place n'est pas encore totalement assurée en termes de financements, de fonctionnalités ou de calendrier de réalisation.

<p>Recommandation n° 3. (Dhal, DGEF) Mettre en place les outils nécessaires à une gestion optimisée du parc d'hébergement et veiller à l'adéquation entre les missions et les effectifs des services déconcentrés dévolus à la politique d'hébergement.</p>
--

2.2 Un pilotage des dépenses entre budgétisation insuffisante, contrainte financière et paiement tardif des structures dites d'urgence

Une réelle politique de maîtrise des dépenses d'hébergement ne peut relever, à moyen terme, que d'une diminution des causes de la demande d'hébergement, donc de la réussite des politiques sociales de prévention intervenant en amont. Pourtant les dépenses en matière d'hébergement restent marquées par une volonté récurrente d'afficher une progression limitée des crédits en loi de finances initiale, indépendamment de l'évaluation objective des besoins prévisionnels. La budgétisation des programmes portant les politiques d'hébergement se distingue ainsi par une insuffisance chronique de la budgétisation (2.2.1).

Les enjeux budgétaires et financiers surdéterminent dès lors le suivi par l'État du parc d'hébergement. La recherche d'optimisation des résultats du parc d'hébergement a conduit l'État à exercer une double pression : à la baisse sur les coûts par place, et à la hausse sur le volume du parc d'hébergement dit d'urgence, moins accompagné socialement que le parc d'établissements autorisés sous statut d'ESSMS et donc moins coûteux. Ces deux logiques trouvent aujourd'hui leurs limites face aux enjeux de développement quantitatif et qualitatif du parc (2.2.2).

L'approche fruste de la maîtrise des dépenses qui a prévalu dans le secteur de l'hébergement contribue en outre à des tensions infra-annuelles systématiques. La mise en réserve de crédits, en réalité débloqués – et même augmentés – en cours d'année, pèse sur les services déconcentrés, les organismes gestionnaires, et *in fine* sur les efforts qui pourraient être réalisés sur la qualité de l'accompagnement social et de son suivi (2.2.3).

Au total, cette gestion budgétaire du parc d'hébergement participe à freiner les efforts réalisés en faveur d'une vision prospective et qualitative du parc d'hébergement. Ainsi des exercices de budgétisation « base zéro » sur le programme 177 qui ont vu leurs résultats s'effriter dès la deuxième année de mise en œuvre. Elle trouve une expression particulièrement forte avec l'absence de

budgetisation en 2024, pour la deuxième année consécutive, de crédits pour l'accueil des réfugiés en provenance d'Ukraine.

2.2.1 Depuis 15 ans, une sous-budgetisation systématique des crédits en loi de finances initiale

L'exercice d'estimation prospective des besoins fait l'objet de travaux et d'un dialogue entre administrations centrales, et conduit à l'identification des déterminants de la demande, largement exogènes au secteur de l'hébergement. Cependant les crédits attribués en loi de finances initiale sont, de manière récurrente, inférieurs à ceux exécutés en fin d'année. Cette systématisation de la sous-budgetisation, contre-productive sur le plan de la maîtrise des dépenses et qui remonte *a minima* à 2007, était déjà relevée par la Cour des comptes dans un rapport au Président de l'Assemblée nationale en 2011⁴⁶ ou encore dans son rapport public annuel 2017⁴⁷.

2.2.1.1 Des déterminants des dépenses en hausse et largement exogènes au programme

Qu'ils relèvent de la mission *Immigration, asile et intégration* (programmes 104 et 303) ou de la mission *Cohésion des territoires* (programme 177), les déterminants des dépenses publiques relatives à l'hébergement sont en hausse, rendant ces programmes budgétaires difficilement pilotables en termes de maîtrise des dépenses en l'absence d'action possible ou mise en œuvre sur ces déterminants.

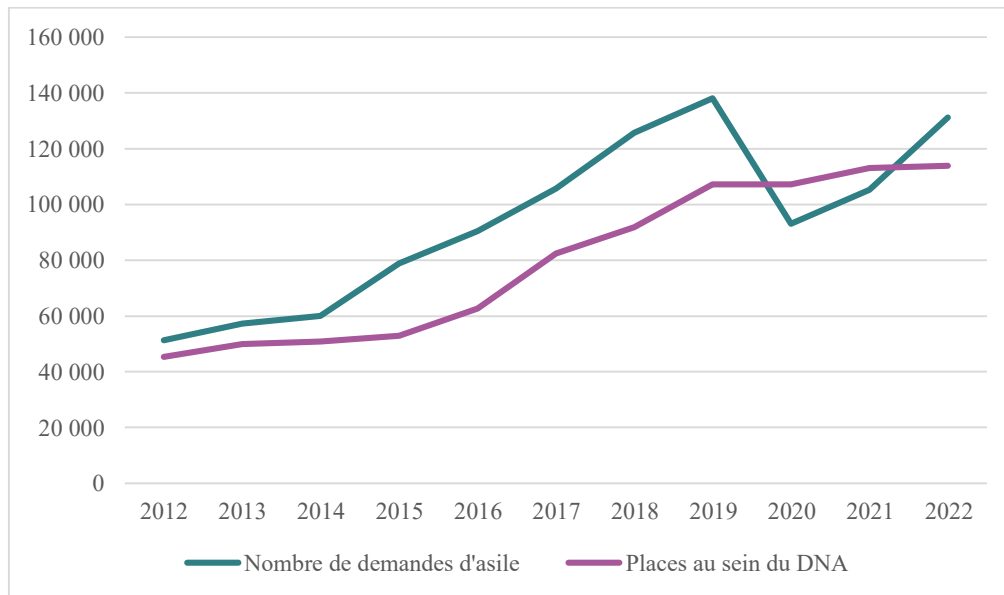
S'il est nécessaire de prendre en compte l'effet des délais d'examen de la demande d'asile ou encore la possibilité pour les demandeurs de trouver un hébergement hors DNA (accueil familial, etc.), l'ampleur de la demande d'asile reste néanmoins le principal déterminant des besoins sur le programme 303. Depuis 2012, ces besoins ont cru plus rapidement que le parc d'hébergement, à l'exception de deux années de pandémie de Covid-19 au cours desquelles les demandes d'asile ont fortement chuté, de 138 000 demandes en 2019 à 105 200 en 2021. La pression sur le parc d'hébergement a ainsi été temporairement allégée. Même si le délai d'instruction et de séjour est tel que le nombre de places ne doit pas nécessairement être identique au nombre de demandes, il est clair que le nombre de places avait évolué avec retard par rapport au nombre de demandes. Si la crise du covid a permis de mettre fin temporairement à cette divergence, les dernières données indiquent qu'elle semble reprendre⁴⁸.

⁴⁶ Cour des comptes, communication au Président de l'Assemblée nationale pour le comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques : *La politique publique de l'hébergement des personnes sans domicile*, novembre 2011, disponible sur ccomptes.fr.

⁴⁷ Cour des comptes, rapport public annuel (tome 2) *L'hébergement des personnes sans domicile : des résultats en progrès, une stratégie à préciser*, février 2017, disponible sur ccomptes.fr.

⁴⁸ Ces données sont à mettre au regard du stock de dossiers en instance, qui étaient de 47 296 dossiers à fin 2022 (contre 49 207 à fin 2021), et des délais de traitement moyens qui sont passés de 261 jours en 2021 à 159 jours en 2022 d'après le rapport d'activité de l'Ofpra 2022.

Graphique n° 6 : évolution du nombre de places au sein du dispositif national d'asile par rapport au nombre de demandes d'asile dans l'année



Sources : DGEF et Insee (données Ofpra et CNDA)

De la même façon, il n'existe que peu de déterminants pilotables des grandes masses de dépenses d'hébergement portées par le programme 177 sauf à investir dans d'autres politiques publiques. Celui-ci a pour vocation d'assurer le droit légal à un hébergement d'urgence pour « toute personne sans abri en situation de détresse médicale, psychique ou sociale »⁴⁹ et constitue *de facto* ce programme en récipiendaire de difficultés sociales non résolues en amont⁵⁰. Dans ses prévisions de juin 2023, la Dhal projetait un besoin pouvant excéder 300 000 places d'hébergement sur le programme 177 à horizon 2027, contre 200 000 en 2022. Bien que tout exercice de projection repose par construction sur des hypothèses de travail, cette dynamique des besoins apparaît en contradiction avec la trajectoire de diminution dessinée par la loi de programmation des finances publiques 2023-2027.

Marginal par rapport à des enjeux budgétaires largement déterminés par la croissance des besoins en l'absence d'autres politiques publiques capables de les réduire, un pilotage de certains coûts peut, sur moyen terme, être organisé, qui supposerait de donner une lisibilité pluriannuelle aux gestionnaires d'hébergement pour leur permettre d'anticiper les négociations sur leurs dépenses contraintes, de loyers ou de ressources humaines. Ici encore, la maîtrise de la dépense se heurte à des déterminants largement exogènes (prix de l'immobilier, des fluides, etc.) et conduit le plus souvent les organismes gestionnaires de structures d'hébergement à réduire les dépenses d'accompagnement social (cf. *infra*), principale variable d'ajustement.

⁴⁹ Article L. 345-2-2 du code de l'action sociale et des familles.

⁵⁰ En particulier en accueillant des personnes n'ayant jamais eu de logement, ayant connu une rupture familiale ou une rupture financière. Voir « Les sans-domicile en 2012 : une grande diversité de situations », Françoise Yaouancq et Michel Duée, in « France, portrait social édition 2014 », Insee, novembre 2014.

2.2.1.2 Une récurrence du défaut de sincérité de la budgétisation initiale

Face à ces enjeux largement exogènes, l'exercice de budgétisation doit reposer sur une évaluation sincère de la tendance des besoins et n'offre que peu de marge à une maîtrise des dépenses à court terme, surtout si font défaut les éléments de pilotage de fin de l'activité permettant d'identifier des gisements d'économie dans les associations partenaires. Certes, cette tendance ne peut être parfaitement prédite, ne serait-ce que du fait de l'imprévisibilité du contexte international et de la survenue de crises de l'accueil des demandeurs d'asile, mais les sous-budgétisations n'en sont pas moins récurrentes, en particulier sur le secteur de l'hébergement inconditionnel.

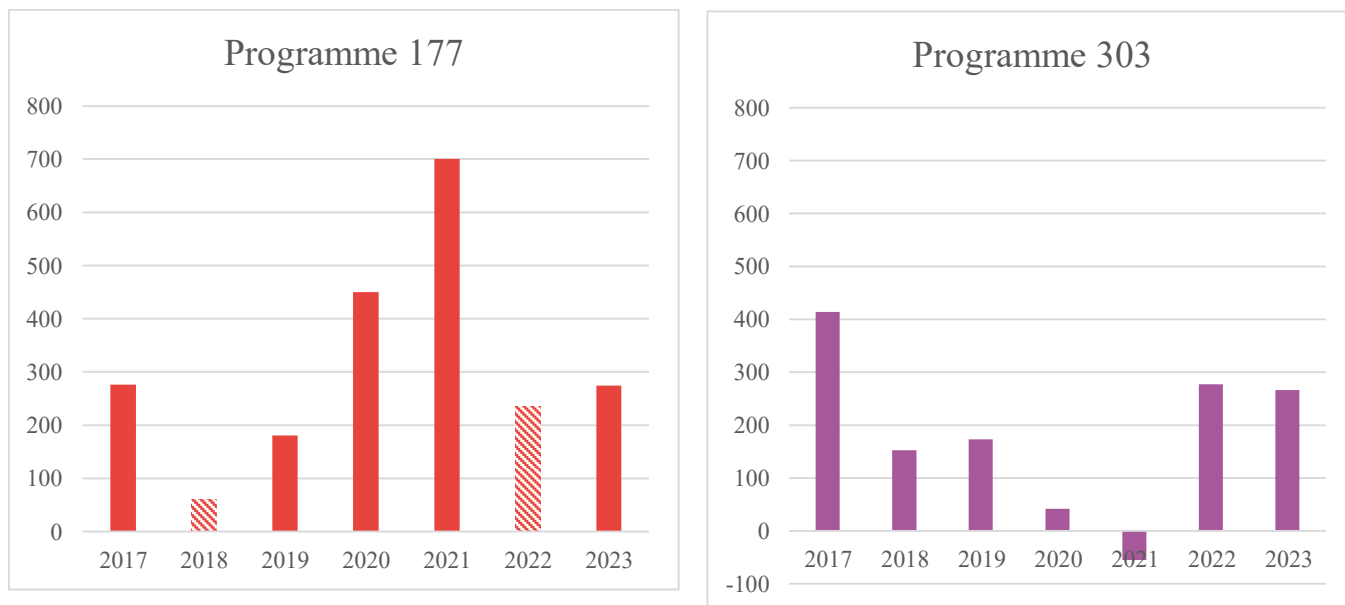
S'agissant des dépenses en matière d'hébergement des demandeurs d'asile (Cada et HUDA, programme budgétaire 303) entre 2018 et 2021, leur exécution s'est révélée conforme à la budgétisation initiale, avec un faible taux moyen d'écart (2,6 %). Cette apparente maîtrise entraîne en réalité un double phénomène de déport des dépenses en cas de demandes excédant les moyens alloués. D'une part, un nombre de places d'accueil insuffisant se traduit par une augmentation de l'allocation pour demandeur d'asile (ADA) du fait de l'octroi plus fréquent du pécule complémentaire versé aux demandeurs non logés, dont l'écart moyen entre l'exécution et la budgétisation initiale s'élevait à 17 % entre 2017 et 2022, pour une dépense en importante progression d'année en année. D'autre part, un déport de financement s'exerce vers le sans-abrisme de droit commun, c'est-à-dire les dispositifs relevant de l'hébergement généraliste et donc du programme budgétaire 177, du fait de l'accueil inconditionnel légalement garanti pour les personnes sans abri. Par ailleurs, le programme peut être abondé en cours d'année en cas de circonstances exceptionnelles, comme cela a été le cas en 2022, année marquée par l'accueil de réfugiés ukrainiens et par l'extension des accords du Ségur aux métiers de l'accompagnement social.

Le programme 177, portant les dépenses relatives à l'hébergement généraliste, est pour sa part marqué par la récurrence des sous-budgétisations. Deux années constituent une relative exception à cette récurrence. En 2018, un premier exercice dit de « budget base zéro » visait à distinguer les dépenses dites « socle » et les dépenses dites « exceptionnelles » des services déconcentrés, afin de rebudgétiser correctement en LFI les dépenses pérennes : il a permis de n'ouvrir, sur l'ensemble du programme, que 3 % de crédits supplémentaires en cours d'année, en contrepartie d'un pilotage resserré du nombre de places ouvertes par les responsables de BOP. Dès l'année suivante en revanche, les crédits ouverts en cours de gestion ont de nouveau représenté 8,8 % du total (180 M€). Après deux années marquées par la crise sanitaire et par des sous-budgétisations, l'exercice de budget base zéro a de nouveau été mis en œuvre en 2022. Cette démarche, dont l'intérêt doit être souligné, s'est avérée d'autant plus indispensable que l'année 2022 a été par la suite marquée par l'abondement de crédits en gestion du fait de l'intervention de la guerre en Ukraine (+ 100 M€) et des revalorisations salariales issues de l'extension du « Ségur » (+ 104 M€). Comme en 2018, cet exercice s'est accompagné d'un renforcement du pilotage régional des crédits censé ne donner lieu à aucune demande de crédits complémentaire en fin de gestion, ainsi que d'une trajectoire pluriannuelle de réduction du nombre de places d'hébergement à la faveur de la montée en charge du « logement d'abord ».

L'année 2023 est marquée par l'absence, en loi de finances initiale, de crédits destinés à l'accueil des réfugiés ukrainiens, qui se traduit par une sous-budgétisation initiale significative sur les deux principaux programmes portant les dépenses d'hébergement. Elle s'est manifestée par l'ouverture le 30 novembre, par loi de finances de fin de gestion, de 218 M€ de crédits sur le programme 177 et de 339 M€ de crédits sur le programme 303, dont 130 M€ liés au financement de l'hébergement des demandeurs

d'asile. Ce défaut de sincérité⁵¹ rend vains les efforts de budgétisation « base zéro », conduit à un effet contre-productif des mesures de régulation qui ont accompagné cette base zéro, notamment le pilotage par le nombre de places, accroît la charge de travail de services déconcentrés en difficulté et reporte une charge induite sur la trésorerie des organismes gestionnaires. L'année 2024 a pourtant donné lieu à la même impasse.

Graphique n° 7 : écart entre les crédits budgétés et les crédits exécutés en matière d'hébergement, selon le programme (M€)



Source : Cour des comptes, notes d'exécution budgétaire.

Lecture : En 2017, parmi le total des crédits effectivement consommés sur le programme 177, 276 M€ ont été ouverts en cours d'année. En 2018 et en 2022, soit les deux années de budgétisation « base zéro » (en hachuré), les montants ouverts en cours d'année représentaient respectivement 60 M€ et 234 M€.

Recommandation n° 4. (DB, Dhal, DGEF) Inscrire et mettre à disposition, dès la loi de finances initiale, les crédits correspondant aux engagements d'hébergement de l'État (programmes 177 et 303).

2.2.2 Des organismes soumis à une régulation budgétaire frustrée

Malgré les déterminants largement exogènes des dépenses, une politique de contrainte importante sur les crédits de l'hébergement attribués pour chaque place d'hébergement ouverte a été appliquée depuis

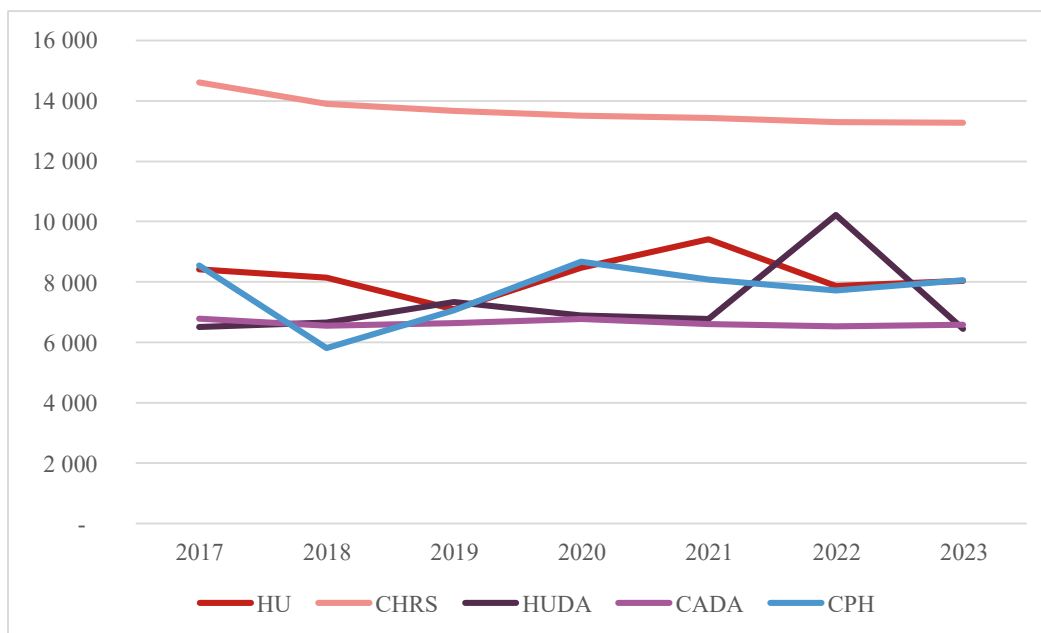
⁵¹ Voir également Cour des comptes, 2023, *l'exécution budgétaire de la mission Immigration, asile, intégration et Cour des comptes, 2023, l'accueil et la prise en charge par l'État des réfugiés d'Ukraine en 2022*, audit-flash, 28 février 2023.

2017. Face aux tensions capacitaires actuelles, cette politique trouve ses limites et appelle à un changement d'approche.

2.2.2.1 Une maîtrise des dépenses reposant sur une convergence des tarifs et le choix d'une montée en charge des dispositifs moins accompagnés

Le développement des capacités d'accueil dans le secteur de l'hébergement s'est accompagné d'une modération du coût par place d'accueil, dans des secteurs marqués par une disparité historique des dotations entre structures. Si, tous programmes confondus, le coût par place a légèrement augmenté en euros courants, passant d'une moyenne de 25 € par jour et par place en 2017 à une moyenne de 26,6 € (+ 7 %) en 2023, ce coût par place a en revanche diminué de 8 % en euros constants, soit après prise en compte de l'évolution des prix (+ 16,1 % sur la période).

**Graphique n° 8 : ratio coût / place par catégorie d'hébergement
(en euros constants)**



Source : Chorus pour les crédits budgétaires, rapports annuels de performance et Dhal pour le nombre de places d'hébergement, Insee pour le coefficient de transformation de l'euro (base 2015).

En premier lieu, dans le domaine de l'hébergement généraliste, les CHRS, disposant d'une forte composante en matière d'accompagnement social, sont les établissements qui ont le plus contribué à cette réduction du coût par place (+ 5 % en euros courants, - 9 % en euros constants). Entre 2017 et 2022, l'arrêté annuel de fixation des tarifs pour les CHRS a en effet déterminé un tarif plafond par groupe homogène d'activités et de missions (Gham), variant selon les fonctions assurées par les établissements (héberger, alimenter, accueillir, accompagner) et le mode d'organisation de l'hébergement (regroupé ou diffus). Ces tarifs sont restés fixes pour tous les groupes, conduisant à une convergence sous plafond des tarifs alloués aux CHRS sur le territoire. Les CHRS étant des ESSMS, la responsabilité de la fixation des dotations par établissement relève ensuite du préfet de région, dans la

limite de la dotation régionale limitative allouée⁵² et variant notamment selon le nombre de places autorisées et le coût unitaire d'une place sur le territoire concerné. La Dhal estime que la convergence tarifaire a conduit à réaliser 42 M€ d'économies entre 2018 et 2022⁵³.

Cet effort de convergence n'est pas contestable dans son principe, mais c'est la montée en charge des formes proposant un moindre accompagnement social (hébergement d'urgence et hôtel en particulier) et donc un coût par place moins élevé, qui a permis l'essentiel de la maîtrise des dépenses d'hébergement généraliste. Le nombre de places d'hébergement d'urgence a en effet augmenté de 58 % entre 2017 et 2023, contre + 13 % pour le nombre de places de CHRS. Si, pour une même évolution du coût par place et une augmentation du parc similaire, le pourcentage de places de CHRS au sein de l'hébergement généraliste était resté stable dans le temps, le coût total du parc aurait été supérieur de 95 M€ pour la seule année 2023 (+ 382 M€ en cumulé sur la période 2018-2023). À noter que le coût par place de l'hébergement d'urgence généraliste hors CHRS (hôtel inclus) est davantage soumis aux variations de coût selon le nombre marginal de places créées – comme cela a été le cas dans les périodes de confinement en 2020 et 2021. Le coût marginal de la place nouvelle est particulièrement élevé s'agissant des places à l'hôtel qui, lorsqu'elles sont incluses en routine dans l'offre locale, admettent un coût comparable aux autres structures d'hébergement d'urgence du fait de l'absence ou quasi absence d'accompagnement social dispensé (en moyenne entre 18 et 21 €/jour/place sur la période) mais, lorsqu'elles sont ouvertes en urgence, le sont au prix d'un coût marginal deux à trois fois supérieur⁵⁴. Le financement de ces places relève de la compétence des préfets de département dans le cadre des crédits répartis par l'échelon régional.

En second lieu, les tarifs relatifs au dispositif national d'asile ont été fixés, depuis 2012, par rapport à un référentiel de coûts cibles par activité pilotés par la DGEF. Le coût moyen à la place y est plus faible que dans l'hébergement généraliste, 18 €/jour/place et par jour en moyenne en 2017 pour l'HUDA et 18,8 €/jour/place pour les Cada ; mais il a dû légèrement augmenter depuis 2022 afin de continuer à permettre l'ouverture de places nouvelles. Ces tarifs sont ceux qui connaissent l'évolution la plus proche de celle des prix avec respectivement -1 % et -3 % en euros constants entre 2017 et 2023⁵⁵. Entre 2013 et 2023, les parcs d'hébergement en HUDA et en Cada ont connu une croissance globalement similaire (respectivement +86 % et +111 %). Les tarifs relatifs aux CPH destinés aux réfugiés, plus élevés que ceux destinés aux demandeurs d'asile en raison d'un accompagnement supérieur (en moyenne 26 €/jour/place en 2023) ont également été plus contraints (+ 10 % en euros courants, - 6 % en euros constants).

Ces tarifs sont largement définis par la DGEF : celle-ci fixe les objectifs d'évolution du parc d'hébergement relevant de sa compétence (CAES, Cada, HUDA et CPH) : nombre de places à créer, par catégorie d'établissement et par région avec un coût unitaire cible, taux d'occupation minimum et taux de présence induite de réfugiés/débutés maximal. Elle impose également un modèle de convention pluriannuelle pour les établissements soumis à déclaration et un modèle de contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens pour les établissements soumis à autorisation. La fixation de coûts cibles par activité au sein des Cada depuis 2012 a conduit, dans le contexte de renforcement progressif et de structuration du DNA, à un alignement progressif des budgets des Cada. S'agissant des CAES et des HUDA, des référentiels de prestations minimales ont été fixés par voie réglementaire pour l'HUDA en 2019 et pour les CAES en 2021, et des conventions pluriannuelles de financement ont été mises en œuvre depuis 2020 pour les HUDA et depuis 2021 pour les CAES. L'ensemble de ces coûts cibles est

⁵² Article L. 314-4 du code de l'action sociale et des familles.

⁵³ Soit 4 exercices budgétaires, la convergence tarifaire ayant été suspendue en 2020 (crise sanitaire).

⁵⁴ Cf. *infra*, 2.3.1.4, ou Cour des comptes, 2017, note d'exécution budgétaire sur la mission égalité des territoires.

⁵⁵ Soit + 15 % environ sur le coût par place d'HUDA et + 13 % pour le coût par place en Cada sur la période.

resté inchangé entre 2017 et 2022, hors introduction d'un tarif spécial pour l'Île-de-France pour les CAES et les HUDA en 2018. Enfin, le nombre de nuitées hôtelières hors Ile-de-France dans le DNA a fait l'objet d'une diminution progressive, passant progressivement de 3728 au 1^{er} janvier 2016 à 1824 au 1^{er} janvier 2023, contribuant à la maîtrise des dépenses.

2.2.2.2 Une maîtrise des dépenses qui atteint ses limites

À plusieurs égards, la tentative de maîtrise de la dépense se heurte à la nécessité d'ouvrir de nouvelles places et s'accompagne d'une baisse de la qualité de l'offre en matière d'accompagnement.

Au sein du DNA, la DGEF confirme ainsi que la répartition de l'ouverture de nouvelles places entre Cada et HUDA dans les dernières années a répondu essentiellement à une logique budgétaire. En raison d'un moindre coût à la place, le dispositif d'HUDA a été privilégié entre 2017 et 2020 dès lors qu'il permettait de maximiser le nombre de places nouvellement ouvertes sous une enveloppe contrainte (+ 22 000 places, soit + 91 %, contre seulement 3 000 places de Cada créées dans la même période⁵⁶). À partir de 2021, le faible tarif proposé a néanmoins conduit à rendre infructueuses plusieurs des tentatives d'ouverture dans ce dispositif d'urgence, dont le nombre de places est resté globalement stable (+ 1 000 places entre 2020 et 2023) et a amené la DGEF à privilégier l'ouverture de places de Cada (+ 5 000 places entre 2020 et 2023).

Au sein du programme 177, la logique de convergence des coûts des CHRS par des tarifs plafonds fixes rencontre également ses limites. En effet, si les tarifs plafonds ont introduit des différences de financement selon le type de mission assurées par les établissements, ils n'ont pas permis de tenir compte de la qualité du service assuré par ceux-ci. Fixés indépendamment des coûts réels pour les structures comme de leurs déterminants (différentiel de coût de l'immobilier selon les régions), les tarifs plafonds entraînent en outre en contradiction avec l'enquête nationale des coûts sur le secteur de « accueil, hébergement, insertion » (ENC-AHI). Cette logique a conduit en pratique à une pression à la baisse de la tarification pratiquée même par des établissements déjà situées en-deçà des tarifs plafonds, afin de permettre aux organismes concernés d'atteindre en moyenne au niveau agrégé le coût cible attendu. Elle a ainsi pu influencer sur la qualité du service rendu même dans des établissements à faibles coûts.

Suspendus provisoirement en 2020 dans un contexte de forte sollicitation des organismes gestionnaires pour augmenter les capacités de mise à l'abri, les tarifs plafonds des CHRS ont été renouvelés jusqu'en 2022 et font aujourd'hui l'objet d'un projet de réforme. La Dhal souhaite en effet remplacer le système actuel d'approbation des dépenses prévisionnelles par l'autorité de tarification, par un système de dotation forfaitaire nationale pour les dépenses de fonctionnement, modulable selon une équation tarifaire, le cas échéant complétée de financements pour la réalisation d'accompagnement spécialisés.

Ne disposant pas des outils de pilotage permettant de financer les établissements en s'étant assuré de leur efficience, l'administration a donc recouru à des modes assez frustes de gestion budgétaire, assumant une dégradation de la qualité de l'offre d'accompagnement social.

⁵⁶ À noter qu'en 2017, les 10 000 places de centre d'accueil et d'orientation (CAO) ont été transférées du programme 177 vers le programme 303, puis transformées progressivement en places d'HUDA déconcentré.

2.2.3 Une gestion budgétaire infra-annuelle hachée et des paiements tardifs aux structures subventionnées

Au-delà du volume de crédits ouverts, la gestion budgétaire des programmes liés à l'hébergement reste marquée par un rythme infra-annuel de consommation des crédits très heurté. Cette restriction temporelle des crédits délégués aux services déconcentrés, puis versés aux organismes, pèse à la fois sur les premiers en charge de travail et sur les seconds en trésorerie. Malgré les recommandations répétées de la Cour des comptes en la matière, elle est reconduite d'année en année voire tend à s'accroître, avec des résultats toujours plus contreproductifs, y compris dans un objectif de maîtrise des dépenses.

2.2.3.1 Une mise en réserve artificielle et systématiquement levée depuis 2017

Depuis 2018 a été systématisée la mise en réserve de crédits dans chaque programme budgétaire en début d'exercice, de manière à assurer des capacités de redéploiement face aux aléas de gestion ou de conjoncture. Le taux de mise en réserve des crédits initialement ouverts a évolué selon les années : 3 % des crédits ouverts par la LFI ont été gelés en début d'année 2018 sur chaque programme, 4 % à partir de 2019. Ce taux peut le cas échéant être fortement réduit (0,5 %), notamment dans l'hypothèse de dépenses non pilotables, dites « de guichet », selon des critères variables précisés pour chaque année par la direction du budget.

Au vu de leurs conditions légales d'exécution, les dépenses d'hébergement sont largement assimilables à des dépenses de guichet, dès lors que leur maîtrise supposerait principalement des actions dans d'autre pans de politique publique qui ne sont pas à la main des responsables des programmes concernés (cf. *supra*, 2.2.1.1).

Malgré ces spécificités, les programmes portant les crédits spécifiques à l'hébergement font dans l'ensemble l'objet d'un taux de mise en réserve identique à celui des autres programmes. Il revient dès lors aux responsables de programme de choisir de concentrer ce gel sur certaines actions – voire, pour la mission IAI, de différencier les taux de mise en réserve entre programmes d'une même mission – et ce selon des logiques variables. En ce qui concerne le programme 177, la mise en réserve initiale s'applique sur toutes les actions ou sous actions à l'exception de celle portant les CHRS : la mise en réserve est concentrée sur des crédits dont le versement est moins juridiquement contraint que les ESSMS (pour lesquels la dotation est définie avant le 1^{er} janvier de l'année N), ou sur des territoires ou organismes considérés comme moins sensibles (Drihl). En ce qui concerne les programmes relevant du ministère de l'intérieur, la réserve est le plus souvent concentrée sur le programme 104, mais en 2022 les crédits relatifs aux Cada (ESSMS) ont fait l'objet d'un gel de 5,8 %, supérieur aux dépenses relatives à l'hébergement d'urgence.

En pratique, cette mise en réserve est largement d'affichage. Sur le programme 303 *Immigration et asile* et de manière continue entre 2010 et 2020, la couverture des besoins n'a été possible que du fait de schémas de fin de gestion combinant dégel systématique des crédits mise en réserve et ouverture de crédits complémentaires par décret d'avance ou en loi de finances rectificative. L'intervention de la crise du Covid et les effets multiples que celle-ci a induit sur les dépenses d'hébergement a conduit à une année 2021 où, exceptionnellement, le dégel de la réserve de précaution n'a pas été nécessaire pour couvrir la sous-estimation des besoins. Dans un contexte marqué par l'accueil de réfugiés ukrainiens et, en 2023, la sous-budgétisation associée (cf. *supra*), les exécutions 2022 et 2023 se sont de nouveau traduites par un dégel de la réserve et l'abondement du programme 303 par des crédits supplémentaires.

Ce caractère artificiel de la mise en réserve est porté à son paroxysme en ce qui concerne le programme 177 *Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables*. Depuis 2017, les crédits ont été intégralement dégelés et le programme a été systématiquement sur-exécuté. Depuis 2020, la Cour des comptes recommande chaque année l'application d'un taux de mise en réserve de 0,5 % sur les crédits de ce programme largement assimilables à des dépenses de guichet. Cela supposerait d'adapter le taux de mise en réserve global sur le programme 177 et la mission *Cohésion des territoires* en conséquence, recommandations auxquelles la direction du budget a jusqu'alors opposé un refus, augmentant à l'inverse le taux de crédits mis en réserve (5 % en 2023).

Tableau n° 5 : application et levée des réserves de précaution sur les programmes 177 et 303 depuis 2017

	Programme 177		Programme 303	
	Gel + surgel (M€)	Taux de dégel	Gel + surgel (M€)	Taux de dégel
2017	78,5	100 %	75,4 + 10,2	100 %
2018	58,6 + 38,4	100 %	30,8	100 %
2019	56,2	100 %	42,0 + 15,9	100 %
2020	78,6	100 %	48,1	100 %
2021	87,0	100 %	41,2	NA
2022	111,4	100 %	55,4 + 22,3	100 %

Source : Cour des comptes, notes d'exécution budgétaire de 2017 à 2022.

Dans un contexte de budgétisation insuffisante par rapport aux besoins d'hébergement, cette mise en réserve artificielle a des conséquences directes sur les services déconcentrés de l'État comme sur les organismes gestionnaires de l'hébergement, au détriment de l'efficacité du programme, du pilotage de la qualité de service comme de la maîtrise des coûts. Il apparaît ainsi nécessaire de minorer le taux de mise en réserve total du programme 177 de manière à pouvoir appliquer, sans incidence sur les autres actions, un taux de réserve de 0,5 % aux crédits destinés au financement des structures d'hébergement.

Recommandation n° 5. (DB) Appliquer le taux de réserve de 0,5 % aux crédits du programme 177 destinés au financement des structures d'hébergement d'urgence (recommandation également formulée lors des notes d'exécution budgétaire 2020, 2021, 2022 et 2023).

2.2.3.2 Une multiplication des délégations de crédits qui mobilise indûment les services déconcentrés

Une première conséquence du dégel tardif des dotations, en particulier concernant l'hébergement d'urgence, est la tardiveté des délégations de crédits aux services déconcentrés, selon un schéma qui se répète d'année en année.

Par exception, les actions réalisées sous le statut d'ESSMS voient leurs crédits délégués en quasi-totalité dès le mois de janvier, que ce soit au sein du programme 177 ou au sein du programme 303. Dans un contexte de sous-budgétisation initiale particulièrement prononcé, l'année 2023 a toutefois donné lieu à des délégations tardives de crédits sur les Cada : 17 % des crédits de paiement ont été mis à disposition

en octobre (64 M€) et 9 % en décembre (35 M€), sans pour autant perturber le rythme de versement des crédits aux structures (cf. *infra*).

La délégation de crédits est en revanche particulièrement heurtée et tardive en ce qui concerne les établissements financés par subvention. Ainsi, en ce qui concerne l'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile, 30 % des crédits de l'année 2021 étaient mis à disposition en novembre (32 M€ en AE, 84 M€ en CP), 18 % des crédits de l'année 2022 étaient mis à disposition en octobre (93 M€ en AE, 92 M€ en CP) et 24 % des crédits de paiement de l'année 2023 étaient mis à disposition début décembre de la même année (107 M€, contre 57M€ en AE). La situation est similaire en ce qui concerne l'hébergement d'urgence généraliste porté par le programme 177. Ainsi, en 2022, 98 M€ de crédits sur l'hébergement d'urgence étaient délégués le 30 novembre 2022 (AE = CP, soit 12 % des crédits de paiement de l'année sur l'hébergement d'urgence hors hôtel) et, en 2023, 140 M€ étaient mis à disposition entre le 6 et le 12 décembre (AE=CP, soit 16 % des crédits de paiement de l'année sur l'hébergement d'urgence hors hôtel).

Une fois reçues ces délégations de crédits, les services déconcentrés disposent de quelques semaines pour formaliser les avenants aux conventions de subvention avec les organismes gestionnaires pour l'activité menée sur l'année passée et pour ordonnancer les crédits, afin qu'ils soient versés avant la fin de l'exercice budgétaire. Les avenants doivent parfois être multipliés – des conventions semestrielles avec certains grands organismes ont par exemple dû être signées en début d'année 2023 pour des structures pourtant pérennes, impliquant la signature de nouvelles conventions en fin d'année. Repose en outre sur les Ddets une concentration de la charge de travail sur les toutes dernières semaines de l'année. Cette concentration, facteur d'insécurité juridique et financière, limite la capacité des organismes comme des services déconcentrés à assurer un suivi plus précis de l'activité, de fait lacunaire sur les activités subventionnées. Sans apporter de plus-value d'un point de vue budgétaire, elle ne donne suffisamment de visibilité ni à l'État local ni aux organismes pour négocier de manière pluriannuelle des coûts de structures pourtant engagés sur moyen terme (loyers, recrutements).

2.2.3.3 Un versement tardif aux structures subventionnées reportant une charge importante sur la trésorerie des associations

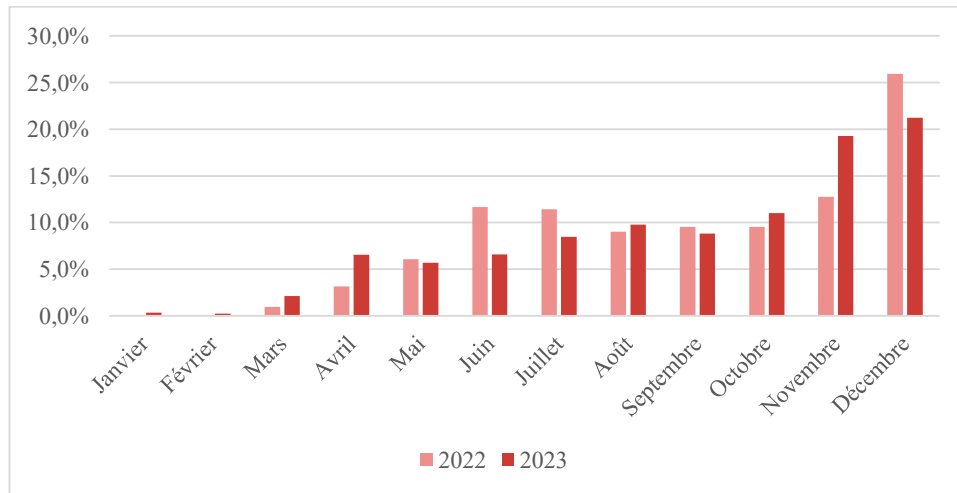
En bout de chaîne, l'ensemble de ces défaillances dans le rythme d'ordonnement des crédits a pour corollaire un report de la charge de trésorerie sur les organismes du secteur de l'hébergement. De manière récurrente, les subventions sont en effet versées aux organismes gestionnaires en toute fin d'année, et ce de manière plus marquée encore que ne le sont les délégations de crédits.

Le versement des crédits aux ESSMS, bien que strictement encadré par les textes, connaît un léger déport vers la fin d'année : en ce qui concerne les CHRIS, 15 % des crédits réputés versés par douzièmes étaient versés en décembre 2022 et 13 % en décembre 2023. De même, 12 % des crédits de l'année étaient versés aux Cada en novembre 2023 et 13 % en décembre, contre respectivement 10,5 % et 10,2 % en 2022.

Cette situation est néanmoins sans commune mesure avec le rythme des versements aux structures subventionnées, et ce quel que soit le programme concerné. Sur l'hébergement d'urgence généraliste, 52 % des crédits étaient versés dans les trois derniers mois de l'année 2023, dont 21 % pour le seul mois de décembre (respectivement 48 % et 26 % pour l'année 2022). Sur l'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile, la DGEF a, tout au long de l'année 2023, communiqué aux services déconcentrés des consignes en vue de l'engagement et du versement rapide des crédits. Aussi fermes qu'elles soient, celles-ci n'ont pas pu compenser l'insuffisance de la budgétisation initiale : cette même année 2023, 69

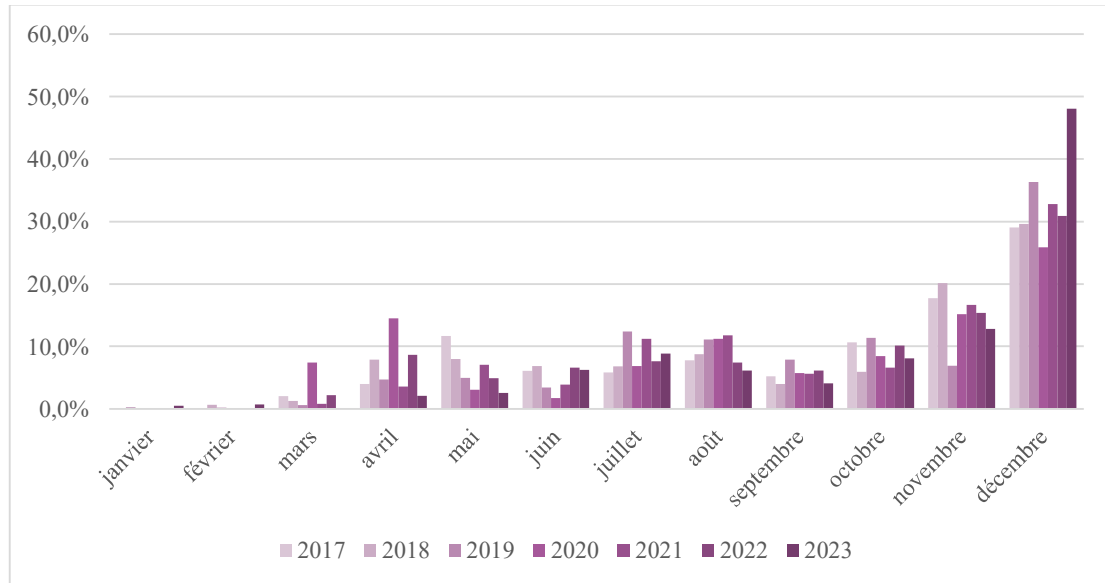
% des crédits étaient mêmes versés dans les trois derniers mois (372 M€), dont 48 % pour le seul mois de décembre (259 M€).

Graphique n° 9 : rythme de versement de la subvention annuelle (CP) aux structures d'hébergement d'urgence généraliste (hors hôtel)



Source : Dhal, dépense mensuelle par domaine fonctionnel (HU structure + accompagnement).

Graphique n° 10 : rythme de versement de la subvention annuelle (CP) aux structures d'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile (HUDA)



Source : DGEF, exécution mensuelle des crédits.

Cette pratique récurrente de mobilisation par l'État de la trésorerie des organismes partenaires, déjà soulevée par la Cour à plusieurs reprises⁵⁷, conduit ceux-ci à supporter une charge disproportionnée, en particulier au 2nd semestre. En plus de mobiliser, pour une politique en partie structurelle, des établissements d'hébergement sous le régime précaire de la subvention (voir *infra*), l'État ne leur donne aucune visibilité sur le montant réel de la subvention qui leur sera versée pour leur participation à la politique publique de l'hébergement. Cette tardiveté de versement conduit à des surcoûts supportés par les associations : plusieurs organismes contrôlés ont ainsi été conduits à ouvrir des lignes de trésorerie infra-annuelle auprès des banques afin de compenser la tardiveté du versement des crédits budgétaires par l'État⁵⁸.

L'objectif de passage des structures pérennes d'hébergement à un statut d'établissement autorisé (cf. *infra*, recommandation n° 7) conduirait mécaniquement à un calendrier de versement régulier pour les organismes gestionnaires. Dans l'intervalle et en tout état de cause en ce qui concernera les éventuelles places non pérennes qui resteraient subventionnées, il importe que l'administration s'engage sur un calendrier ferme de paiement aux structures permettant d'assurer une anticipation suffisante et de limiter au maximum les charges de trésorerie.

⁵⁷ Cour des comptes, analyse de l'exécution budgétaire de la mission *Cohésion des territoires*, 2022 et 2021.

⁵⁸ Voir par exemple Cour des comptes, Association Coallia, janvier 2024.

Recommandation n° 6. (DB, DGEF, Dhal) S'engager en début d'année auprès des organismes gestionnaires d'hébergement sur un calendrier ferme et respecté de versement des subventions.

2.3 Les relations contractuelles et financières entre État et gestionnaires d'hébergement se caractérisent par des dysfonctionnements de gestion et un suivi lacunaire de l'activité

Les modalités de contractualisation, de financement et d'évaluation des établissements d'hébergement diffèrent selon le statut de la structure (ESSMS ou non ESSMS) et la nature de l'hébergement (généraliste ou dispositif d'asile).

2.3.1 Les difficultés résident essentiellement dans les relations avec les établissements d'hébergement d'urgence

2.3.1.1 Les relations avec les ESSMS, relativement cadrées, doivent être consolidées à la faveur de la généralisation des contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens

2.3.1.1.1 Le cadre d'exercice des ESSMS a été renforcé récemment en matière de pilotage et d'évaluation

Comme déjà évoqué, les ESSMS⁵⁹ consacrés à l'hébergement regroupent les centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS), les centres d'accueil pour demandeurs d'asile (Cada) et les centres provisoires d'hébergement (CPH) des réfugiés.

Le code de l'action sociale et des familles (CASF) encadre leur fonctionnement et leur financement. La création de places se réalise dans le cadre d'appels à projets départementaux, à l'exception de la transformation d'une structure d'hébergement d'urgence en établissement CHRS ou de l'extension de la capacité d'accueil d'un ESSMS.

L'ouverture de capacités d'accueil fait l'objet d'une autorisation accordée par le préfet de département pour une durée de 15 ans. Les équipes d'intervenants socio-éducatifs doivent être qualifiées et un ratio minimum équivalent temps plein par rapport au nombre de places de la structure est défini. Le suivi de la qualité du service rendu par les ESSMS est notamment assuré par la réalisation obligatoire tous les cinq ans d'une évaluation externe réalisée par un organisme accrédité (dispositif renforcé depuis 2019). En complément de ces évaluations, les ESSMS doivent mettre en œuvre une auto-évaluation régulière.

Les dépenses de fonctionnement liées aux missions de l'établissement sont prises en charge par l'État, sous la forme d'une dotation globale de financement (DGF) versée, mensuellement, par le préfet de région dans le cadre d'une dotation régionale limitative. La DGF est fixée en référence à un coût à la

⁵⁹ Article L. 312-1 du CASF.

place défini en fonction du public accueilli et des activités de l'établissement (accueil, hébergement, alimentation et accompagnement). À la clôture de l'exercice, l'organisme transmet à l'État, autorité de tarification, le compte administratif de l'établissement accompagné de son rapport d'activité. Ce rapport comprend des éléments sur l'utilisation des capacités d'hébergement de l'établissement, les partenariats mis en œuvre et la qualité des prestations offertes.

Depuis la loi du 23 novembre 2018 pour l'évolution du logement, de l'aménagement et du numérique dite loi Élan, les ESSMS doivent obligatoirement être couverts par des Cpom de cinq ans, définis par le code de l'action sociale et des familles⁶⁰. Des cahiers des charges des Cpom ont été publiés par les administrations centrales. Les services de l'État et les gestionnaires d'ESSMS ont jusqu'au 31 décembre 2024 pour signer ces contrats régionaux.

2.3.1.1.2 Vers une généralisation des contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens, outil de pilotage de l'activité d'hébergement

La généralisation des Cpom est en cours avec l'objectif d'assurer un pilotage plus étroit de l'activité des ESSMS, tout au moins en ce qui concerne l'hébergement généraliste. Initialement prévue pour le 1^{er} janvier 2023, cette généralisation a toutefois connu des retards à cause de la gestion de la Covid-19 puis des déplacés d'Ukraine, ainsi que du changement de pratiques induites par ces contrats et du manque de temps à y consacrer de la part des services de l'État et des associations. Au 31 décembre 2023, 37 % des gestionnaires de CHRS avaient conclu un Cpom avec l'État correspondant à 52 % de l'enveloppe nationale allouée aux CHRS. La contractualisation est par ailleurs hétérogène sur le territoire⁶¹ : 9 % des gestionnaires ont conclu un Cpom en Grand Est, 56 % en Île-de-France ou encore 71 % en Centre-Val de Loire.

Cette obligation de généralisation se heurte à deux limites : aucune sanction n'est prévue en cas d'absence de signature de Cpom⁶² ; surtout, les ESSMS du dispositif national d'asile, à savoir les Cada et les CPH, ne sont pas concernés. La DGEF encourage toutefois les services déconcentrés à développer les Cpom et prévoit notamment de faire figurer cet axe de développement dans le prochain Snadar qui sera adopté dans le courant de l'année 2024. Au 31 décembre 2022, 14 Cpom avaient été signés représentant 10 795 places du DNA, soit un taux de couverture de 10 %.

Au regard de la diversification des activités des organismes gestionnaires d'hébergement (généraliste et spécifique), la question de signer plus fréquemment des Cpom couvrant à la fois les CHRS, Cada et CPH d'un même organisme doit être étudiée. En effet, disposer d'un outil de pilotage pluriannuel commun oblige à la coordination des services de l'État en termes méthodologiques, opérationnels et d'attendus, et permet à l'organisme gestionnaire d'ESSMS d'avoir un unique outil. À titre d'exemple, en Île-de-France, Adoma a signé un seul Cpom pour ses établissements CHRS et Cada.

Les Cpom permettent d'organiser la relation avec l'organisme gestionnaire, au-delà de la seule échelle de l'établissement, autour d'objectifs, d'indicateurs d'activité et financiers. Ce cadre permet à l'État une meilleure appréhension de la stratégie et des caractéristiques de l'organisme dans son ensemble et incite les services déconcentrés à harmoniser leurs analyses et leur pilotage. Les Cpom constituent également des outils utiles de simplification des procédures, de responsabilisation et de plus grandes marges de

⁶⁰ Article L. 313-11 du CASF.

⁶¹ Voir annexe n° 7 sur les caractéristiques des Cpom en Île-de-France et Auvergne-Rhône-Alpes.

⁶² L'instruction relative à la campagne budgétaire des CHRS pour l'année 2024 évoque des évolutions législatives et réglementaires qui prévoiraient un régime de sanction.

manœuvre laissées à l'organisme. En effet, ils permettent de mutualiser des excédents et des déficits à l'échelle du territoire dans un cadre sécurisé et transparent pour l'administration, défini en commun. C'est aussi un moyen de financer leurs dispositifs d'hébergements déficitaires grâce aux excédents de leurs dispositifs excédentaires au sein de la même région. Un suivi annuel de ces Cpom est assuré à l'occasion des dialogues de gestion.

S'ils peuvent donc être *a priori* encouragés, ils comportent à ce stade des limites bien identifiées, qui sont de plusieurs ordres et doivent aussi être dépassées pour que sa généralisation soit véritablement utile : le processus d'élaboration est long et nécessite une forte mobilisation tant pour l'organisme que pour les services de l'État ; l'État s'engage à financer des bases reconductibles sans pour autant pouvoir garantir aux établissements un engagement financier pluriannuel ; l'outil Cpom va impliquer un pilotage au niveau du siège pour les organismes alors même que certaines associations se caractérisent par un pilotage par le siège assez faible et une autonomie des directions des établissements pouvant complexifier la négociation ; le Cpom ne couvre pas de façon obligatoire tous les établissements pouvant être gérés par l'organisme et notamment les établissements d'hébergement d'urgence ou les établissements du dispositif national d'asile ; l'intérêt du Cpom est moindre pour les organismes de petite taille ou avec une offre CHRS réduite par rapport à leurs autres dispositifs. Enfin, la Cour des comptes a constaté lors de contrôles réalisés d'associations d'hébergement, que l'outil Cpom n'est pas en lui-même une garantie de meilleur suivi du parc d'hébergement. En effet, les Cpom peuvent être rédigés en des termes trop imprécis et faire l'objet de dialogues insuffisants avec les services de l'État autour des résultats attendus. L'outil ne vaut donc que pour autant que les services de l'État soient capables de le concevoir et de le suivre de manière pertinente. Un bilan qualitatif des Cpom signés permettrait ainsi de mieux identifier les conditions de succès de cet instrument et d'asseoir sa généralisation souhaitable sur des bases solides.

2.3.1.2 Les structures d'hébergement d'urgence : une complexité de gestion préjudiciable aux relations avec les organismes et à un suivi efficient du parc d'hébergement

2.3.1.2.1 Les structures d'hébergement sont multiformes

Les établissements d'hébergement qui ne sont pas des ESSMS représentent deux places sur trois du parc en 2023. Il est rappelé qu'il s'agit des centres d'hébergement d'urgence (Chu), les hébergements d'urgence avec accompagnement social (HUAS) pour toute personne en situation de grande précarité, des centres d'accueil et d'examen des situations (CAES) pour la première mise à l'abri des demandeurs d'asile, de l'hébergement d'urgence pour demandeurs d'asile (HUDA), ainsi que du programme d'accueil et d'hébergement des demandeurs d'asile (Prahda). On recense enfin les nuitées d'hôtel. Un effort de rationalisation a néanmoins déjà été réalisé à travers la réduction du nombre de catégories d'établissements d'hébergement dit d'urgence⁶³.

Les places hors ESSMS ouvertes à ce jour l'ont été à la faveur d'appels à projet, de procédures de gré à gré ou encore de marchés publics (marchés nationaux HUAS et Prahda, marchés régionaux d'achats de nuitées hôtelières), voir *infra*.

⁶³ Les places des centres d'accueil et d'orientation (CAO) et du programme d'accueil temporaire service de l'asile (AT-SA) ont été transformées en HUDA (et en CPH) en 2019 et 2020.

Il est également rappelé que les modalités de création et de fonctionnement des établissements financés par subventions sont plus souples que celles des ESSMS. Elles fonctionnent sous le régime de la déclaration préalable auprès du préfet de département⁶⁴ et sont financées sur la base d'un budget prévisionnel annuel, le versement intervenant selon la règle du service fait⁶⁵. Des conventions annuelles de subvention fixent ainsi le cadre d'intervention des organismes sur l'activité d'hébergement hors ESSMS, les modalités de suivi et les attendus de l'État.

2.3.1.2.2 Le financement de l'hébergement d'urgence au travers du régime de la subvention entraîne des difficultés administratives et financières

Le choix de la subvention a été privilégié en raison de sa souplesse supposée, permettant aux pouvoirs publics de privilégier l'éventualité d'une ouverture et d'une fermeture rapide des places, dans l'hypothèse où les flux varieraient fortement d'une année sur l'autre. Les évolutions constatées montrent cependant qu'une grande partie de ces flux subsiste d'une année sur l'autre.

Si le développement des établissements d'hébergement d'urgence via le régime de la subvention offre une grande souplesse dans la réponse aux besoins d'hébergement (notamment ouverture rapide et engagement annuel, contrairement aux 15 ans d'autorisation accordés aux ESSMS), il représente en pratique et de manière récurrente une lourdeur administrative forte pour les services de l'État et les organismes gestionnaires, des modalités de financement non adaptées à l'activité (versements aléatoires des crédits aux gestionnaires, impossibilité de financer de l'investissement), et ne garantit pas la qualité du parc ainsi créé.

a) Une procédure administrative non dématérialisée, un suivi peu normé

S'agissant tout d'abord de la lourdeur de la procédure administrative, l'organisme envoie par courrier électronique à la direction départementale de l'emploi, du travail et des solidarités (Ddets) un formulaire Cerfa rempli par établissement d'hébergement. Cette demande n'est ainsi pas automatisée pour la politique d'hébergement contrairement à d'autres politiques publiques, comme la politique d'égalité entre les femmes et les hommes qui utilise l'interface Démarches simplifiées, ou la politique de la ville l'application Dauphin. Un arrêté préfectoral attributif de la subvention est ensuite notifié, une convention est signée et le versement de la subvention est effectué une fois le compte-rendu financier et qualitatif de l'action transmis (paiement sur la base du service fait). En effet, afin que le paiement soit réalisé, ce compte rendu doit être envoyé par courrier électronique à la Ddets dans les six mois qui suivent la fin de l'exercice pour lequel elle a été attribuée. Souvent, afin de ne pas attendre un versement en juin aux organismes, la Ddets signe des avenants aux conventions et réalise des avances de crédits. Les Ddets doivent ainsi saisir l'ensemble des données et informations collectées dans des tableaux non normés.

b) L'inadaptation pratique du financement des établissements d'hébergement d'urgence via le régime de la subvention

⁶⁴ Article L.322-1 du CASF.

⁶⁵ La certification du service fait, tel que défini à l'article 31 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique, est l'acte par lequel l'ordonnateur atteste la conformité à l'engagement de la livraison ou de la prestation. Les conditions et les modalités sont fixées par arrêté du ministre chargé du budget, cette conformité peut être présumée au regard de la nature de la dépense ou de l'évaluation des risques résultant notamment des dispositifs de contrôle interne.

À la lourdeur administrative, s'ajoute une inadaptation du financement des établissements d'hébergement d'urgence via le régime de la subvention. En premier lieu, une subvention ne peut pas financer d'investissement⁶⁶, ce qui s'avère problématique dans le cadre de la gestion d'un établissement d'hébergement ouvert sur plusieurs années comme c'est le cas pour la majorité des places.

En second lieu, comme déjà indiqué, les versements aléatoires et tardifs des crédits de subvention causent des difficultés de trésorerie aux associations, obligeant les services déconcentrés à, selon les cas, soit alerter par courrier l'administration centrale afin que celle-ci leur délègue rapidement les crédits nécessaires⁶⁷, soit signer des attestations aux banques des organismes afin de confirmer le versement de crédits à venir.

En troisième lieu, le conventionnement annuel avec les gestionnaires d'établissements d'hébergement d'urgence ne permet pas un recul des services déconcentrés sur l'activité des associations quant à l'opportunité de reprise ou non des éventuels excédents. En la matière, les consignes nationales gagneraient à être harmonisées entre programmes, autour d'un nombre réduit de critères. Surtout, l'opportunité de la reprise d'excédents devrait être appréciée de manière pluriannuelle plutôt qu'annuellement, permettant à la fois une mise en perspective stratégique et un temps d'instruction et de dialogue plus important entre associations et services déconcentrés (cf. annexe n° 7).

Toutes ces limites et difficultés financières liées à l'inadaptation du financement à grande échelle de l'hébergement d'urgence par le régime de la subvention, entraînent des tensions entre services de l'État et gestionnaires, ainsi qu'une perte de temps qui pourrait utilement être employé au profit d'un meilleur pilotage de la qualité de l'offre d'hébergement.

c) Les conventions de subventions ne permettent pas un pilotage étroit de la qualité de l'offre d'hébergement

Les conventions de subventions des établissements d'hébergement d'urgence présentent une certaine hétérogénéité dans leur contenu, aussi bien dans la description des services attendus, les modalités d'évaluation des résultats ou encore leur durée (convention annuelle ou pluriannuelle d'objectifs). En outre, elles ne fixent pas suffisamment de cadre permettant de servir de support à des missions d'inspection ou de fixer des sanctions en cas de manquement du gestionnaire. Pour beaucoup, ces conventions sont de plus rétroactives et la vérification de l'effectivité du service fait non réalisée en détail.

En conclusion, ce système de financement par subvention se révèle inadapté pour une activité d'hébergement qui dure sur plusieurs années, surtout quand il représente la majorité des places d'hébergement. Il devrait être circonscrit à une partie limitée du parc correspondant à des ouvertures de places infra-annuelles (places d'hiver par exemple, vagues migratoires subites et temporaires liées à un conflit, etc.).

Le recours à cette modalité de financement semble par ailleurs d'autant moins se justifier pour une grande part des établissements d'urgence que la distinction entre établissements d'urgence et ESSMS n'est pas toujours identifiable en termes de prestations et de tarifs. Les structures d'hébergement ouvertes depuis plusieurs années, quel que soit leur statut, exercent des missions similaires, en offrant

⁶⁶ Le régime de la subvention concerne le financement de projets spécifiques ou le fonctionnement global de l'activité de l'association mais pas les financements imputables sur la section d'investissements.

⁶⁷ Les préfets de région signent des courriers d'alerte en ce sens au ministre de l'intérieur et à celui chargé de l'hébergement.

des durées de séjour⁶⁸ et parfois un accompagnement social proches, pour des publics accueillis relativement homogènes et pour des tarifs relativement comparables⁶⁹.

Le recours à la subvention apparaît surtout justifié par la fiction, renouvelée année après année, et qui ne se réalise pas, d'une politique aisément réversible.

2.3.1.2.3 Une large transformation des établissements d'hébergement d'urgence en ESSMS s'avère souhaitable

La complexité de gestion et de pilotage du parc d'hébergement d'urgence a amené les services de l'État à mettre en place des actions d'amélioration qui s'avèrent toutefois trop limitées.

a) L'action prioritaire à mener est la transformation, d'une grande partie des établissements d'hébergement d'urgence en ESSMS.

La transformation de places d'hébergement d'urgence régulièrement reconduites en ESSMS présente un fort intérêt :

- dans le pilotage : systématisation du recours aux appels à projet pour la création de places garantissant une sélection plus transparente des organismes et une plus grande visibilité pour la programmation des ouvertures de places ; contrôle renforcé avec évaluation externe tous les cinq ans et auto-évaluation ; fixation plus précise par l'État des caractéristiques attendues, ce que le cadre de la subvention ne permet pas (voir ci-après) ;
- de modalités de financements : versement mensuel des crédits ; dotation globale de financement permettant aux organismes une gestion plus prévisible et offrant en contrepartie aux services de l'État la possibilité de définir des exigences plus précises ;
- et de qualité des conditions d'accueil : la plus grande visibilité aux services de l'État sur la programmation budgétaire (autorisation pour 15 ans et financement mensuel par dotation globale) ; permet d'envisager une gestion pluriannuelle des ressources humaines (équipe de travailleurs sociaux) pour un meilleur accompagnement social, ainsi que des projets de travaux et d'aménagements sur plusieurs années.

Cette transformation a été introduite dans une certaine mesure dans l'hébergement généraliste : une politique de transformation de places de Chu en CHRS a été introduite par la loi Élan de novembre 2018 et les conditions sont facilitées jusqu'à la date du 31 décembre 2024⁷⁰. Les projets sont proposés par les services déconcentrés et validés par la Dhal⁷¹.

⁶⁸ Une enquête de la Drees menée en 2016 indiquait que la durée moyenne de séjour des adultes hébergés en CHRS était de 12 mois et de 11 mois pour ceux hébergés dans les autres centres d'accueil.

⁶⁹ L'enquête nationale de coûts du secteur « accueil hébergement et insertion » (AHI) 2017 a révélé qu'en Ile-de-France, le coût moyen à la place était de 41,46 € par jour et par place dans un Chu et de 47,17 € dans un CHRS.

⁷⁰ Jusqu'au 31 décembre 2024, le préfet a la possibilité de déroger à l'obligation de passer par un appel à projets pour les projets d'extension inférieure ou égale à 100 % de la capacité d'un établissement autorisé ou pour l'autorisation de structures relevant du régime de la déclaration à la date du 30 juin 2017, sous condition notamment de l'établissement d'un Cpom avec le gestionnaire. Cette disposition met en œuvre l'action n° 54 du plan « Logement d'abord » qui prévoit de « sécuriser les dispositifs d'hébergement par un passage sous statut CHRS ».

⁷¹ Un ou plusieurs éléments qualitatifs viennent renforcer une opportunité de transformation : Chu intégrés dans les Cpom, Chu ayant bénéficié de crédits d'humanisation, capacitaire faible du Chu et/ou du CHRS, coexistence des deux types d'activités dans un même ensemble architectural ou à proximité de places sous statut CHRS,

Cette opération de transformation peut cependant engendrer des coûts plus élevés, au bénéfice d'un meilleur contrôle de la qualité et de l'adéquation de la prestation. Comme présenté en annexe n° 2, le coût journalier moyen d'une place en Chu s'élève à 26 € alors que le coût est de 38,58 € pour une place en CHRS. Dans une moindre mesure, le coût journalier moyen d'une place en HUDA se situe autour de 19 € quand une place de Cada coûte 21,35 €. Elle devrait donc concerner les places dont le caractère pérenne est très probable, et s'accompagner d'une réflexion sur le contenu de la prestation et les normes correspondantes, afin de maîtriser le coût de cette transformation.

Si cette politique a le mérite de connaître un début de mise en œuvre, aucun objectif chiffré n'a été fixé par département. La raison avancée réside dans la nécessité de disposer d'un diagnostic établi établissement par établissement ; un tel diagnostic doit désormais être établi rapidement. Ce mouvement de transformation à effectuer doit se traduire par une véritable restructuration du parc.

La Dhal comme la DGEF partagent la nécessité de cette restructuration. La DGEF considère que les places d'hébergement en HUDA et en CAES financées par le programme 303 ont toutes vocation à être transformées en Cada (ESSMS), sous réserve de la disponibilité des crédits nécessaires, ce qui revient à ne pas anticiper de décroissance des flux. La Dhal rappelle, quant à elle, dans l'instruction 2024 sur la campagne budgétaire annuelle des CHRS, les critères actuels de transformation de places d'hébergement d'urgence en places d'ESSMS.

Au total, un état des lieux des établissements d'hébergement d'urgence généraliste ayant vocation à être transformés en ESSMS doit être dressé précisément et des objectifs chiffrés définis par département et suivis au niveau national. Une attention particulière doit notamment être portée sur les établissements ouverts depuis plus de cinq ans. Cette mesure doit être menée de façon prioritaire par les services déconcentrés, avec pour principe de conserver un volant raisonnable de places financées par subvention et permettant de s'adapter à la variabilité effective des flux.

Une fois l'objectif fixé, le cadre juridique et opérationnel permettant la transformation des places d'hébergement d'urgence en places d'ESSMS à coût budgétaire maîtrisé doit être construit et la phase de transition préparée.

Recommandation n° 7. (DGEF, Dhal) Fixer un objectif de transformation des places d'hébergement d'urgence en places d'ESSMS et construire le cadre juridique et opérationnel qui permet de l'atteindre à coût budgétaire maîtrisé.

b) Dans les cas où la transformation des établissements d'hébergement d'urgence en ESSMS n'est pas opérée, le pilotage du parc doit être renforcé.

Là où elles subsistent, les conventions de subventions doivent être plus robustes en termes d'indicateurs de suivi des places et de résultats (sorties positives des personnes hébergées notamment) et pluriannuelles.

S'il est prévu en 2024 le déploiement d'un modèle-type de conventions de subventions s'agissant de l'hébergement généraliste⁷², le dispositif national d'asile en dispose déjà d'un. Ce dernier prévoit des

absence de distinction entre les publics relevant du Chu ou du CHRS, fonctionnement intégré du Chu et du CHRS, mutualisations prévues à l'occasion de la transformation (RH ou fonctions support...).

⁷² Objectif du modèle-type de convention selon la Dhal : clarifier les attendus en termes de prestations au regard des financements attribués, fixer des indicateurs qui permettent un suivi efficace des conventions, d'objectiver les

obligations de moyens et de résultats et doit introduire, à partir de 2024, un mécanisme de pénalités financières pour les gestionnaires qui ne respecteraient pas leurs obligations conventionnelles en matière de prévention de la présence indue et d'indisponibilité des places⁷³.

S'agissant de la contractualisation pluriannuelle, celle-ci est mise en œuvre depuis 2020 pour les HUDA et 2021 pour les CAES. Ces établissements signent ainsi des conventions pluriannuelles d'objectifs (CPO), triennales, avec un bilan d'étape qualitatif et quantitatif dressé chaque année. Pour l'hébergement généraliste, la Dhal évoque une étude au cas par cas de la pertinence d'établir des CPO pour les établissements d'hébergement d'urgence car certains centres ont vocation à fermer, les places pouvant être ouvertes ponctuellement et/ou situées dans du bâti dégradé. Si la pertinence de signer une CPO n'est pas toujours assurée, l'analyse doit être systématique, réalisée pour chaque établissement et suivie d'effet lorsqu'elle est positive.

Une autre voie de renforcement du pilotage de l'hébergement d'urgence est l'intégration des établissements d'hébergement d'urgence dans les Cpom. Au 31 décembre 2022, 99 M€ de crédits de subventions octroyés aux gestionnaires ont été versés dans le cadre d'un Cpom, représentant 12 % du total des crédits de subventions finançant l'hébergement d'urgence généraliste en 2022. S'agissant du dispositif national d'asile, les services déconcentrés sont invités à signer des Cpom avec les organismes présents dans plusieurs départements d'une région en particulier lorsqu'ils gèrent plusieurs catégories d'établissement (CPH, Cada, HUDA, CAES).

Recommandation n° 8. (Dhal) Engager pour l'année 2025 une démarche de conventionnement triennal généralisée des établissements de l'hébergement d'urgence généraliste, sauf à ce que ces établissements soient couverts par un contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens.

Enfin, le renforcement du pilotage du parc par la signature de conventions plus robustes ne sera effectif que s'il s'accompagne parallèlement d'une amélioration du dialogue de gestion entre les services déconcentrés de l'État et les organismes gestionnaires, avec revue systématique des résultats de chaque indicateur référencé dans les conventions, ce qui impose aussi d'effectuer des contrôles ciblés de la qualité et de l'exactitude du recueil des indicateurs.

2.3.2 Le cadre juridique d'ouverture des places concourt à réserver le recours à la subvention aux ouvertures temporaires

Si le secteur de l'hébergement n'est pas tenu au respect strict des règles de concurrence, il est néanmoins très encadré s'agissant des établissements autorisés. Quant aux places d'hébergement subventionnées, le renforcement progressif du pilotage par l'État de l'ouverture de ces places, en particulier celles qui sont pérennes, introduit un risque de compatibilité avec le régime de la subvention. S'agissant du recours à l'hôtel, le choix des intervenants ne saurait pour sa part s'exonérer des règles de la commande publique.

résultats et d'adapter la gestion des excédents, faciliter les contrôles, notamment dans le cadre des missions d'inspection, garantir un cadre de prise en charge respectueux des droits des personnes.

⁷³ La circulaire hébergement 2023 s'inscrit dans cette perspective, en détaillant la procédure contradictoire à appliquer lorsque les objectifs assignés à l'organisme ne sont pas atteints.

2.3.2.1 Les ouvertures de places d'hébergement sont réalisées dans le cadre de différents régimes juridiques : celui des ESSMS, de la subvention, du gré à gré et des marchés publics

En ce qui concerne les ESSMS, l'ouverture de nouvelles places est organisée par les dispositions de l'article L. 313-1-1 du code de l'action sociale et des familles. Celui-ci prévoit un appel à projet pour toute ouverture de nouvelles capacités, à l'exception de projets de transformation de places ou d'extension de dimensions limitées. Ces appels à projet sont systématiquement réalisés au niveau local pour les places financées par le programme 177. Pour celles financées par les programmes 303 et 104, on constate l'intervention d'appels à projets nationaux fortement encadrés dans les dernières années, pour l'ouverture de places en Cada ou en CPH.

En ce qui concerne les dispositifs dits d'urgence subventionnés, l'administration ne dispose pas d'une traçabilité sur l'historique des modalités d'ouvertures des places. Il ressort néanmoins des entretiens et des pièces récupérées que le fort développement de ces dispositifs ces dernières années l'a été pour partie à la suite d'accords de gré à gré entre l'État local et les associations, à l'initiative du premier. Ces accords de gré à gré peuvent notamment être mobilisés lors de l'ouverture de places hivernales dans les périodes de gestion « au thermomètre » des places d'hébergement, ou lorsque les dispositifs ont dû faire face à des situations de crises à l'étranger ayant accru le nombre de demandeurs d'asile présents en France.

Les services ministériels ou déconcentrés procèdent également, pour l'ouverture de places subventionnées, par appel à projet. En 2022, le ministère de l'intérieur a ainsi procédé à un appel à projet national pour l'ouverture de 1 500 places de CAES. De la même façon, les instructions budgétaires annuelles de la DGEF insistent de manière régulière sur la nécessité de procéder rapidement au lancement d'appels à projets pour l'ouverture de places de CAES, et met à disposition des services déconcentrés des conventions-types sur l'ensemble des modalités d'accueil. Localement, des appels à projets sont également lancés pour le développement des HUDA. De manière moins systématique, et si la Dhal ne procède pas directement à l'ouverture de places sur le programme 177, des appels à projet locaux sont également lancés et reconduits sur la création de places d'hébergement d'urgence généraliste, comme cela a pu être le cas dans les Bouches-du-Rhône en 2022 et 2023.

Ces appels à projets se limitent à l'ouverture de nouvelles places : ils ne conduisent pas à la réallocation des places déjà ouvertes. Les administrations estiment que celle-ci serait insécurisante pour des associations parfois peu équipées pour accompagner de tels changements, lourde à mettre en œuvre en elle-même, et risquerait, en cas de changement d'attributaire, de confronter les services déconcentrés comme les associations à une complexité importante, inhérente à toute opération de transfert.

Le recours à des marchés publics a, à ce stade, été limitée à des dispositifs particuliers, transitoires ou montés en urgence. Ainsi, deux marchés publics ont récemment été passés permettant des accroissements du parc, l'un dans le DNA et l'autre dans l'hébergement généraliste.

Au sein du DNA, un marché public a été passé en 2017 sur le programme dit Prahda (programme d'accueil et d'hébergement des demandeurs d'asile). Initié pour une durée de cinq ans, puis renouvelé en 2021 pour la même durée, ce marché a consisté en la sécurisation juridique de l'opportunité de reprise d'un parc hôtelier en liquidation à des fins d'hébergement social. Seul Adoma a déposé une candidature pour l'ensemble des lots, deux des lots ayant reçu une autre candidature considérée comme acceptable au sens de l'article 59 du décret n°2016-360. La filiale de la Caisse des dépôts et consignations ayant remporté les 12 lots régionaux (un par région métropolitaine hors Corse), elle est désormais gestionnaire des 5 300 places du marché. En cohérence avec la faible intensité d'accompagnement prévue par le

marché et dans la logique de priorisation des profils impulsée par la DGEF, le parc Prahda accueille aujourd'hui principalement des demandeurs d'asile en procédure accélérée ou Dublin. Au sein de l'hébergement généraliste, un appel d'offres « hébergement d'urgence avec accompagnement social » (HUAS) a été lancé en 2016. Sur un objectif de création de 5000 places d'hébergement hors hôtel, 3 675 places ont été ouvertes, essentiellement en Grand Est, Île-de-France et Auvergne Rhône-Alpes. À l'exception d'un, l'ensemble des lots a été reconduit en 2022, pour un total de 3 225 places.

2.3.2.2 Le renforcement progressif du pilotage par l'État des ouvertures de places subventionnées introduit un risque quant à la compatibilité de ce régime de financement avec le droit existant

La loi dispose que si l'autorité publique peut contribuer au financement de l'action des associations par l'intermédiaire de subventions, « ces actions, projets ou activités sont initiés, définis et mis en œuvre par les organismes de droit privé bénéficiaires ». Cette nécessité d'une origine privée du projet pour permettre une subvention est de nouveau précisée par l'annexe 1 de la circulaire du Premier ministre du 29 septembre 2015 relative aux nouvelles relations entre les pouvoirs publics et les associations : « l'attribution d'une subvention n'a pas pour objet de répondre à un besoin propre exprimé au préalable par une autorité publique ». La loi poursuit en précisant que les subventions « ne peuvent constituer la rémunération de prestations individualisées répondant aux besoins des autorités ou organismes qui les accordent ».

Or, au regard de l'importance prise par le parc d'hébergement d'urgence qu'il soit généraliste ou spécifique, l'État a la volonté de renforcer son pilotage de l'activité des gestionnaires de ces places en étant plus prescriptif dans ses appels à projets. Cette volonté risque d'être incompatible avec le recours au régime de la subvention au regard de la condition selon laquelle « l'initiative » et la « définition » du projet reviennent à l'organisme gestionnaire, en particulier pour les places pérennes. En revanche, l'utilité opérationnelle de la subvention ne fait pas de doute dans un cadre d'urgence (au prix de l'acceptation d'une emprise moins forte sur la définition de la prestation), aux côtés de la réquisition.

La DGEF et la Dhal reconnaissent toutes deux que le renforcement progressif du pilotage du parc subventionné a conduit ces dispositifs à entrer en tension avec le cadre juridique applicable aux subventions. Du fait de la lourdeur opérationnelle comme de la charge que représenterait la montée en compétence des services déconcentrés, elles n'estiment pas opportun le recours au marché public comme outil de pilotage du parc subventionné, et plaident pour un passage sous autorisation de la plupart des dispositifs (cf. ci-dessus). Elles insistent néanmoins sur la nécessité d'une réflexion complémentaire approfondie, comme sur l'importance d'une phase transitoire d'ici au passage sous autorisation du parc subventionné pérenne.

2.3.2.3 Un achat de places à l'hôtel devant impérativement s'inscrire dans le cadre des règles de la commande publique

L'achat de places d'hôtel se déroule en pratique selon deux principales modalités : la signature d'un contrat de gré à gré avec un prestataire hôtelier, ou la passation de marchés publics de prestations, généralement à bons de commande. Le recours à l'hôtel relève de besoins très concentrés géographiquement autour des métropoles : en 2022, 90 % des 69 000 nuitées hôtelières (en moyenne annuelle) et des 525 M€ qui y étaient dédiés sur le seul champ de l'hébergement généraliste étaient

concentrées dans 16 départements⁷⁴, et 71 % des nuitées étaient concentrées sur les 8 départements franciliens. Plusieurs régions (Auvergne-Rhône-Alpes, Grand Est) ont mis en place des plateformes consacrées à l'achat de places d'hôtel afin de rationaliser le recours à celui-ci et de piloter plus étroitement les coûts et la qualité des prestations.

Les analyses menées par la Dhal, conduites d'un point de vue opérationnel et de l'efficacité de la dépense et non sous un angle juridique, ont jusqu'ici conduit à estimer que le recours aux marchés publics dans le cas de l'hôtel ne pouvait « pas être envisagé de manière systématique ». En effet, si le marché public permet une visibilité sur les coûts, une sécurisation financière des hôteliers et un encadrement du volume et de la qualité des prestations, il impliquait néanmoins une procédure lourde et peu adaptée aux fluctuations de la demande, un risque d'infructuosité notamment en cas de faible volume, voire parfois des surcoûts.

D'un point de vue juridique, le code de la commande publique ne permet pas de choisir le recours ou non au marché public pour l'achat de places d'hôtel selon des critères d'opportunité. Il définit comme « pouvoir adjudicateur » à la fois les personnes publiques (État, collectivité ou groupement) et les organismes privés (association, groupement) dotés de la personnalité morale, créés pour satisfaire spécifiquement des besoins d'intérêt général, et majoritairement financés par un pouvoir adjudicateur, conduisant à faire entrer dans ce champ les services déconcentrés comme, dans la mesure où ils sont majoritairement financés sur fonds publics, les SIAO qui achètent aussi des nuitées hôtelières. Les seuils à partir desquels les marchés publics de services sociaux font l'objet d'une obligation de publicité, sont fixés à 750 000 € HT pour les pouvoirs adjudicateurs⁷⁵.

Depuis 2017, plusieurs régions ont mutualisé au niveau de leur plateforme régionale des achats les commandes relatives à l'hébergement hôtelier. Les expériences menées en Auvergne-Rhône-Alpes ou dans le Grand Est ont mis en évidence à la fois une baisse des coûts et une augmentation de la qualité des prestations servies à l'hôtel. Dès lors que des volumes importants d'achats sont constatés, le recours à ces plateformes doit être étendu. En réponse à la Cour, la DGEF comme la Dhal précisent toutes deux que la systématisation du recours à la commande publique sera engagée.

Au demeurant, le recours à l'hôtel, sans possibilité d'accompagnement social, et souvent plus coûteux que des dispositifs avec une qualité similaire, doit rester aussi marginal et exceptionnel que possible.

<p>Recommandation n° 9. (DGEF, Dhal) Systématiser le recours aux règles de la commande publique pour l'achat de nuitées hôtelières.</p>
--

2.3.3 Des outils de gestion lacunaires qui pèsent sur les relations entre l'État et les gestionnaires d'établissements

Comme vu *infra*, les services de l'État ne disposent pas de système d'information leur permettant d'avoir une vision globale actualisée du parc d'hébergement (nombre et catégorie d'établissements, nombre de

⁷⁴ Outre les huit départements franciliens étaient recensés par ordre décroissant de nombre de places : la Haute-Garonne, le Bas-Rhin, les Bouches-du-Rhône, le Rhône, la Loire-Atlantique, les Alpes-Maritimes, l'Oise et l'Hérault.

⁷⁵ Avis relatif aux contrats de la commande publique ayant pour objet des services sociaux et autres services spécifiques, JORF n° 0077 du 31 mars 2019.

places d'hébergement, nom de l'organisme gestionnaire, subventions versées au niveau national et territorial à chaque organisme, etc.). Le partage d'informations et le rapprochement des données⁷⁶ sont parcellaires dans le domaine de l'hébergement généraliste. Si le dispositif national de l'asile dispose d'un système d'information centralisé rassemblant les informations sur les structures, les organismes gestionnaires, les places disponibles, il n'en est pas de même pour l'hébergement généraliste, pour lesquelles ces informations sont jusqu'à présent collectées par l'intermédiaire de l'enquête nationale des coûts (ENC), remplie de façon partielle par les gestionnaires⁷⁷, et ne permettent pas de disposer d'informations suffisamment récentes pour assurer un suivi étroit, car datant de l'année N-2.

En l'absence de SI rassemblant les informations utiles au suivi du parc, les enquêtes se multiplient non seulement auprès des services déconcentrés mais également auprès des gestionnaires (suivi mensuel des capacités par la Dhal, enquête régulière de la DGEF sur la consommation des enveloppes, enquêtes *ad hoc*, etc.). Cette multiplication des demandes de reporting et autres enquêtes plaide pour la mise en œuvre de systèmes d'information de gestion performants limitant la saisine de données réalisée par des services déconcentrés déjà largement occupés par les charges administratives courantes et pour des incitations plus marquées aux organismes à les remplir de manière exhaustive.

Ceci fait écho au constat, déjà évoqué, de l'absence d'automatisation de l'enregistrement de certaines informations : le dépôt des demandes de subventions le cas échéant et le signalement d'événements graves indésirables s'effectuent par mail ; la convention de subvention n'est pas établie automatiquement ; les informations collectées comme celles contenues dans les comptes administratifs, sont saisies manuellement au sein de tableaux de suivi non normés.

Aucun outil n'est mis à la disposition des services qui puisse leur permettre d'éviter un important travail de saisine des données, avec le temps et les risques d'erreur que ce travail génère. Les outils utilisés pour la gestion d'un parc à 157 000 places en 2013 sont largement insuffisants pour la gestion d'un parc à 334 000 places en 2023, avec, de plus, des effectifs qui ont baissé⁷⁸.

Les administrations centrales disent réfléchir à la mise en place d'outils de collecte automatique visant la constitution de tableaux de suivi clairs, précis, fiables et actualisés. La Dhal évoque ainsi le recours à une solution informatique telle que *Démarches simplifiées* ou le logiciel *Dauphin* pour le dépôt des demandes de subventions en remplacement des Cerfa envoyés par courrier électronique. De même, des travaux ont été entamés par la Dhal et la DGEF à la fin de l'année 2023 pour définir et mettre en place un mécanisme centralisé au niveau de l'État permettant aux administrations chargées de l'hébergement, centrales et déconcentrée, d'assurer un suivi des événements indésirables graves au sein du parc d'hébergement. Un tel outil commun, qui devrait selon la Dhal aboutir avant la fin de l'année 2024,

⁷⁶ S'agissant des subventions versées par association, non seulement au niveau national mais aussi au niveau déconcentré, elles ne peuvent être obtenues que par restitution Chorus. Le numéro de Siren n'est pas un critère de lancement dans Chorus. Quand bien même il le serait, il ne serait pas possible d'avoir une vision globale des subventions versées à une tête de réseau dont les entités rattachées ont leur propre personnalité juridique. Les informations existent mais elles ne sont pas suffisamment exploitées et mises en commun.

⁷⁷ Toutes les structures de plus de neuf mois ne sont pas déclarées contrairement à l'obligation faite aux gestionnaires. Par exemple la Drihl n'est pas en mesure via l'enquête ENC-AHI d'identifier précisément le nombre de sites et de places gérés par tel gestionnaire sur le territoire francilien et ne pourrait le faire que via une enquête ad hoc car le gestionnaire en question ne respecte pas son obligation réglementaire de déclaration de ses centres d'hébergement ouverts depuis plus de neuf mois au sein de l'ENC-AHI.

⁷⁸ Voir [Observations définitives La création des directions régionales de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités \(DREETS\) et des directions départementales de l'emploi, du travail et des solidarités \(DDETS\), avril 2024 \(ccomptes.fr\)](#).

serait d'autant plus utile à l'heure où les organismes gestionnaires ont diversifié leurs activités et interviennent souvent sur les deux champs de l'hébergement (généraliste et DNA).

Une automatisation de collecte des informations contenues dans les comptes administratifs des gestionnaires d'hébergement faciliterait également la transmission des données et leur utilisation et analyse ultérieures.

Si les administrations mènent ainsi utilement des réflexions en ce sens, celles-ci doivent désormais aboutir dans les plus brefs délais afin que services déconcentrés de l'État et organismes gestionnaires puissent reporter le temps consacré à l'exécution de tâches administratives sur l'optimisation de la gestion du parc.

Recommandation n° 10. (Dhal, DGEF) Mettre en place avant la fin de l'année 2024 des mesures d'automatisation de collecte d'informations pour le dépôt des demandes de subventions, des remontées des événements indésirables graves ainsi que pour la collecte d'informations issues des comptes administratifs des organismes.

Cette simplification permettrait de dégager du temps pour les services déconcentrés qui serait consacré à l'ingénierie financière et sociale, à la négociation des Cpom et aux dialogues de gestion, enfin aux missions de contrôle.

2.3.4 Des services de l'État en ordre dispersé face aux gestionnaires

Les services déconcentrés de l'État ne disposent pas de systèmes d'information leur permettant d'avoir une vision consolidée et actualisée de l'ensemble du parc d'hébergement ; en outre la répartition de leurs compétences et parfois leur manque de coordination posent également des difficultés pour le pilotage du parc et limitent l'efficacité des relations de ces services avec les gestionnaires d'hébergement.

2.3.4.1 Des compétences enchevêtrées entre le niveau régional et départemental multipliant les interlocuteurs de l'État pour les organismes

Comme vu *supra*, les services de l'État sur le territoire œuvrent sous la responsabilité de deux tutelles : le ministre chargé du logement pour l'hébergement généraliste et le ministre de l'intérieur s'agissant du DNA. Une centralisation est toutefois opérée au niveau des services déconcentrés par les préfetures, les secrétariats généraux de l'administration régionale (Sgar) et les directions régionales (Dreets) et départementales (Ddets) chargées de la cohésion sociale, qui ont la compétence sur l'ensemble de l'hébergement. La difficulté réside dans une répartition non optimale des compétences ou des actions entre ces services déconcentrés.

En premier lieu, les Cpom couvrant les ESSMS relèvent des services régionaux de l'État pour leur négociation et leur suivi avec les organismes gestionnaires⁷⁹, tandis que les services départementaux

⁷⁹ Les services départementaux sont aussi sollicités s'agissant des ESSMS. Ainsi, les responsabilités et compétences établies au niveau réglementaire pour les CHRS sont les suivantes : tarification des CHRS confiée

interviennent également auprès des ESSMS au stade de l'autorisation et du contrôle et sont aussi chargés de la discussion avec les organismes gérant les établissements hors ESSMS. Cette répartition des compétences entre les services régionaux et départementaux de l'État peut être difficile à appréhender du point de vue de l'organisme gestionnaire au regard de ces interlocuteurs multiples. Cette situation justifie d'ailleurs la demande de certains organismes de pouvoir disposer d'un contrat avec l'État couvrant l'ensemble des dispositifs financés quelles que soient les modalités de financement (dotation ou subvention) ou le niveau territorial responsable (départemental ou régional). Sur la base de cette répartition des compétences, les services déconcentrés tentent de se coordonner au mieux comme le fait la Drihl en Île-de-France⁸⁰ mais cette situation n'est pas optimale.

Une autre difficulté est rencontrée lorsque les rôles habituellement dévolus aux niveaux régional et départemental s'enchevêtrent. La règle est que les services régionaux ont un rôle d'orientation stratégique des politiques et d'appui aux services départementaux (outillage, animation, audit, etc.). Les services départementaux, quant à eux, exercent un rôle de dialogue de proximité et sont les premiers interlocuteurs des gestionnaires (gestion et suivi des établissements impliquant une meilleure connaissance de ces derniers, contacts réguliers et opérationnels avec l'organisme). Les responsables des budgets opérationnels de programme que sont les préfets de région et, par délégation, les Dcrets, procèdent ainsi à la répartition des crédits dédiés à l'hébergement dans chaque département, charge aux directions départementales de s'assurer de la sous-répartition entre organismes, du service fait et du versement des financements aux organismes d'hébergement. Or, dans certaines régions, le coordonnateur régional « asile » positionné au sein des Sgar gère et verse les crédits aux gestionnaires de Cada. Cette organisation ne paraît pas optimale en termes opérationnels car le coordonnateur peut être éloigné des contingences territoriales et s'il verse les crédits, ce sont les Ddets qui mènent les contrôles, ce qui peut engendrer des difficultés d'articulation. Cette organisation empêche par ailleurs le niveau départemental d'être le seul échelon de synthèse entre l'hébergement généraliste et le dispositif national d'asile.

2.3.4.2 Une amélioration nécessaire de la coordination et de la gouvernance des services de l'État localement afin de mener un dialogue plus performant avec les organismes

Les services de l'État ont une approche par types d'établissement et non par organismes gestionnaires. L'existence d'une pluralité de catégories d'établissements gérées selon des procédures spécifiques fractionne la capacité opérationnelle et budgétaire de pilotage d'un même partenaire. Il en résulte de plus pour les gestionnaires une multiplication d'interlocuteurs et de dialogues de gestion.

au préfet de région, contractualisation des Cpom également confiée au préfet de région et autorisation/planification/contrôle confiée au préfet de département.

⁸⁰ Ainsi, les services d'Île-de-France, Drihl et services départementaux, ont posé le principe d'une répartition claire des tâches, la responsabilité de négociation des Cpom ayant été répartie en fonction de l'implantation des organismes gestionnaires : un organisme implanté dans un département correspond à un Cpom départemental, un organisme présents dans deux départements implique un Cpom interdépartemental et un organisme présent dans trois départements ou plus est un Cpom discuté au niveau régional. Cette organisation prévoit par ailleurs que les services départementaux sont sollicités à chaque étape de négociation des Cpom régionaux, pour avis au regard de leur meilleure connaissance des structures. Parallèlement, la Drihl vérifie chaque Cpom départemental ou interdépartemental.

Par ailleurs, sur une même catégorie d'établissements, tous les acteurs concernés de l'État ne se réunissent pas toujours ensemble avec les organismes gestionnaires. Dans le cadre de la gestion du dispositif national d'asile, lorsque les Ddets ou les Sgar réalisent leur dialogue de gestion avec les organismes, le service qui gère les places au quotidien, à savoir l'Office français de l'immigration et de l'intégration (Ofii), n'y participe pas systématiquement. Au mieux l'Ofii transmet des documents aux services déconcentrés. Il est regrettable que les relations ne soient pas plus étroites entre les services « payeurs » que sont les Ddets et le service « orienteur » qu'est l'Ofii. En effet, ce dernier est au fait du fonctionnement quotidien des établissements grâce à sa mission de gestion des places et est l'interlocuteur privilégié des gestionnaires.

En termes opérationnels, des coordinations commencent à se mettre en place par exemple entre les services de l'Ofii et les SIAO⁸¹ mais des progrès doivent être réalisés en matière de coordination budgétaire : les services chargés de la mise en œuvre doivent échanger les informations nécessaires avec les services payeurs dans un objectif de paiement pour service fait effectif, et ainsi améliorer la qualité des échanges lors des dialogues de gestion. Il est essentiel que les Ddets connaissent les places réellement occupées de l'année pour verser les financements correspondants.

En termes de gouvernance locale, les organisations en place ne sont, de même, pas toujours optimales. En Île-de-France, la création récente de préfets délégués à l'égalité des chances (Pdec) dans l'ensemble des départements franciliens permet à la préfecture de région d'identifier un interlocuteur dédié au sein du corps préfectoral pour traiter des questions d'hébergement. Pour autant, elle ne garantit pas une animation optimisée car si des réunions régulières des Pdec sont organisées par la préfecture de région, aucune instance décisionnelle de type pré-Car⁸² ne permet à la Drihl de mettre à l'agenda des questions problématiques devant faire l'objet d'instruction ou d'arbitrage.

2.4 Des contrôles peu nombreux, une absence de politique de contrôle des gestionnaires d'hébergement

Aux limites des outils de gestion et de suivi par l'État de l'activité d'hébergement, s'ajoute le faible nombre de contrôles effectués et l'absence d'une politique de contrôle tant des établissements d'hébergement que de leurs organismes gestionnaires (gouvernance, finances, pilotage des activités, contrôle interne).

En matière de contrôle des établissements d'hébergement, les inspections sont déclenchées le plus souvent sur la base de signalements, et ne sont pas nombreuses au regard de la taille du parc. Ainsi, en Île-de-France, région qui concentre près de 20 % des CHRS, neuf inspections étaient programmées en 2022 sur les 163 établissements que compte la région. Seules quatre ont été réalisées. Quant au contrôle

⁸¹ L'article 13 de la loi du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie, a prévu que les SIAO transmettent chaque mois aux services de l'Ofii la liste des demandeurs d'asile et des réfugiés hébergés au sein du parc généraliste.

⁸² Un comité d'action régionale (Car) est une l'instance collégiale où s'élabore la stratégie de l'État en région et où les moyens de l'État sont répartis en fonction des priorités. Le secrétaire général pour les affaires régionales anime, pour le compte du préfet de région, le « pré-Car » qui réunit les secrétaires généraux des préfectures et les directeurs régionaux et prépare les réunions du Car. Le sujet de l'hébergement est traité en pré-Car en présence des secrétaires généraux des préfectures de départements car celui-ci est abordé sous l'angle budgétaire alors même que ce sont les Pdec qui pilotent ces sujets.

des organismes gestionnaires, la vision globale que l'État porte sur leur gestion se limite à la revue des entités pour la fixation des frais de siège, et à l'établissement actuel d'un dialogue national avec les associations les plus importantes, comme évoqué ci-dessus. Les contrôles d'ensemble de la gestion sont trop peu nombreux.

Au regard des risques encourus, le contrôle des gestionnaires d'hébergement, qu'il soit réalisé sur la totalité de l'organisme ou sur un établissement, est donc trop limité. Si ces structures peuvent être contrôlées par les juridictions financières et l'inspection générale des affaires sociales au titre des subventions publiques et des dons qu'elles perçoivent, celles-ci ne peuvent pas remplacer une véritable stratégie de contrôle définie par l'État.

La définition d'une politique de contrôle s'avère d'autant plus nécessaire que le montant des crédits engagés et la taille du parc ont fortement augmenté (3,2 Md€ de crédits dépensés en 2023, 317 000 places d'hébergement) et que les risques afférents peuvent être exacerbés dans un contexte de structures d'hébergement ouvertes en urgence et de croissance rapide d'organismes gestionnaires (risques liés à l'activité comme la survenance de dysfonctionnements graves dans la prise en charge des personnes hébergées, risques budgétaires et comptables liés à la situation financière de l'organisme, etc.).

2.4.1 Un contrôle des centres d'hébergement basé sur une logique curative

2.4.1.1 Le dispositif de contrôle se caractérise par une absence de stratégie

Au niveau national, le secrétariat général du ministère chargé des affaires sociales (SGMAS) est chargé de la définition et de la mise en œuvre de la politique de contrôle dans le champ de la cohésion sociale. Il anime un comité de pilotage national composé notamment de la DGCS et de la Dhal, et associant des représentants des directions régionales, des missions régionales et interdépartementales d'inspection, de contrôle et d'évaluation (Mriice) et de l'Inspection générale des affaires sociales. Le comité de pilotage est consulté sur les priorités à définir de façon annuelle pour diffusion ensuite aux services déconcentrés. Or cette organisation nationale ne diffuse pas systématiquement de priorités et n'implique pas la DGEF, qui pilote pourtant un parc de plus de 130 000 places d'hébergement en 2023.

Le pilotage du réseau des responsables régionaux de contrôle est assuré par le SGMAS. Au sein des Dreets, les Mriice, services dédiés aux contrôles, assurent un rôle d'animation en construisant une programmation régionale des contrôles conformément aux orientations nationales. Elles interviennent également auprès des contrôleurs positionnés en Ddets en leur proposant un appui méthodologique et le cas échéant opérationnel. En effet, le contrôle des établissements d'hébergement généraliste et spécifique relevant des régimes de l'autorisation⁸³ (ESSMS) et de la déclaration (les établissements subventionnés comme les Chu ou les HUDA) relève de l'autorité du préfet de département.

L'absence de cartographie nationale des risques basée sur des critères de risque définis préalablement⁸⁴ et déclinée au niveau régional, amène les contrôleurs à fixer leur programme de contrôles en fonction d'alertes et de signalements, et non dans une logique préventive de maîtrise des risques. Les évaluations dont les ESSMS doivent faire l'objet tous les cinq ans par des organismes agréés ne remplacent pas les

⁸³ Article L.312-1 du code de l'action sociale et des familles.

⁸⁴ Parmi les critères, peuvent être cités la hausse du budget de l'établissement, sa date récente d'ouverture.

contrôles sur place de vérifications des conditions d'accueil et de bon fonctionnement de la structure, ni l'analyse financière des comptes pouvant aller jusqu'à la vérification de factures. Enfin, le peu de contrôles menés démontre leur importance et leur utilité : selon les cas, les contrôles peuvent aboutir à la récupération d'excédents et au redéploiement des crédits obtenus, et parfois même à la fermeture de centres aux prises en charge défaillantes ou encore à la mise en examen de gestionnaires (abus de bien social, détournement de fonds sur la base de fausses factures, ...).

Enfin, les effectifs de contrôle des Dreets et Ddets ne sont pas articulés avec l'inspection-contrôle des agences régionales de santé (ARS) pour partager les programmations et l'appréciation des risques. Pour mémoire, si le préfet de département, par l'intermédiaire des Ddets, est compétent pour contrôler les ESSMS dans le champ de la cohésion sociale, le directeur général de l'agence régionale de santé est quant à lui compétent sur les volets santé et sanitaire, et le président du conseil départemental sur le volet dépendance des ESSMS (personnes âgées, handicapées et aide sociale à l'enfance⁸⁵). Une articulation apparaît nécessaire entre les différentes inspections-contrôles.

2.4.1.2 La stratégie de contrôle doit définir les moyens humains et techniques nécessaires

Les moyens actuels de contrôle (effectifs, systèmes d'information) sont insuffisants, ce qui rend difficile l'élaboration et la mise en œuvre d'une stratégie nationale de contrôle.

Aucun système d'information n'existe en matière de contrôle que ce soit au niveau du suivi et du pilotage des missions de contrôle, du partage des données ou du suivi des alertes (événements graves indésirables, réclamations, signalements). Comme vu *supra* par exemple, la procédure de recueil et de traitement des événements indésirables graves se limite à un envoi de courrier électronique par l'organisme gestionnaire aux services de l'État. Les procédures ne sont ni homogénéisées ni systématiques.

Cette situation est d'autant plus regrettable pour le champ de l'hébergement que des outils existent dans d'autres secteurs, comme le secteur sanitaire. Les ARS disposent d'un logiciel pour le pilotage des missions, d'un SharePoint pour le partage de données et d'un portail de signalements. De tels outils pourraient bénéficier utilement au secteur de l'hébergement.

Au-delà des moyens techniques, une stratégie doit s'appuyer sur des effectifs en nombre suffisant et formés. Or seule une personne est chargée du pilotage national et assure par ailleurs d'autres missions en plus de celle-ci. Quant aux Dreets et Ddets, un total de 55,6 ETPT sont affectés à une fonction d'inspection contrôle sur l'ensemble du territoire au 31 décembre 2021, en diminution de 45,5 % en trois ans⁸⁶, et ce malgré la hausse du nombre de centres d'hébergement et de crédits afférents dédiés. Si Dreets et Ddets ont pour mission de contrôler les conditions d'accueil des structures d'hébergement, elles peinent à l'exercer même dans leur format le plus allégé, à savoir les visites de conformité ou d'ouverture pour les établissements et les suites de signalements. Dans un courrier du préfet de la région Île-de-France daté du 12 février 2020, adressé aux ministres des solidarités et de la santé d'une part, et de la ville et du logement d'autre part, celui-ci alertait sur ces « missions très fortement délaissées aujourd'hui faute de moyens ».

La politique de contrôle à définir pourra ainsi notamment fixer un taux de contrôleurs par département en fonction de critères objectivés comme par exemple le nombre de centres d'hébergement présents,

⁸⁵ Article L. 313-13 du code de l'action sociale et des familles.

⁸⁶ Source : secrétariat général des ministères sociaux, enquête activité 2021.

récemment ouverts, etc. Il parait également de bonne gestion d'envisager de consacrer un pourcentage de crédits d'hébergement dédié aux missions de contrôle. Afin d'optimiser la gestion d'un parc ayant connu une hausse substantielle du nombre de ses places et d'homogénéiser les pratiques, la DGEF a ouvert un chantier, dans le cadre de la révision du Snadar, qui vise à renforcer la politique de contrôle des lieux d'hébergement relevant de son périmètre. L'Ofii a formulé l'idée de mettre en place une mission d'audit des centres du dispositif national d'accueil qui serait portée par des agents de l'Ofii. Un partage des rapports de contrôle serait effectué avec les préfets et Ddets compétentes, et permettrait d'alimenter le dialogue de gestion entre la préfecture, les Ddets et les gestionnaires d'établissements. L'Ofii complète sa proposition d'un calcul sur la rentabilité de l'opération en mettant en regard le coût engendré par les effectifs supplémentaires requis qu'il chiffre et les économies potentielles permises par un meilleur contrôle des centres. Des équipes d'audit mixtes Ofii-Ddets pourraient aussi être envisagées.

En matière de comparaison internationale, l'exemple de l'agence fédérale pour l'accueil des demandeurs d'asile (Fedasil) est intéressant en ce qu'elle renforce sa politique d'audit et de contrôle.

L'agence Fedasil belge inscrit dans son plan stratégique les grilles d'audit des centres d'accueil de demandeurs d'asile

L'agence fédérale pour l'accueil des demandeurs d'asile (Fedasil) est une instance d'utilité publique belge créée par la loi-programme du 19 juillet 2001. Fedasil est responsable de l'accueil des demandeurs d'asile. Placée sous la tutelle de la Secrétaire d'État à l'asile, de l'immigration et de l'intégration sociale, sa principale activité consiste à assurer, directement ou en collaboration avec des partenaires⁸⁷, l'organisation et la gestion de l'accueil de demandeurs d'asile, ainsi que la coordination du retour volontaire. À côté des places d'accueil structurelles, Fedasil gère également des places « tampon », disponibles immédiatement en cas de crise. En outre, l'Agence contribue à l'élaboration, à la préparation et à la mise en œuvre de la politique d'accueil avec les autorités belges.

Dans son plan stratégique 2021-2026 actuellement en cours, en lien avec le renforcement du contrôle organisationnel par le Service d'Audit interne fédéral⁸⁸, Fedasil décline deux objectifs stratégiques spécifiquement liés à la mise en œuvre et la vérification d'une qualité uniforme de l'accueil dans les centres. Ainsi, l'objectif 3 *Proposer un service de qualité adapté aux besoins spécifiques du bénéficiaire* précise que des « objectifs horizontaux dans tous les centres » sont définis avec des recommandations clés par centre, basés sur les résultats des audits de qualité, des plans d'action transversaux et des audits de prévention. L'objectif stratégique 5 *Orienter et soutenir les centres fédéraux et renforcer leur gestion* énonce que les directions régionales sont responsables du bon fonctionnement des centres fédéraux et s'assurent également que les recommandations sont correctement suivies. La réalisation des objectifs est également utilisée comme base pour l'évaluation des directeurs de centre.

Conscients du renforcement nécessaire du contrôle des établissements, le SGMAS, la Dhal et la DGEF ont ouvert des chantiers visant à la définition d'une stratégie (mise en place d'une commission nationale de programmation des inspections-contrôles) ; la rédaction de procédures (travaux d'harmonisation du suivi des inspections-contrôles, refonte des bilans des plans régionaux de contrôle pour améliorer l'analyse qualitative des actions, nourrir les orientations et développer une analyse des risques,

⁸⁷ Outre Fedasil, qui gère directement 18 centres d'accueil, la Croix-Rouge (22 centres), certains CPAS (initiatives d'accueil locales) et différents partenaires d'organisations non gouvernementales proposent également des places d'accueil. Fedasil coordonne les différentes structures d'accueil.

⁸⁸ L'arrêté royal du 4 mai 2016 instaure le Service d'audit interne fédéral (AIF), créé sous l'autorité administrative du Premier ministre. Pour chaque organisation adhérente, l'AIF évalue la fiabilité du système de contrôle interne, la gestion des risques et la bonne gouvernance. Il est également chargé de mener des activités d'audit judiciaire.

construction du processus de remontée des évènements indésirables graves) ; la mise en place d'outils (développement d'un projet de système d'information par la DGEF) ; et au renforcement des moyens humains (22 ETP supplémentaires devraient renforcer les missions régionales d'inspection et de contrôle en 2024).

L'élaboration de la politique de contrôle des établissements d'hébergement doit s'atteler à définir effectivement une approche par les risques, pilotée au niveau national par un comité de pilotage composé de toutes les parties prenantes, avec un rôle effectif d'arbitrage et d'impulsion (organisation). Elle doit aboutir à un programme pluriannuel de contrôle, être relayée auprès des missions régionales puis des Ddets, et suivie dans sa mise en œuvre en s'appuyant sur des moyens humains en nombre adapté et formés, et des systèmes d'information déployés.

Recommandation n° 11. (SGMAS, Dhal, DGEF) Déployer une stratégie nationale de contrôle des organismes gestionnaires d'hébergement et de leurs établissements (organisation, procédures, moyens humains et système d'informations).

La mise en place d'une politique de contrôle des établissements d'hébergement doit aussi pouvoir intégrer la thématique de la gestion d'ensemble des organismes gestionnaires dont l'État n'a qu'une vision très partielle.

2.4.2 Un contrôle global des organismes gestionnaires d'hébergement trop limité

Comme vu *supra*, l'État a contribué à faire croître fortement et rapidement des organismes gestionnaires dans le but de répondre aux besoins d'hébergement. Cette évolution ne s'est toutefois pas accompagnée d'un renforcement des contrôles de la bonne gestion des organismes, et du suivi de leur solidité financière, alors même que les risques se sont accrus en termes de pilotage de l'activité et de robustesse des fonctions support. Au-delà de l'absence de contrôle, l'État n'a qu'une vision partielle de la gestion et de l'activité de ces organismes à travers la fixation du taux de frais de siège et les prémices d'un dialogue national avec certaines grandes associations du secteur.

2.4.2.1 La fixation des frais de siège : un mécanisme lourd qui devrait être simplifié

Le fonctionnement et la soutenabilité financière des organismes qui gèrent des ESSMS peuvent être entrevus par les services déconcentrés de l'État lors de l'instruction des frais de siège, renouvelée tous les cinq ans. Les frais de siège sont des coûts engagés par l'organisme gestionnaire pour les besoins de l'ensemble de ses établissements. Ils sont destinés à rémunérer les services apportés par le siège à ses établissements et sont calculés par l'administration qui les finance dans le cadre des dotations globales de financement qu'elle verse aux ESSMS.

L'article L. 314-7 du code de l'action sociale et des familles dispose que peut être prélevée, sur le budget des ESSMS, une quote-part visant à financer les frais dits « de siège » des organismes, dans une limite déterminée par l'autorité de tarification – préfet de région, directeur de l'ARS ou président du conseil

départemental selon l'activité principale et l'implantation de l'organisme⁸⁹. Ces frais peuvent notamment couvrir les dépenses afférentes aux systèmes d'information, au contrôle interne, à la conduite d'études ou à l'élaboration du projet d'établissement⁹⁰. Lorsqu'un Cpom est établi, celui-ci a vocation à fixer le montant de ces frais de siège.

L'établissement d'une autorisation de frais de siège constitue de fait, pour l'État, un dispositif lourd mobilisant de manière récurrente des ressources de suivi. La fixation des frais de siège fait suite à un processus d'instruction conséquent et spécifique, conduisant à l'analyse de l'organisation interne des établissements de chaque association, des délégations de pouvoir, des règles d'affectation des produits, du budget prévisionnel, des fiches de postes et rémunérations du siège⁹¹, etc. Du fait de la localisation en Ile-de-France du siège des organismes gestionnaires de l'hébergement les plus importants, la Drihl est particulièrement sollicitée. Or elle ne dispose que de deux ETPT pour cette mission, chargés en outre de l'établissement de la tarification et des Cpom pour les CHRS de la région.

L'exercice reste mené essentiellement sur pièces et n'a pas de vocation de contrôle plus général des organismes. Il aboutit à la fixation d'un taux de prélèvement sur les ressources des établissements d'hébergement, dont la portée est très variable selon l'organisation interne des organismes et qui ne dit que peu de l'efficacité ou même de l'importance des activités du siège par rapport aux établissements. À titre d'illustration, dans une première association, ce taux, fixé à 4,93 %, finance les services support et stratégiques du siège, à l'exception de l'animation départementale située au sein d'unités territoriales qui font l'objet de prélèvements internes spécifiques sur des activités de logement accompagné (hors hébergement). Dans une autre, une partie substantielle des fonctions support est assurée en dehors de ces frais de siège (fixés à 4,3 %), par l'intermédiaire d'un prestataire qui facture aux associations des prestations dans les domaines informatique, comptable, juridique, financier et achats.

Par ailleurs, aucune doctrine ou méthode de calcul n'ayant à ce jour été proposée par l'administration centrale afin d'harmoniser les modalités de fixation des frais de siège sur le territoire, la diversité des taux fixés ne relève pas seulement de différences d'organisation interne des organismes mais aussi de modalités de calcul variables en fonction des administrations qui les fixent. En tout état de cause, au vu de la grande variabilité de l'organisation interne de chaque organisme, toute doctrine prendrait le risque d'une grande complexité, sauf à normer l'organisation de chaque association, ce qui se heurterait au principe de liberté associative.

Une autre limite de ce mécanisme de frais de siège réside dans le fait qu'il ne s'applique qu'aux ESSMS et non aux établissements subventionnés qui ont concentré l'essentiel de la croissance de l'activité ces dernières années dans le secteur de l'hébergement (Chu, HUAS, HUDA, ...).

Une piste de solution pourrait résider dans la fixation d'un pourcentage unique de frais de siège qui serait modulé en fonction de paniers de services attendus d'un siège pour tenir compte des différents schémas organisationnels. Cette modulation permettrait de s'adapter à des organisations plus ou moins centralisées sans pour autant passer par des méthodes de calcul complexes. Ainsi, une simplification des frais de siège pourrait permettre une réorientation des moyens humains actuellement requis pour leur fixation vers une activité de contrôle global des organismes. Une autre option, envisagée par le SGMAS, serait de supprimer la procédure de gestion des frais de siège en les intégrant directement dans les

⁸⁹ Article L. 314-90 du code de l'action sociale et des familles.

⁹⁰ Article R. 314-88 du code de l'action sociale et des familles.

⁹¹ Arrêté du 10 novembre 2003 fixant la liste des pièces prévues au III de l'article R. 314-88 du code de l'action sociale et des familles relative à la demande d'autorisation et de renouvellement d'autorisation de frais de siège social.

différentes tarifications nationales, charge au gestionnaire de créer sa règle interne de « prélèvement ». À tout le moins, la simplification de ce mécanisme doit être mise en œuvre.

Recommandation n° 12. (SGMAS) Simplifier le mécanisme de fixation des frais de siège et réallouer les ressources humaines y afférentes au contrôle global des organismes gestionnaires.

2.4.2.2 Une vision et des contrôles trop limités de la gestion globale des organismes gestionnaires

Les risques accrus encourus par les organismes gestionnaires qui ont crû rapidement obligent d'autant plus l'État à mener des contrôles. Ceux-ci sont à effectuer selon une stratégie définie en amont.

Parmi les préalables nécessaires pour établir cette politique de contrôle, se trouve la mise en place d'un système d'information qui permette de disposer de façon automatique d'une vision nationale de chaque structure à l'aide de grands ratios et données (totalité des crédits de l'État perçus, nombre total de places d'hébergement généraliste et spécifique financées, nombre d'établissements gérés, résultats, pourcentage d'évolution des charges, ratio subventions/charges, trésorerie en nombre de jours, solvabilité générale ...). Actuellement, s'agissant uniquement des données de base à savoir les crédits versés par organisme, le système de gestion Chorus ne permet pas de les rassembler : des structures locales d'organisme ont parfois leur propre personnalité juridique, à l'exemple de la fédération Emmaüs France, empêchant toute requête par ensemble cohérent correspondant à un organisme faitier commun.

Comme évoqué ci-dessus, la Dhal ou la DGEF ne disposent pas, en dehors des éléments qui peuvent être partagés dans les rapports d'activité ou dans des réunions de travail, de connaissance précise de la situation financière des organismes. La seule connaissance qu'elles ont de difficultés financières éventuelles d'un organisme réside dans leur saisine régulière par les préfets des difficultés rencontrées par certains d'entre eux à cause des retards de paiement de l'État.

Conscient de cette situation, la DGEF fait part de sa volonté d'expertiser dans les mois à venir différentes options visant à mettre en place un dispositif permettant d'examiner la situation générale des grands organismes financés par plusieurs ministères.

Une procédure d'évaluation *a priori* pourrait également être mise en place afin de s'assurer de la solidité d'un organisme avant de lui confier toute nouvelle activité d'hébergement. Deux séries de critères pourraient ainsi orienter la décision des services déconcentrés : la qualité de la gouvernance de l'organisme et sa solidité financière. Ces critères seraient précisés et mis à la disposition des services déconcentrés par les administrations centrales.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Au vu de la forte hausse des places d'hébergement ces dernières années, qui s'appuie sur des organismes gestionnaires prenant un poids majeur dans la politique publique, les relations entre l'État et les gestionnaires de centres d'hébergement doivent passer un cap qualitatif. Cette politique apparaît en l'état essentiellement organisée autour d'une logique annuelle de maîtrise des dépenses à court terme, notamment au moment de la budgétisation, appuyée sur un suivi en général lacunaire et

essentiellement réalisé sur pièces. Elle devrait être rééquilibrée autour d'une stratégie définie de pilotage de la qualité du parc d'hébergement à un horizon pluriannuel, appuyée sur une contractualisation plus précise avec les organismes gestionnaires et complétée par des contrôles sur pièces et sur place, au niveau des établissements comme au niveau des personnes morales.

Ce changement de logique implique d'assumer la pérennité, à moyen terme, d'une partie du parc d'hébergement compte tenu des évolutions à l'œuvre – dynamique qui doit être menée en complémentarité de l'accélération du « logement d'abord ». En l'état, le recours dans l'urgence aux associations ne favorise guère l'établissement de relations équilibrées entre l'État et les structures gestionnaires : la capacité d'intervention de ces dernières leur permet de réagir rapidement aux sollicitations, mais sans visibilité financière, sans capacité à planifier les déploiements de places et sans dialogue de gestion construit sur la qualité de l'hébergement. L'activité de gestion de l'urgence accapare en outre l'essentiel du temps disponible et des moyens de pilotage de l'activité.

Les sous-budgétisations récurrentes et la gestion infra-annuelle heurtée des crédits ont par ailleurs contribué à tendre les relations financières avec les organismes. Elles ont aussi occasionné un surcroît de travail pour les services de l'État et les organismes : enquêtes ad hoc de remontée des besoins, délégation des crédits en cours d'année, rédaction d'avenants spécifiques, etc. Cette gestion souvent complexe et non anticipée absorbe l'essentiel du temps des agents au détriment de l'analyse plus approfondie de l'activité ou des comptes des associations et, a fortiori, de la politique d'insertion sociale qui doit être déployée.

Une stratégie de pilotage du parc d'hébergement implique de sortir progressivement de la dépendance aux mécanismes de subventions, désormais inadaptés, a fortiori lorsque conventionnées sur une année civile unique. L'accélération de la transformation des centres d'hébergement d'urgence dont l'activité est pérenne en ESSMS est indispensable, et doit aller de pair avec la généralisation des Cpom pour les ESSMS afin de construire un pilotage pluriannuel de cette politique publique sur la base de la qualité des services rendus. En outre, si les outils administratifs, financiers, les procédures et les systèmes d'information ont fait l'objet de premiers travaux, il importe de poursuivre les efforts engagés en ce sens. L'ambition d'une gestion pluriannuelle des établissements nécessite en effet à la fois de dégager du temps au profit de tâches à plus forte valeur ajoutée, et la mise à disposition d'informations organisées afin de pouvoir suivre l'activité des organismes gestionnaires.

Enfin, l'ensemble de cette dynamique de modernisation devrait être complétée par une réelle stratégie de contrôle des établissements et des organismes gestionnaires, et par le renforcement des moyens associés. Reconnaître l'autonomie des organismes gestionnaires doit s'accompagner d'un exercice par l'État de ses responsabilités de bout en bout. Encore lacunaire, la politique de contrôle fait en l'état peser un risque de plus en plus important au système d'hébergement, dès lors que les organismes gestionnaires deviennent systémiques et que l'État ne se donne pas les moyens de connaître et de contrôler leur fonctionnement sur pièces et sur place.

LISTE DES ABBREVIATIONS

AHI	Accueil, hébergement, insertion
AT-SA	Accueil temporaire et service de l'asile
ARS	Agence régionale de santé
BPI	Bénéficiaires de la protection internationale
BPT	Bénéficiaires de la protection temporaire
CAES	Centre d'accueil et d'examen des situations
CADA	Centre d'accueil pour demandeurs d'asile
CAO	Centre d'accueil et d'orientation
CASF	Code de l'action sociale et des familles
CESEDA	Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile
CHRS	Centre d'hébergement et de réinsertion sociale
CHU	Centre d'hébergement d'urgence
CHUM	Centre d'hébergement d'urgence pour migrants
CNDA	Cour nationale du droit d'asile
CPH	Centre provisoire d'hébergement
CPO	Convention pluriannuelle d'objectifs
CPOM	Contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens
DB	Direction du budget
DDETS(-PP)	Direction départementale de l'emploi, du travail et des solidarités (et de la protection des populations)
DGCS	Direction générale de la cohésion sociale
DGEF	Direction générale des étrangers en France
DGF	Dotation globale de financement
DHAL	Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement
DNA	Dispositif national d'accueil
DN@-NG	Système d'information de pilotage du dispositif national d'accueil
DREETS	Direction régionale de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités
DRIHL	direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement
EIG	évènement indésirable grave

LES RELATIONS ENTRE L'ÉTAT ET LES GESTIONNAIRES DE STRUCTURES
D'HÉBERGEMENT

ENC-AHI	enquête nationale des coûts du dispositif d'accueil, d'hébergement et d'insertion
ESSMS	Etablissements et services sociaux et médico-sociaux
GUDA	Guichet unique pour demandeur d'asile
HUAS	Hébergement d'urgence avec accompagnement social
HUDA	Hébergement d'urgence des demandeurs d'asile
MRIICE	Mission régionale et interdépartementale d'inspection contrôle évaluation
OFII	Office français de l'immigration et de l'intégration
OFPRA	Office français de protection des réfugiés et apatrides
PDEC	Préfet délégué à l'égalité des chances
PRAHDA	Programme d'accueil et d'hébergement des demandeurs d'asile
SGAR	Secrétariat général aux affaires régionales
SGMAS	Secrétariat général du ministère chargé des affaires sociales
SIAO	Service intégré d'accueil et d'orientation
SNADAR	Schéma national d'accueil des demandeurs d'asile et d'intégration des réfugiés
SRADAR	Schéma régional d'accueil des demandeurs d'asile et d'intégration des réfugiés

ANNEXES

Annexe n° 1.	Description des principaux dispositifs d'hébergement.....	79
Annexe n° 2.	Tableau récapitulatif des dispositifs d'hébergement en 2023.....	81
Annexe n° 3.	Places d'hébergement financées sur le programme 177.....	82
Annexe n° 4.	Places d'hébergement financées sur les programmes 303 et 104.....	83
Annexe n° 5.	Évolution du nombre d'organismes et des montants perçus.....	84
Annexe n° 6.	Grandes caractéristiques des Cpom des régions Île-de-France et Auvergne-Rhône-Alpes	85
Annexe n° 7.	Encadrer la reprise des excédents sur subvention par des critères harmonisés et replacer ces décisions dans un cadre de dialogue pluriannuel	88
Annexe n° 8.	Le rôle et le fonctionnement de la délégation à l'hébergement et à l'accès au logement.....	90

Annexe n° 1. Description des principaux dispositifs d'hébergement

Dans le cadre de l'hébergement généraliste :

- Les centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) accueillent des personnes ou des familles qui connaissent de graves difficultés économiques et sociales dans le but de leur permettre de recouvrer leur autonomie. Certains établissements sont spécialisés dans l'accueil d'un type de public (femmes enceintes, personnes sortant de prison, etc.), tandis que d'autres sont des établissements de droit commun dits « tout public ». Ce sont des établissements médico-sociaux (ESSMS) relevant du code de l'action sociale et des familles (CASF). Le coût journalier moyen est de 38,58 € en 2023.
- Les centres d'hébergement d'urgence (Chu) ont pour objectif la mise à l'abri de toute personne, quel que soit son profil ou son statut administratif, selon le principe d'inconditionnalité de l'accueil. L'hébergement des personnes doit durer jusqu'à ce que celles-ci se voient proposer des solutions de logement durables (article 4 de la loi du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable (Dalo), sauf si elles ne le souhaitent pas ou enfreignent le règlement intérieur du centre. Le coût moyen unitaire en hébergement d'urgence est de 26,05 €.
- L'hébergement d'urgence avec accompagnement social (HUAS) permet de renforcer les capacités d'hébergement des personnes en grande précarité, qu'elle que soit leur situation administrative, avec un accompagnement social afin de les conduire à accéder à un logement autonome.
- Les nuitées hôtelières permettent un accueil théoriquement temporaire de personnes en situation de détresse, souvent orientées par le SIAO - 115. Le coût moyen d'une nuitée hôtelière est de 19,09 € en 2023.

Dans le cadre de l'hébergement des demandeurs d'asile (défini à l'article L.744-3 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (Ceseda)) :

- Les centres d'accueil pour demandeurs d'asile (Cada)⁹² accueillent les demandeurs d'asile pendant la durée de la procédure d'instruction de leur demande par l'Ofpra ainsi que, le cas échéant, durant leur recours devant la Cour nationale du droit d'asile (CNDA). Ils ont pour missions l'hébergement, l'accompagnement administratif, social et médical, des personnes. Ils constituent une catégorie spécifique d'établissement et service social et médico-social (ESSMS) relevant du CASF. Le coût cible par jour et par personne est de 21,35 € en 2023.
- Les centres d'accueil et d'examen des situations (CAES), créés en 2017, sont des dispositifs de mise à l'abri permettant de procéder à l'analyse des situations administratives, à l'accompagnement administratif, social et sanitaire des publics hébergés et à une orientation rapide vers d'autres dispositifs d'hébergement. La durée maximale de séjour est fixée à un mois. Le coût cible par jour et par personne est de 26,95 € (33,95 € en Île-de-France).
- Les hébergements d'urgence des demandeurs d'asile (HUDA) sont des hébergements adaptés aux personnes sous procédure Dublin ou en procédure accélérée. Ils se composent à la fois de places dites « pérennes » et de nuitées hôtelières. Le coût cible par jour et par personne est de 18,80 € (19,80 € en Île-de-France).
- Le programme d'accueil et d'hébergement des demandeurs d'asile (Prahda), mis en place depuis 2017 dans le cadre d'une procédure de commande publique, accueille et accompagne des demandeurs d'asile aux statuts administratifs divers (en attente d'enregistrement, en cours de procédure ou, dans

⁹² Créés par la circulaire n° 91-22 du 19 décembre 1991.

la majorité des cas, dublinés dans l'attente de leur transfert vers l'État responsable de l'examen de leur demande d'asile). Le coût moyen journalier est de 18,90 € en 2023 (20,05 € en Île-de-France).

- Les centres d'accueil et d'orientation (CAO), créés en 2015, hébergeaient des personnes évacuées des camps de Calais et d'Île-de-France. Le coût cible était de 23 €. Ils sont intégrés aux HUDA depuis juillet 2020.
- Les accueils temporaires et service de l'asile (AT-SA), créés dans les années 2000, avaient pour mission de désengorger les territoires soumis aux flux les plus importants (historiquement Île-de-France et Rhône-Alpes). Ils étaient gérés au niveau de l'administration centrale (direction de l'asile). La majorité des places AT-SA sont devenues des places HUDA en 2019.
- Les centres d'hébergement d'urgence pour migrants (Chum) accueillaient les migrants évacués des campements parisiens. La majorité de ces places sont devenues des places HUDA et CPH en 2019. Le coût cible journalier était de 25 €.
- Les dépenses d'hébergement des bénéficiaires de la protection temporaire d'Ukraine depuis 2022. Le coût cible de la journée est de 30,20 € en 2023.

Dans le cadre de l'hébergement des réfugiés :

- Les centres provisoires d'hébergement (CPH) accueillent des personnes bénéficiant de la protection internationale délivrée par l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (Ofpra) ou la Cour nationale du droit d'asile (CNDA). Ce sont des ESSMS. Le coût moyen journalier est de 27,45 €.

Annexe n° 2. Tableau récapitulatif des dispositifs d'hébergement en 2023

Programme budgétaire	Exécution 2023 (en M€ et en CP)	Nombre d'établissements (en 2021)	Nombre de places en 2023	Coût journalier moyen (en €)	Mode de gestion	Obligation Cpom	Mode de financement
1. Hébergement généraliste	2 220,51	1 899	202 686				
<i>dont hébergement d'urgence (Chu, HUAS, nuitées hôtelières, places autres)</i>	1 438,07	1 062 (3)	152 486	Chu : 26,05 Nuitée hôtelière : 19,09	Pas sous statut ESSMS	Non	Subvention
<i>dont centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS)</i>	782,44	837	50 200	38,58	ESSMS	Oui	Dotation globale de financement
2. Hébergement spécifique pour demandeurs d'asile	916,42	889	119 993				
<i>dont centres d'hébergement d'urgence (HUDA, Praha, CAES) (1)</i>	538,12	526	71 046	HUDA : 18,80/19,80 Praha : 18,90/20,05 CAES : 26,95/33,95 (4)	Pas sous statut ESSMS	Non	Subvention
<i>dont centres d'accueil de demandeurs d'asile (Cada)</i>	378,30	363	48 947	21,35	Statut assimilé ESSMS	Oui	Dotation globale de financement
3. Dispositifs d'accompagnement des bénéficiaires de la protection internationale	113,33	140	11 585				
<i>Actions d'accompagnement (2)</i>	10,45		717		Statut assimilé ESSMS	Oui	Dotation globale de financement
<i>Centres provisoires d'hébergement (CPH)</i>	102,88	140	10 868	27,45	ESSMS	Oui	Dotation globale de financement
Total hébergement	3 250,26	2 928	334 264				

(1) y compris les dispositifs d'hébergement des bénéficiaires de la protection temporaire (BPT) d'Ukraine financés par le programme 303 (centres d'hébergement d'urgence).

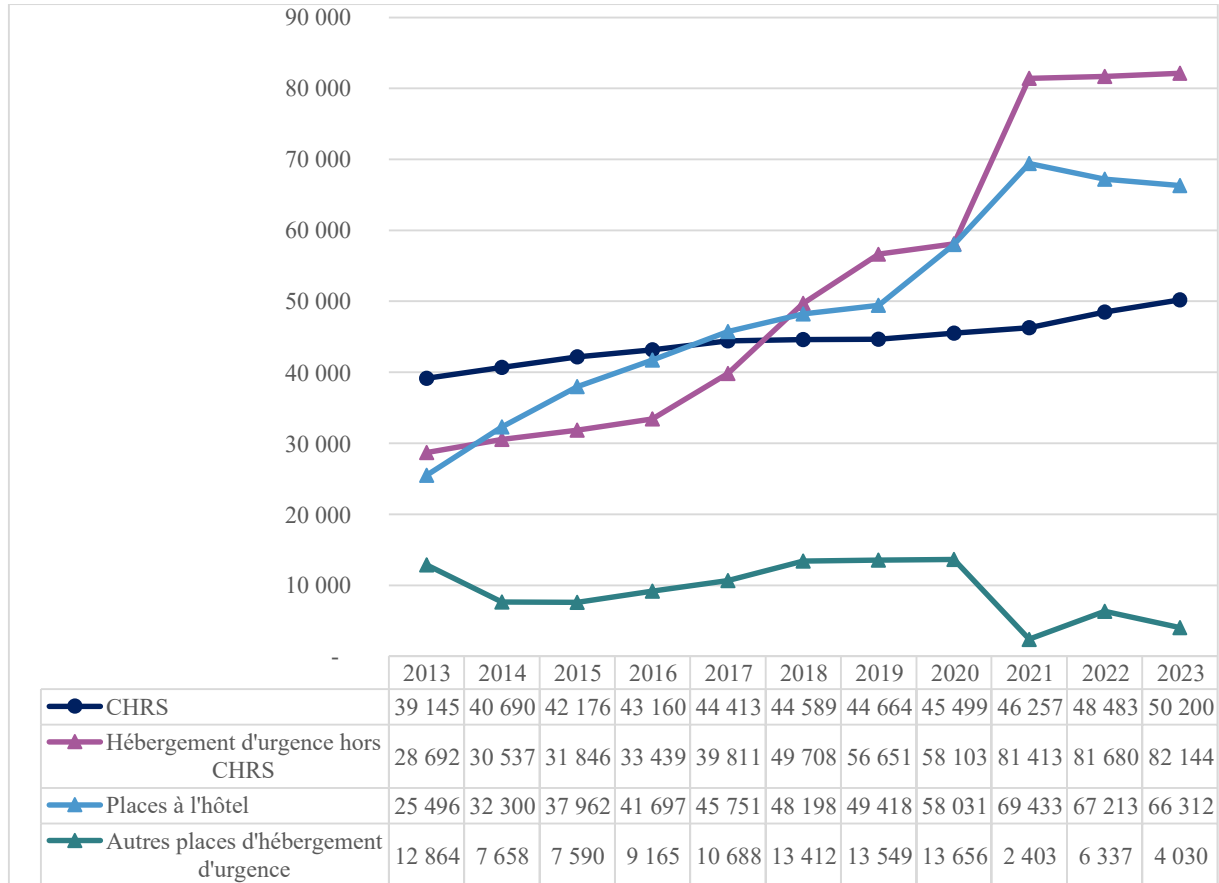
(2) financement de dispositifs d'hébergement spécifiques, assimilés à des centres provisoires d'hébergement, comme le dispositif provisoire d'hébergement des réfugiés statutaires (DPHRS), les dispositifs d'accueil, d'hébergement et d'accompagnement des réfugiés (DAHAR) et le centre d'accueil et d'insertion des réfugiés (CAIR) en Ile-de-France.

(3) Hors nuitées hôtelières.

(4) Hors Île-de-France/ en Île-de-France

Sources : Dhal (programme 177), DGEF (programmes 303 et 104), Drees (nombre de places).

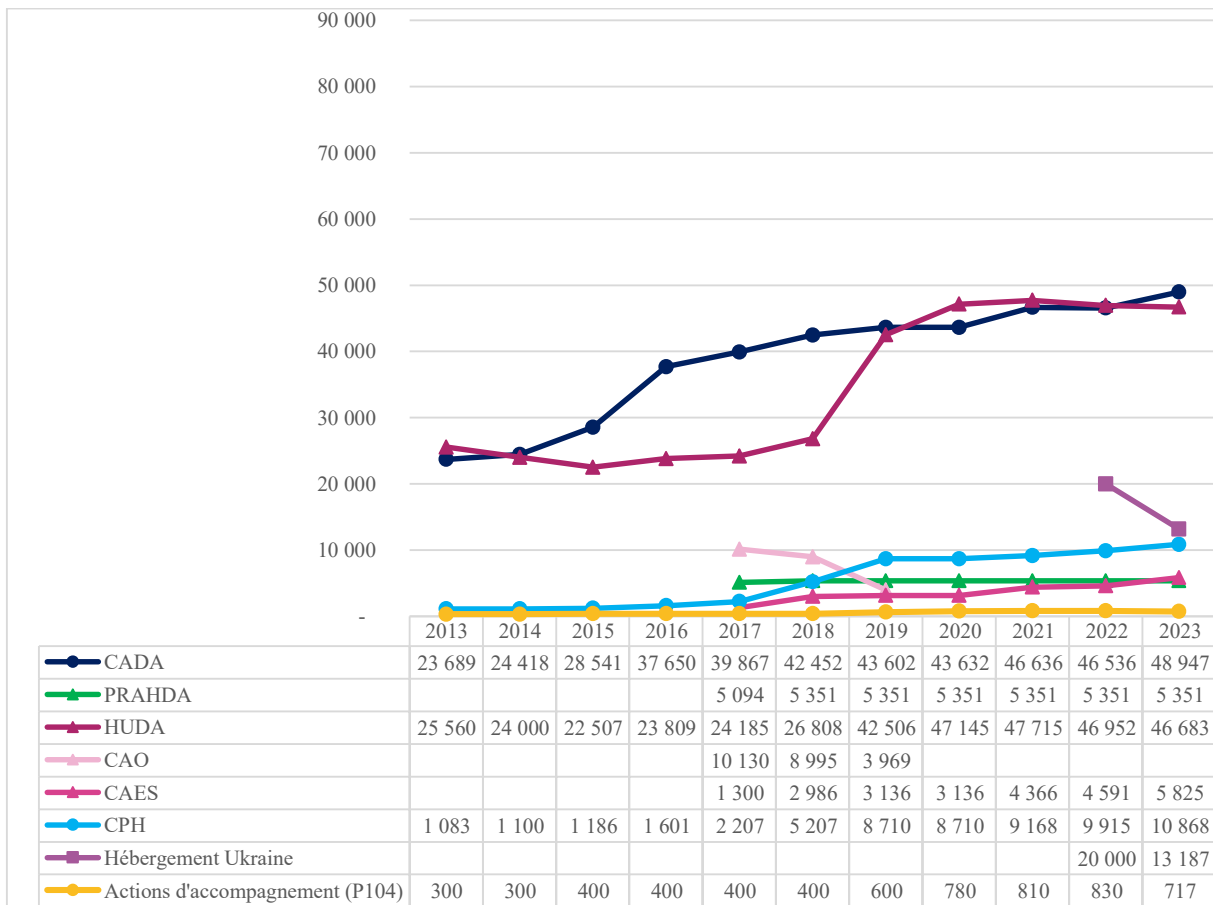
Annexe n° 3. Places d'hébergement financées sur le programme 177



Les autres places d'hébergement d'urgence sont des places dédiées aux opérations de mise à l'abri, des places de résidences hôtelières à vocation sociale et des places de gymnases ou assimilés.

Source : RAP et Dhal

Annexe n° 4. Places d'hébergement financées sur les programmes 303 et 104



Les actions d'accompagnement financées par le programme 104 sont des dispositifs d'hébergement spécifiques, assimilés à des centres provisoires d'hébergement, comme le dispositif provisoire d'hébergement des réfugiés statutaires (DPHRS), les dispositifs d'accueil, d'hébergement et d'accompagnement des réfugiés (DAHAR) et le centre d'accueil et d'insertion des réfugiés (CAIR) en Ile-de-France.

Sources : RAP et DGEF

Annexe n° 5. Évolution du nombre d'organismes et des montants perçus

		2017	2023	Evolution
<i>Nb d'organismes</i>		1 135	1 121	- 1%
<i>Montant perçu (en M€)</i>		2 007	3 220	+ 60%
Organismes intervenant dans les trois activités	Nb	44	74	+ 68%
	%	4%	7%	+ 3 pts
	Mtt (M€)	844	1 463	+ 73%
	%	42%	45%	+ 3 pts
Organismes intervenant dans le champ de l'hébergement généraliste et l'hébergement de demandeurs d'asile	Nb	240	223	- 7%
	%	21%	20%	- 1 pt
	Mtt (M€)	1 497	2 513	+ 68%
	%	75%	78%	+ 3 pts
Organismes intervenant dans le champ des demandeurs d'asile et des bénéficiaires de la protection internationale	Nb	50	84	+ 68%
	%	4%	7%	+ 3 pts
	Mtt (M€)	855	1 488	+ 74%
	%	43%	46%	+ 3 pts
<i>Nb organismes hébergement généraliste</i>		1 029	985	- 4%
<i>Montant perçu par les organismes héberg généraliste</i>		1 968	3 140	+ 60%
Organismes hébergement généraliste intervenant dans les 2 domaines (urgence + CHRS)	Nb	333	439	+ 32%
	%	32%	45%	+ 12 pts
	Mtt (€)	1 327	2 269	+ 71%
	%	67%	72%	+ 15 pts
<i>Nb organismes hébergement demandeurs d'asile</i>		321	338	+ 5%
<i>Montant perçu par les organismes héberg demandeurs d'asile</i>		1 536	2 585	+ 68%
Organismes hébergement demandeurs d'asile intervenant dans les 2 domaines (urgence + Cada)	Nb	98	105	+ 7%
	%	31%	31%	0 pt
	Mtt (€)	930	1 671	+ 80%
	%	61%	65%	+ 4 pts

Périmètre : trois programmes budgétaires

Source : Cour des comptes d'après le SI Chorus

Annexe n° 6. Grandes caractéristiques des Cpom des régions Île-de-France et Auvergne-Rhône-Alpes

Île-de-France : 39 Cpom étudiés

Période couverte	Nb de Cpom	%
2017-2020	1	3%
2019-2021	1	3%
2019-2023	5	13%
2020-2024	2	5%
2021-2025	8	21%
2022-2026	16	41%
2023-2027	6	15%
Total	39	100%

Durée initiale	Nb de Cpom	%
3 ans	1	3%
4 ans	1	3%
5 ans	37	95%
Total	39	100%

Nombre d'avenants / Cpom (à l'exclusion des Cpom conclus en 2023)	Nb de Cpom	%
0	6	18%
1	9	27%
2	11	33%
3	5	15%
4	1	3%
5	1	3%
Total	33	100%

Date signature des Cpom / date entrée en vigueur	Nb de Cpom	%
Avant la date d'EEV	13	33%
Au cours du 1er semestre de l'année d'EEV	16	41%
Au cours du 2nd semestre d'EEV	8	21%
Au cours de l'année suivant l'EEV	2	5%
Total	39	100%

Nb de CHRS / Cpom	Nb de Cpom	%
1	20	51%
2	7	18%
3 à 5	7	18%

LES RELATIONS ENTRE L'ÉTAT ET LES GESTIONNAIRES DE STRUCTURES
D'HÉBERGEMENT

<i>Nb de CHRS / Cpom</i>	<i>Nb de Cpom</i>	<i>%</i>
<i>6 à 9</i>	3	8%
<i>Plus de 10</i>	2	5%
<i>Total</i>	39	100%

<i>Frais de siège</i>	<i>Nb de Cpom</i>	<i>%</i>
<i>Aucune indication</i>	18	46%
<i>En cours</i>	2	5%
<i>Moins de 3%</i>	1	3%
<i>de 3% à 3,9%</i>	3	8%
<i>de 4% à 4,9%</i>	9	23%
<i>de 5% à 5,9%</i>	4	10%
<i>9%</i>	2	5%
<i>Total</i>	39	100%

<i>Autorité de tarification</i>	<i>Nb de Cpom</i>	<i>%</i>
<i>DRIHL</i>	9	45%
<i>Département</i>	6	30%
<i>ARS</i>	4	20%
<i>Ville de Paris</i>	1	5%
<i>Total</i>	20	100%

Auvergne-Rhône-Alpes : 14 Cpom étudiés

<i>Période couverte</i>	<i>Nb de Cpom</i>	<i>%</i>
2017-2019	1	7%
2018-2020	3	21%
2018-2022	3	21%
2019-2021	2	14%
2022-2026	1	7%
2023-2027	4	29%
Total	14	100%

<i>Durée initiale</i>	<i>Nb de Cpom</i>	<i>%</i>
3 ans	6	43%
5 ans	8	57%
Total	14	100%

<i>Nombre d'avenants / Cpom (à l'exclusion des Cpom conclus en 2023)</i>	<i>Nb organisme</i>	<i>%</i>
3	2	22%
4	4	44%
5	3	33%
Total	9	100%

<i>Date signature des Cpom / date entrée en vigueur</i>	<i>Nb de Cpom</i>	<i>%</i>
Avant la date d'EEV	3	21%
Au cours du 1er semestre de l'année d'EEV	10	71%
Au cours du 2nd semestre d'EEV	1	7%
Total	14	100%

<i>Champ d'intervention des associations (hors hébergement)</i>	<i>Nb associations</i>
Logement adapté	7
Veille sociale	1
Aide sociale à l'enfance	3
Insertion socioprofessionnelle	4
Sanitaire et médico-social	4
Seniors	1
Autres activités	2

Annexe n° 7. Encadrer la reprise des excédents sur subvention par des critères harmonisés et replacer ces décisions dans un cadre de dialogue pluriannuel

Le régime juridique des subventions, défini par la loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire, souligne entre autres leur caractère facultatif pour l'organisme qui la verse⁹³. Par conséquent, le reliquat des subventions qui n'aurait pas été utilisé pour leur destination peut être repris par l'organisme public qui les aurait versées. La circulaire dédiée du Premier ministre de 2015⁹⁴ a constitué en principe cette reprise par l'État du résultat excédentaire des dispositifs subventionnés, sous réserve du caractère « raisonnable » de ce résultat qui pourrait être mis en avant par le bénéficiaire.

Dans la période sous revue, les consignes transmises par l'administration centrale aux services déconcentrés au regard de cette éventuelle reprise de subvention n'ont permis d'en clarifier la portée qu'à la marge, et dans des rédactions différant selon le programme budgétaire. Ainsi, en 2021, la notification de crédits aux préfets de région sur le dispositif national d'asile prévoyait que « les reprises d'excédents doivent être systématiques », précisant toutefois qu'un « excédent raisonnable peut être maintenu. », énumérant ensuite l'ensemble des critères susceptibles de guider « au cas par cas » les services déconcentrés : « la motivation et le montant de cet excédent est à apprécier au cas par cas selon la situation de l'organisme (pour reconstituer des fonds propres afin d'anticiper des difficultés de trésorerie ou autofinancer certains investissements, pour encourager la bonne gestion et la rationalisation du mode d'organisation etc.) tout en prenant en compte les contraintes budgétaires pouvant peser sur le BOP 303 (action 02). » En ce qui concerne le programme 177, la Dhal a proposé aux services déconcentrés la possibilité de laisser aux associations « une part de l'excédent [qu'elles pourront] définir au regard de l'atteinte des objectifs fixés et sous réserve de disponibilité de crédits ».

Ces reprises d'excédents, déjà très peu aidées par ces consignes nationales, s'avèrent plus complexes encore en pratique pour les services déconcentrés. Lorsque le compte-rendu financier transmis fait apparaître un excédent – ce qui n'est pas nécessairement le cas – les Ddets ne disposent en pratique ni de temps d'investigation ni d'éléments suffisants pour apprécier avec pertinence l'opportunité de les reprendre. Nombre de raisons légitimes de laisser tout ou partie de l'excédent aux gestionnaires existent en effet : l'anticipation d'un besoin de trésorerie, a fortiori du fait des paiements tardifs de l'État, la nécessité d'une marge de manœuvre pluriannuelle, a fortiori dans le cas des conventions annuelles au sein du programme 177, ou tout simplement l'autorisation d'une relative autonomie d'organismes associatifs n'ayant pas statut d'opérateurs de l'État.

Dès lors que la décision reste prise au cas par cas, deux principaux paramètres apparaissent à même d'éclairer les décisions locales. Premièrement, les consignes nationales en matière de reprise d'excédents gagneraient à être harmonisées entre programmes, autour d'un nombre réduit de critères. Deuxièmement et surtout, l'opportunité de la reprise d'excédents devrait être appréciée de manière

⁹³ Article 9-1 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, introduit par la loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 précitée, repris de la jurisprudence administrative (CE, 6 avril 2007, Commune d'Aix-en-Provence).

⁹⁴ Circulaire n° 5811/SG du Premier ministre du 29 septembre 2015. « Le montant de la subvention ne doit pas excéder le coût de mise en œuvre, ce qui suppose l'établissement d'un budget prévisionnel. Il est cependant possible, à la faveur de la mise en œuvre du projet que l'association réalise un excédent ; cet excédent, sous peine d'être repris par l'autorité publique, doit pouvoir être qualifié de raisonnable lors du contrôle de l'emploi de la subvention. »

pluriannuelle plutôt qu'annuellement, permettant à la fois une mise en perspective stratégique et un temps d'instruction et de dialogue plus important entre associations et services déconcentrés.

À noter qu'en ce qui concerne les ESSMS, le processus de passation de CPOM en cours conduit d'ores et déjà à rehausser doublement le niveau stratégique du dialogue entre services déconcentrés et associations au sujet de leurs résultats financiers. D'une part, ce dialogue est bien replacé dans une temporalité pluriannuelle, permettant de lisser sur plusieurs années d'éventuels déficits et excédents. D'autre part, dans les cas où les CPOM couvrent effectivement plusieurs établissements, l'appréciation de l'équilibre est effectuée à l'échelle du territoire et non plus de l'établissement, ouvrant la possibilité de compenser, entre établissements soumis à un même contrat, les pertes par des excédents.

Annexe n° 8. Le rôle et le fonctionnement de la délégation à l'hébergement et à l'accès au logement

Le décret du 14 juillet 2010⁹⁵ a institué, auprès du Premier ministre, un délégué interministériel pour l'hébergement et l'accès au logement des personnes sans abri ou mal logées, chargé « *de la mise en œuvre de la politique publique en matière d'hébergement, d'accès au logement et de maintien dans le logement des personnes sans abri ou mal logées. À ce titre, il est notamment chargé de la mise en œuvre d'un service public de la rue au logement qui promeut l'accès direct au logement et l'accompagnement des personnes sans domicile vers une insertion durable* »⁹⁶. Dans le cadre de cette mission, il s'appuie sur la délégation à l'hébergement et à l'accès au logement (Dhal), créée par décret du 13 juillet 2010 et rattachée au ministère de la transition écologique, de la cohésion des territoires et de la mer⁹⁷. Le glissement sémantique vers une « délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement » dans toutes les communications institutionnelles fait référence à une structure administrative qui n'a cependant pas été instituée comme telle.

Pensée initialement comme une administration de mission et non comme une administration de gestion, la délégation à l'hébergement et à l'accès au logement était alors une structure resserrée, composée de cinq à sept personnes, centrée sur « *la coordination et le suivi de la mise en œuvre des priorités en matière d'hébergement et d'accès au logement des personnes sans abri ou mal logées* ». Néanmoins, l'élaboration puis la mise en œuvre du plan logement d'abord à compter de 2017 a fait de la délégation l'acteur central de la politique d'accès au logement. Ce statut s'est renforcé depuis le 1^{er} janvier 2021, alors que la délégation s'est aussi vue confier la responsabilité du programme 177 - *Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables* de la mission *Cohésion des territoires*, auparavant piloté par la direction générale de la cohésion sociale (DGCS). Ce transfert aura notamment permis un pilotage plus fin et mieux structuré des crédits destinés à lutter contre le sans-abrisme. Doté de 3 068 M€ en autorisations d'engagement (AE) et 3 076 M€ en crédits de paiement (CP) en 2023, le programme a connu une très forte hausse de ses crédits au cours de ces dernières années, de l'ordre de 3 % en AE et de 6,62 % en CP par rapport à 2022 et de plus de 48 % en AE et 56 % en CP par rapport à 2017.

Désormais, la délégation compte près de 40 équivalents temps plein (ETP), travaillant directement ou au travers des fonctions dites support à la réalisation de cinq missions : l'hébergement ;

⁹⁵ Décret n° 2010-817 du 14 juillet 2010, modifié par décret n° 2021-326 du 25 mars 2021, instituant un délégué interministériel pour l'hébergement et l'accès au logement des personnes sans abri ou mal logées.

⁹⁶ La mise en place d'un délégué interministériel ne constitue pas une création *ex nihilo* dans la mesure où celui-ci remplace le délégué général pour la coordination de l'hébergement et de l'accès au logement des personnes sans abri ou mal logées mis en place par décret du 28 avril 2008. Aux termes du décret, le délégué général était chargé « *d'assurer la coordination et le suivi de la mise en œuvre des priorités définies par le Gouvernement en matière d'hébergement et d'accès au logement des personnes sans abri ou mal logées, plus particulièrement en matière de prévention des expulsions locatives, de lutte contre l'habitat indigne, de prévention de l'errance, d'humanisation et de rénovation des centres d'hébergement, de mobilisation du parc locatif social et du parc privé, et de construction de logements très sociaux et de maisons relais. Dans ces domaines, il veille, en lien avec le représentant de l'État dans le département, à la coordination des interventions des différents services et organismes de l'État et à leur articulation avec celles des collectivités territoriales, des associations et des bailleurs sociaux, avec lesquels il favorise le développement de partenariats.* »

⁹⁷ Décret n° 2010-806 du 13 juillet 2010 modifiant le décret n° 2008-680 du 9 juillet 2008 portant organisation de l'administration centrale du ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire.

l'accompagnement, le parcours et l'accès au logement ; l'accès au logement des réfugiés et migrants ; la prévention des expulsions locatives et la résorption des campements et des bidonvilles.

La construction de la délégation a été tributaire de l'élargissement progressif des missions du délégué interministériel. Il en est résulté une certaine instabilité dans son organisation, au bénéfice d'une priorité accrue accordée à l'action opérationnelle centrée sur la politique du Logement d'abord. Pour assurer son développement futur, il est essentiel pour la délégation de renforcer ses processus de gestion.

1. DES MISSIONS CENTREES SUR LE LOGEMENT D'ABORD

1.1.Des objectifs stratégiques clairement définis

Le délégué interministériel a reçu, au cours de son mandat, des lettres d'objectifs signées du ministre de la transition écologique et du ministre délégué chargé du logement. Ces lettres qui recensent les résultats attendus selon trois grands objectifs (amplifier les réformes structurantes engagées pour faciliter l'accès au logement et l'accompagnement des personnes en difficulté, améliorer la qualité des réponses apportées et proposer des outils innovants et performants au service des professionnels de terrain et des bénéficiaires) ont fait l'objet de compte-rendu de résultats sur la période.

Si la Dhal n'a pas élaboré de projet de service, elle s'est dotée, en septembre 2021, d'une feuille de route intitulée « du service public de la rue au logement », fixant des objectifs stratégiques pour agir contre le sans-abrisme, chacun d'entre eux étant décliné en plusieurs actions. La feuille de route s'articule autour de sept objectifs :

- mettre en place le service public de la rue au logement ;
- développer les leviers structurels du déploiement du *Logement d'abord* ;
- mettre la performance sociale au cœur de la lutte contre le sans-abrisme ;
- prévenir les ruptures, mettre en œuvre le troisième plan interministériel de prévention des expulsions ;
- développer une stratégie globale de prise en compte des gens du voyage ;
- transformer les foyers de travailleurs migrants ;
- agir sur tous les leviers mobilisables pour résorber les bidonvilles.

Cependant, la feuille de route de la Dhal, qui devrait normalement orienter ses actions stratégiques, sert davantage de moyen de communication externe que d'outil de gestion interne. En effet, elle manque d'objectifs mesurables, de calendrier précis de mise en place et d'indicateurs de suivi. Pour identifier ces objectifs mesurables, il est nécessaire de se référer aux différents plans d'action qui guident l'activité de la délégation, tels les plans d'actions interministériels de prévention des expulsions locatives de 2016, 2018 et 2021 ainsi que le plan « Logement d'abord » 2018-2022. Ces plans font par ailleurs l'objet de suivis et de bilans périodiques.

1.2. Une action forte et des résultats nuancés

1.2.1. Un bilan du plan Logement d'abord en deçà des attentes

Comme la Cour l'a souligné dans le référé intitulé « *La politique en faveur du « Logement d'abord* » »⁹⁸, les constats et recommandations restent en grande partie d'actualité. Si la mise en place du plan a effectivement insufflé une dynamique favorable, malgré la progression des résultats ceux-ci restent globalement en deçà des attentes.

Le plan Logement d'abord 2018-2022

La politique du « Logement d'abord », en visant à « *orienter le plus rapidement possible les personnes sans domicile vers un logement durable, en les accompagnant socialement pour faciliter leur réinsertion dans la société* »⁹⁹, est une politique publique en faveur des personnes sans domicile qui s'inscrit à la jonction des politiques d'hébergement et de soutien aux personnes sans abri, en amont, et du logement, notamment du logement social, en aval. À ce titre, elle s'intéresse également à la connaissance de ces publics, à leur accompagnement, et à leur insertion dans la société et dans le monde du travail.

Annoncé dans le cadre de la campagne présidentielle et lancé dès septembre 2017, le plan quinquennal sur le « Logement d'abord » a été une réponse directe à la crise persistante du logement et au nombre élevé de personnes sans domicile en France. Ce plan ambitieux a fixé des engagements précis, incluant la construction annuelle de 40 000 logements très sociaux en prêt locatif aidé d'intégration, la création de 40 000 places d'intermédiation locative et de 10 000 places supplémentaires de pensions de famille sur le quinquennat, tout en mobilisant les acteurs et les territoires concernés.

Le plan quinquennal se structure autour de cinq grandes priorités, soutenues par 16 axes et 134 actions détaillées visant à renforcer l'accès au logement et l'accompagnement des personnes sans domicile. Malgré son niveau d'ambition élevé et sa portée transversale avec d'autres politiques sociales, sa mise en œuvre a rencontré plusieurs défis et limites. Les résultats obtenus, bien que significatifs dans certains domaines, sont souvent en-deçà des objectifs fixés, affectés par des contraintes budgétaires, des difficultés opérationnelles et des fluctuations dans la disponibilité des logements sociaux.

Les mesures couvertes par le plan vont très au-delà des annonces présidentielles même si, parmi les rares objectifs à être chiffrés, les principaux reprennent ces annonces. Nonobstant l'ambition recherchée, le plan a pris la forme d'une simple annonce gouvernementale, sans support législatif ni réglementaire particulier.

Le suivi mensuel de quelques objectifs prioritaires, assortis d'indicateurs de résultats, contribue à la mise sous tension des services de l'État et, au-delà, des différentes parties prenantes. Toutefois, plusieurs faiblesses nuisent à la qualité et à l'impact de ce suivi, comme le poids de la gestion des situations d'urgence, le manque de fiabilité des données des systèmes d'information ou encore le fait que ce suivi porte rarement sur la performance des politiques mises en œuvre.

Lorsque des objectifs chiffrés sont énoncés dans le plan – ce qui n'est pas fait pour la majorité – les résultats paraissent souvent en-deçà des cibles fixées. En outre, les résultats transmis, trop partiels, n'ont

⁹⁸ Cour des comptes, *La politique en faveur du « Logement d'abord »*, référé, 7 janvier 2021.

⁹⁹ Ministère de la cohésion des territoires, *Plan quinquennal pour le Logement d'abord et la lutte contre le sans-abrisme 2018-2022*, Préface du Premier ministre, septembre 2017.

pas permis d'établir un bilan exhaustif des 134 actions de ce premier plan quinquennal faute de données permettant d'appréhender l'atteinte des objectifs lorsqu'ils sont chiffrés sur la période.

Tableau n° 6 : objectifs et résultats annuels du plan Logement d'abord

	2018		2019		2020		2021		2022	
	Objectif	Résultat	Objectif	Résultat	Objectif	Résultat	Objectif	Résultat	Objectif	Résultat
<i>Nombre d'attributions de logements sociaux aux ménages issus de l'hébergement généraliste</i>	16 595	14 163	17 000	14 860	17 000	13 821	17 000	17 221	18 750	17 429
<i>Nombre d'attributions de logements sociaux aux ménages se déclarant sans abri ou en habitat de fortune</i>	/	7 417	8 850	8 380	8 850	7 970	8 850	10 384	10 750	10 695
<i>Nombre de personnes issues de l'hébergement généraliste ou se déclarant sans abri ou en habitat de fortune ayant accédé à un logement social</i>	/	47 483	64 900	51 130	64 900	47 940	64 900	60 733	64 900	61 870
<i>Nombre de places d'intermédiation locative ouvertes</i>	4 600	6 137	8 850	8 197	8 850	9 102	8 850	9 305	8 850	7 347
<i>Nombre de places de pensions de famille ouvertes</i>	2 460	1 264	2 000	1 250	2 000	717	2 389	1 277	4 322	1 534

Source : Dhal

Les résultats apparaissent très en deçà des cibles pour les pensions de famille (avec une moyenne de 1 200 places créées pour une cible moyenne de 2 630 places) ou l'accès au logement des personnes issues de l'hébergement généraliste ou se déclarant sans abri ou en habitat de fortune (221 673 logements attribués sur la période 2019-2022, pour une cible de 259 600 logements). De même, le nombre d'attributions de logements sociaux aux ménages issus de l'hébergement généraliste n'atteint pas les objectifs escomptés (sur la période 2018-2022, 77 494 attributions alors que l'objectifs étaient de 86 345). Ces résultats s'inscrivent notamment dans un contexte de crise sanitaire et de baisse générale des agréments et des livraisons de logements sociaux.

À l'exception du suivi des attributions de logements sociaux en faveur des ménages hébergés dans l'hébergement généraliste, les indicateurs ne permettent pas suffisamment d'apprécier la performance de la mise en œuvre du plan ni sous l'angle de l'efficacité, ni sous ceux de la qualité de service ou de l'efficience de la gestion financière. Il serait en effet abusif de considérer que les indicateurs de production (créations de places de logement adapté, production de logements très sociaux) au demeurant nécessaires, contribuent à améliorer les possibilités d'offres aux personnes sans domicile en rendant compte de l'efficience ou de la qualité de service.

1.2.2. La politique de prévention des expulsions locatives reste difficilement évaluable

La prévention des expulsions locatives est une des composantes du plan pour le « Logement d'abord »¹⁰⁰. Cette mission relève, depuis 2016, de la compétence du délégué interministériel et par voie de conséquence de la Dhal où elle constitue un pôle doté de cinq postes, y compris le directeur de mission. Deux de ces emplois sont occupés par des apprentis et au total, plus de la moitié des postes sont consacrés à la refonte du système d'information « Exploc ».

La Cour a eu l'occasion de procéder au contrôle de ce dispositif pour la période 2016-2021¹⁰¹. Il en résulte que si l'animation nationale de la délégation est réelle et s'est poursuivie, celle-ci est handicapée notamment par les dysfonctionnements nombreux du système d'information dédié « Exploc » (cf. 3.4.3), et la complexité d'un pilotage budgétaire qui, sous la période de contrôle, aura mobilisé cinq programmes budgétaires¹⁰².

Au plan métier, la prévention des expulsions locatives concerne, à plus de 90 %, des personnes en dette de loyers. Cette prévention repose principalement sur le repérage, au plan local, des situations de risque d'expulsion avérées, c'est-à-dire dès lors qu'un commandement de payer a été émis par voie d'huissier.

Comme la Cour le soulignait dans son rapport de 2022, « la prévention des expulsions locatives est difficilement quantifiable ou évaluable car les indicateurs manquent cruellement. À défaut d'une mesure de la réalité des actions de prévention, c'est le prisme du contentieux de l'expulsion, qui, bien que déformant, donne malgré tout une idée des évolutions »¹⁰³. Après un recul des expulsions durant la période de crise sanitaire, le rythme est redevenu croissant, se hissant au-delà des expulsions constatées cinq ans en arrière. Il convient néanmoins de relativiser cette hausse, notamment au regard des demandes de concours de la force publique qui n'avaient pas été honorées en 2020 et 2021 et ont pu se reporter. En effet, l'observatoire des impayés locatifs ne relevait pas, fin 2022, d'augmentation des impayés de loyer. Il convient dès lors de lire ces évolutions à l'aune d'un contexte stable au plan du nombre de ménages en risque d'expulsion.

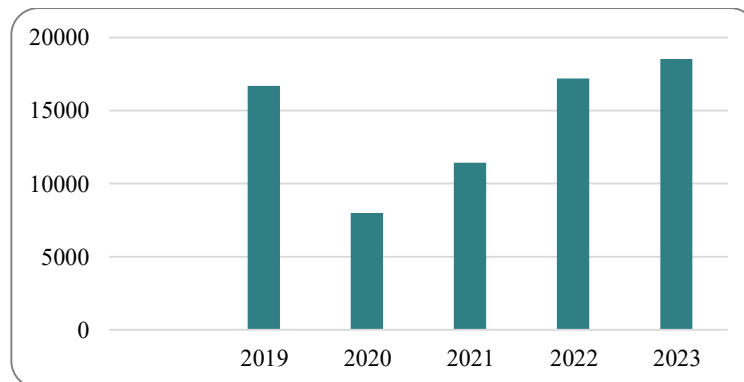
¹⁰⁰ Le premier plan *Logement d'abord* a privilégié l'accès au logement des personnes sans domicile, tout en veillant à renforcer les outils de la politique de prévention des expulsions locatives.

¹⁰¹ Cour des comptes, *Observations définitives. La prévention des expulsions locatives*, décembre 2022.

¹⁰² P135 - *Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat*, P177 – *Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables*, P216 – *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur*, P349 – *Fonds pour la transformation de l'action publique*, P364 – *Cohésion* du plan de relance.

¹⁰³ Cour des comptes, *La prévention des expulsions locatives*, observations définitives, 19 décembre 2022, www.ccomptes.fr : « le système d'information « Exploc » ne permet pas d'extraction de bilans de suivi des personnes accompagnées et les données du ministère de la justice sur l'évolution des contentieux du bail ne sont plus disponibles après 2019. Seul le nombre des expulsions opérées avec concours de la force publique, dont l'opportunité est laissée aux préfets sur la base d'une décision de justice, est renseigné et constitue l'un des indicateurs.

Graphique n° 11 : évolution des expulsions avec concours de la force publique



Source : Cour des comptes selon données de la Dhal

Cette situation renforce le besoin d'amélioration du repérage des situations difficiles, du recueil des données et de suivi effectif des personnes menacées d'expulsion ou expulsées pour lesquelles les outils de détection et de suivi manquent encore.

1.3.Des missions spécifiques au pilotage complexe

La résorption des bidonvilles comme l'accompagnement des gens du voyage relèvent de l'accompagnement de populations cibles, notamment en matière éducative pour les enfants, mais aussi d'accès au logement. Ces missions relèvent à plusieurs égards de compétences complémentaires avec le ministère de l'intérieur.

1.3.1. La résorption des bidonvilles

Le Gouvernement a, depuis 2018¹⁰⁴, impulsé une nouvelle dynamique en faveur de la résorption durable des bidonvilles, au travers d'une instruction signée par huit ministères. Cette instruction confie à la Dhal, l'animation d'une politique d'ensemble dont l'exécution repose sur les préfetures de région et de département.

En l'espèce le sujet vise principalement les campements illicites occupés par des ressortissants de l'Union européenne principalement tsiganes d'origine Rom et repose sur quatre axes :

- la mise en place de stratégies territoriales dans les départements et régions concernés ;
- l'apport de réponses différenciées en fonction des caractéristiques des campements et des personnes ;
- la lutte contre la grande précarité et la garantie du respect des lois de la République ;

¹⁰⁴ Instruction du Gouvernement du 25 janvier 2018 visant à donner une impulsion à la résorption des campements illicites et des bidonvilles, NOR : TERL1736127J

- la mobilisation des fonds de l'État et des cofinancements.

Vingt départements français, tous situés dans l'hexagone, sont aujourd'hui concernés bien que de façons très différentes. En six ans, le nombre de sites concernés est passé de 251 à 239, soit douze sites de moins en valeur absolue, et la population concernée de 13 728 à 11 257 personnes (dont 40 % pour les seuls départements de la Loire-Atlantique, qui compte près de 2 600 individus, de la Gironde et des Bouches-du-Rhône).

Au titre des éléments de bilan, notamment dans le cadre de l'accompagnement social, il convient de relever que le programme de médiation scolaire mis en œuvre par la délégation a permis de doubler le nombre d'enfants scolarisés pour le porter à plus de 3 500. De la même manière, plus de 4 000 personnes ont été accompagnées vers l'hébergement, le logement intermédiaire ou encore le logement durable. Néanmoins la population des campements ne s'est réduite que de 2 471 personnes, attestant de la fragilité des parcours autant que des difficultés de résorption au regard des flux nouveaux.

Par ailleurs, la délégation n'a pas noué de convention spécifique avec l'agence nationale de l'habitat (Anah) dont une part des crédits de résorption de l'habitat indigne vise les bidonvilles, ce qui, selon la délégation, n'obère pas un travail partenarial.

Si des progrès sont effectivement constatés, y compris en matière sanitaire et sociale, il n'en demeure pas moins que cette mission de résorption demeure complexe. Elle l'est d'autant plus que la question des campements illégaux occupés par des ressortissants de l'Union européenne relève bien souvent aussi de mesures d'ordre public, et notamment d'évacuations dont le délégué interministériel n'est pas systématiquement informé en amont. La délégation a procédé à une nette amélioration de la mise en réseau des territoires concernés *via* une plateforme dédiée conçue sous pilotage de la Dhal, qui réunit tous les acteurs. Que ce soit auprès des préfetures ou des autres acteurs, la délégation s'est imposée au regard de son expertise technique reconnue.

Néanmoins, au regard d'un budget de 3 M€ en 2017 à un peu plus de 8,5 M€¹⁰⁵ en 2023, principalement alloué aux associations et opérateurs agissant sur le terrain, et à une équipe nationale uniquement composée d'un directeur de mission à temps partiel et d'un chef de projet (renforcée du concours de trois des experts ministériels mis à disposition), la délégation ne s'est pas muée en pilote de cette politique mais en facilitatrice et accompagnatrice des démarches des préfetures.

1.3.2. Les gens du voyage

Si le délégué interministériel est chargé du secrétariat général de la commission nationale consultative des gens du voyage depuis 2014, la Dhal qui a accompagné cette mission ne s'est emparée plus largement du sujet de l'accueil et de l'accompagnement des gens du voyage que depuis 2021.

La commission nationale, placée sous l'autorité du Premier ministre, est composée de trente-deux membres représentants de l'État, des élus locaux, des associations concernées et de personnalités qualifiées. Elle est chargée de veiller au dialogue et à la concertation régulière entre les pouvoirs publics, les élus et les associations représentatives des gens du voyage. Elle exerce une compétence consultative sur les projets de textes législatifs et réglementaires et sur les programmes d'action ayant pour objet les droits, l'accueil et l'accompagnement des gens du voyage, elle assiste les pouvoirs publics de ses avis sur toutes les questions de portée générale et exerce une mission d'observation sur la mise en œuvre des

¹⁰⁵ Enveloppe nationale principalement financée par les programmes 135 et 177 et l'apport des collectivités.

politiques publiques les concernant. Au-delà, la commission contribue spécifiquement à l'action de l'État en matière de médiation éducative (avec la création progressive de 40 postes à compter de 2025, répartis sur 20 départements), d'accès à la santé, de valorisation culturelle et d'actions mémorielles.

En 2021, la Dhal a intégré un plan d'action pour l'accueil et l'accompagnement des gens du voyage à sa feuille de route.

Au-delà et à la suite d'une enquête de mai 2021 sur les aires de grand passage réalisée par la commission, la délégation établit un bilan qui constate un déficit global d'offre d'accueil et d'habitat avec de fortes disparités territoriales tant en matière de mise en œuvre que d'actualisation des besoins. La délégation a alors initié une réflexion opérationnelle pour la relance des schémas départementaux, destinée à favoriser le développement de l'offre disponible en matière d'accueil et d'habitat, qui a abouti à une instruction conjointe des ministres du logement et de l'intérieur du 10 janvier 2022 à destination des préfets de régions et de départements. Cette instruction réaffirme la responsabilité des préfets et des collectivités compétentes et ouvre une révision des schémas départementaux d'accueil.

Le pilotage de la politique par la délégation n'en demeure pas moins, là encore, réduit à une équipe constituée d'un directeur de mission à temps partiel et d'une cheffe de projet (renforcés du concours occasionnel d'un expert détachés des ministères de tutelle).

Au plan budgétaire, la délégation s'est peu à peu emparée des crédits du programme 135, dont une partie des crédits finance l'accueil des gens du voyage, et a piloté l'enveloppe spécifique du plan de relance mise en place pour la réhabilitation des aires d'accueil. Sur la période 2021-2022, un peu plus de 21 M€ ont été consacrés, dans le cadre du plan de relance, aux travaux de réhabilitation dite lourde de 286 aires d'accueil. Concernant les crédits de droit commun, la délégation a mis en place un appel à projet national. Depuis 2021, les enveloppes allouées sont demeurées faibles, malgré une légère augmentation (1,9 M€ en 2021, 2,1 M€ en 2022 et 2,8 M€ en 2023). Elles semblent aujourd'hui insuffisantes alors même que l'expression des besoins atteint 19,5 M€. Des discussions pour une réévaluation des moyens budgétaires ont été engagées entre la Dhal et la direction du budget.

2. UN GESTION ADMINISTRATIVE ET FINANCIERE A AMELIORER

Alors que la Dhal s'est vue assigner des objectifs stratégiques clairs, l'analyse des fonctions supports, qu'il s'agisse des ressources humaines, des achats et des marchés publics ou des systèmes d'information, révèle un même impératif de renforcement du pilotage stratégique et de développement d'outils appropriés pour y parvenir.

2.1. Un cadre budgétaire marqué par des sources de financement diverses

2.1.1. L'enchaînement des programmes composant la maquette budgétaire de la Dhal

L'origine des crédits budgétaires de la Dhal est, sur la période étudiée, multiple et changeante. Entre 2017 et 2023, les dépenses de la délégation ont été portées par au moins sept programmes budgétaires différents (programmes 124, 135, 177, 216, 217, 349 et 364)¹⁰⁶, répartis dans six missions distinctes¹⁰⁷. Aucun des interlocuteurs de la Cour n'a été en mesure de présenter une liste exhaustive des programmes supports des actions de la Dhal au cours de la période sous revue.

Alors que plusieurs transferts budgétaires ont progressivement restreint le nombre de programmes supportant le financement des politiques publiques menées par la délégation, aujourd'hui principalement portées par le programme 177 - *Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables*, il convient de poursuivre ces efforts de rationalisation pour garantir une plus grande lisibilité et cohérence dans l'utilisation des crédits. En effet, la prévention des expulsions locatives et la résorption des bidonvilles sont encore, selon la Dhal, financées à hauteur de 0,1 % par le programme 216 - *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur* et de 0,008 % par le programme 135 - *Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat*.

2.1.2. Un pilotage budgétaire à renforcer

La détermination et le suivi des crédits de fonctionnement et de personnel de la Dhal ont évolué au cours de la période sous revue. Les crédits ont été portés par le programme 135 - *Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat* et par le programme 217 - *Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et des mobilités durables* dont le cadre budgétaire et de gestion de la masse salariale est précisé dans une charte de gestion.

¹⁰⁶ 124 - *Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales* ; 135 - *Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat*, 177 - *Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables*, 216 – *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur* ; 217 - *Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables*, 349 – *Fonds pour la transformation de l'action publique* et 364 – *Cohésion*.

¹⁰⁷ *Cohésion des territoires, Écologie, développement et mobilité durables, Transformation et fonction publique, Administration générale et territoriale de l'État, Solidarité, insertion et égalité des chances et Plan de relance.*

Schéma n° 1 : répartition budgétaire des crédits de fonctionnement et de personnel



Source : Cour des comptes d'après les données de la Dhal

Comme les autres structures d'administration centrale relevant du pôle ministériel, la Dhal ne dispose d'aucun budget propre et émerge pour son fonctionnement sur le programme 217. À partir du projet de loi de finances pour 2021, la Dhal n'est plus identifiée dans le projet annuel de performance (PAP) du programme 217 parmi les organismes de l'administration centrale du ministère¹⁰⁸, alors qu'en 2023, les crédits du titre 2 de la délégation s'élevaient pourtant à 3,2 M€ (en AE et en CP).

L'action 7 « *Pilotage, support, audit et évaluations* » regroupe les crédits hors titre 2 en huit sous actions, dont la sous-action 2 « *Fonctionnement de l'administration centrale et des services rattachés* » retrace les crédits de fonctionnements de la Dhal, au même titre que les autres services centraux du MTECT. En 2023, les crédits de cette sous-action s'élevaient à 337 638 € en AE et 259 157 € en CP, alors qu'en 2022 ils étaient de 207 279 € en AE et de 205 688 € en CP. Les dépenses de fonctionnement sont essentiellement constituées par des actions de communication (53 % en 2023).

¹⁰⁸ Les PAP successifs ne mentionnent plus, comme effectifs de l'administration centrale, que les effectifs du secrétariat général, du conseil général de l'environnement et du développement, de la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer, de la DGALN, de la direction générale de la prévention des risques et de la direction générale de l'énergie et du climat.

Tableau n° 7 : dépenses de fonctionnement et masse salariale

		Fonctionnement	Fonctionnement	Masse salariale
		0135-05-02	0217-07-02	0217-99
2017	AE	80 292 €		1 328 854 €
	CP	79 906 €		1 328 854 €
2018	AE	89 098 €		1 816 132 €
	CP	64 867 €		1 816 132 €
2019	AE	70 209 €		2 165 829 €
	CP	88 316 €		2 165 829 €
2020	AE	68 296 €		2 325 535 €
	CP	69 258 €		2 325 535 €
1 ^{er} janvier au 30 mars 2021	AE	26 317 €		
	CP	35 274 €		
1 ^{er} avril au 31 décembre 2021	AE		38 771 €	2 341 020 €
	CP		0 €	2 341 020 €
2022	AE		207 279 €	2 888 384 €
	CP		205 688 €	2 888 384 €
2023	AE		337 638 €	3 196 170 €
	CP		259 157 €	3 196 170 €

Source : Cour des comptes d'après Chorus

Selon le SG MTECT et la Dhal, compte tenu de la taille de la délégation, le mécanisme budgétaire ainsi décrit ne pose pas de problème majeur de fonctionnement au quotidien. Cependant, il suscite pour la Cour une forte interrogation quant à la délimitation des responsabilités au sein de cette architecture. Celles-ci se trouvent en effet éclatées entre responsabilité budgétaire sur les programmes 135 puis 217, gérés respectivement par la DGALN puis le secrétariat général, et responsabilité opérationnelle ou managériale, qui continue de s'exercer au sein de la Dhal. Cette situation nécessite actuellement une concertation fréquente notamment entre la Dhal et les services de la direction des ressources humaines (DRH) et de la direction des affaires financières (DAF) du secrétariat général, pouvant engendrer notamment des temps de latence dans la procédure de recrutement mais aussi une moindre souplesse financière dans la capacité de la Dhal à attirer des candidats et à stabiliser ses effectifs.

Sans action spécifique pour la Dhal, ni même de budget opérationnel de programme (BOP) ou d'unité opérationnelle (UO) dans Chorus permettant d'identifier précisément les crédits et de faire un suivi analytique des dépenses de fonctionnement et de personnel, les services concernés ont été en difficulté pour fournir à la Cour des données fiables et exploitables sur la période sous revue. Même si depuis la création de la Dhal, la gestion des crédits a été réalisée par la DGALN puis par le secrétariat général, les données issues de Chorus ne sont pas toujours concordantes avec les données transmises par la délégation et le responsable de programme. De plus, les crédits de personnels présentent des incohérences en nombre d'ETPT entre les données transmises par la Dhal et celles du secrétariat général. Ces incohérences se retrouvent aussi en termes de consommation des crédits entre les données Chorus et celles du responsable du programme 217. Par conséquent, la Cour constate que le suivi du budget de fonctionnement de la Dhal par le secrétariat général présente des lacunes importantes ne permettant pas une gestion rigoureuse et transparente des crédits de fonctionnement et de personnel.

Par ailleurs, et même si la Dhal a un suivi plus exhaustif des dépenses de fonctionnement depuis 2022 grâce à l'identification de la délégation comme « centre de coûts » dans Chorus, elle doit encore progresser dans son organisation et dans ses outils de suivi.

2.2. Une organisation régulièrement revue et un pilotage complexe des ressources humaines

Les ressources humaines de la Dhal sont gérées par la direction des ressources humaines attaché au secrétariat général du ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires (MTECT).

2.2.1. Une organisation à stabiliser

L'organisation de la délégation a été tributaire de l'évolution de ses missions. Il en résulte que huit organigrammes successifs ont été produits sous période de contrôle. S'il convient de saluer l'organisation spécifique et réactive mise en place durant la période de gestion de la crise sanitaire, les modifications régulières de l'organisation de la délégation reflètent des ré interrogations régulières du fonctionnement interne et du suivi des missions.

Au plan du pilotage, la définition des fonctions de cabinet a fait l'objet d'atermoiements et d'incohérences qui ont été réglées début 2024. Parallèlement, le management des fonctions support ou transversales n'a pas été optimal se traduisant par un éclatement des responsabilités entre un délégué adjoint, une secrétaire générale, et le fonctionnement indépendant d'un pôle chargé du bilan des actions, de l'évaluation et de la prospective.

En réponse à ces observations, la délégation fait état de situations individuelles spécifiques qui ont été résolues et, au plan général, d'une recherche assumée d'agilité.

2.2.2. Des effectifs en forte augmentation et principalement non titulaires

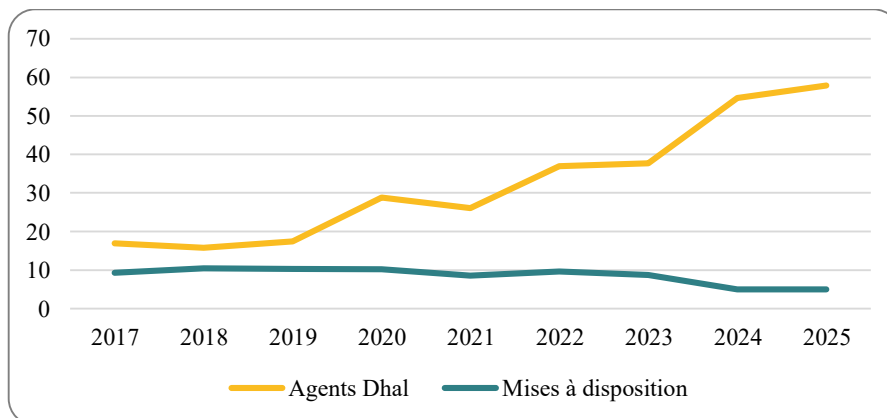
La délégation est composée, depuis 2017, d'agents fonctionnaires, contractuels et d'agents mis à disposition par d'autres ministères.

Les effectifs sont aujourd'hui difficiles à appréhender finement du fait d'outils de suivi nombreux mais discordants. Néanmoins, pour la période 2017-2023, le nombre d'ETPT, hors mises à disposition, aurait plus que doublé en passant de 16,93 à 37,66 et pourrait atteindre 57,9 à l'horizon 2025, soit un triplement des effectifs en huit ans.

Alors que la délégation est placée sous plafond d'emploi depuis 2021, un effort de rationalisation des effectifs mis à disposition a été opéré, au profit de recrutements internes. Cet effort est d'autant plus nécessaire que plusieurs mises à disposition étaient critiquables sur la forme. Pour exemple, les quatre postes de la Cilpi, relevant de la DGEF et de l'Ofii, ont été considérés comme mis à disposition, sous la période de contrôle, sans convention nominative expresse mais dans le cadre d'une convention générale de partenariat entre le délégué interministériel et le directeur de la DGEF datant de 2016. Par ailleurs, plusieurs experts ont été mis à disposition du délégué interministériel dans le cadre de conventions

nominatives. Ces mises à disposition ont été consenties par plusieurs ministères pour accompagner les missions spécifiques du délégué interministériel. Ces emplois ont néanmoins été répartis dans les organigrammes de la délégation à la fois pour partie comme experts mais aussi pour assurer des postes d'encadrement ou de mise en œuvre des politiques de la délégation.

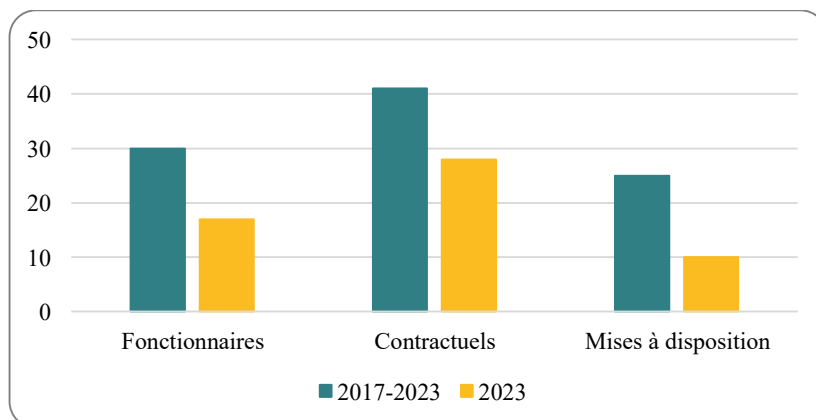
Graphique n° 12 : évolution des effectifs propres de la délégation et des mises à disposition (en ETPT)



Source : Cour des comptes selon données de la Dhal

Les agents de la délégation sont majoritairement des contractuels de la fonction publique. Au 1^{er} janvier 2023, la délégation comptait 50,9 % d'agents non titulaires (28 agents dont quatre en CDI), 30,9 % de fonctionnaires (17 agents) et 18,2 % d'agents relevant d'autres ministères (soit dix agents). Sous la période de contrôle, le ratio contractuels-fonctionnaires-mis à disposition est demeuré sensiblement identique.

Graphique n° 13 : répartition des emplois par statut (en nombre d'emplois)



Source : Cour des comptes selon données de la Dhal

Ces observations appellent deux remarques. D'une part, malgré le fort recours aux agents non titulaires, la durée moyenne dans l'emploi se situe aux alentours de trois ans et demi. Le taux de rotation a atteint 20 % (hors mises à disposition) en 2023, contre une moyenne nationale de 8,2 % dans la fonction

publique d'État¹⁰⁹. D'autre part, il convient de relever que le recours majoritaire à des emplois contractuels s'explique de deux manières. Si la spécificité des métiers en est clairement une motivation, qui plus est au regard des enjeux de refonte des systèmes d'information, il n'en demeure pas moins qu'en l'absence d'emplois fonctionnels en dehors de celui du délégué adjoint, les postes d'encadrement au sein de la délégation sont peu attractifs dans le cadre d'un parcours administratif. (Les recrutements et les rémunérations sont pilotés par la DRH du ministère.

La délégation assure le suivi des départs et veille à organiser des campagnes de recrutement afin de pourvoir les postes vacants. S'agissant d'une administration particulièrement dotée en agents non titulaires, une procédure de recrutement et un processus de décision ont été élaborés. Les rémunérations des agents contractuels sont établies conformément aux décrets applicables aux agents contractuels de l'État.

Il convient néanmoins de relever que les spécificités « métier » des profils retenus, tant en matière de politique de logement que de refonte des systèmes d'information ne sont pas sans conséquence sur les recrutements ou l'engagement à long terme des agents, dès lors que les salaires proposés dans le secteur privé semblent plus attractifs. Des discussions sont régulièrement menées entre la délégation et la DRH du ministère sur ce point.

2.2.3. Un suivi social inexistant

Un rapport social unique (RSU) des administrations centrales du pôle ministériel a été publié en 2021. S'il mentionne l'existence de la délégation parmi les administrations centrales, aucun des indicateurs suivis et analysés ne tient compte de cette dernière.

Concernant l'égalité femme-homme, le SG MTECT a mis en place un protocole d'accord sur l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes pour la période 2019-2022 sans que la délégation ne dispose de bilans ou de tableaux de suivi des mesures inscrites dans cet accord.

En matière de santé, un « tableur Excel » interne de suivi des arrêts maladie, qui ne soulève pas de remarques particulières autre que la fragilité de base de données fondées sur un tableau Excel, a été constitué.

En conclusion, la délégation ne dispose pas d'éléments formalisés suffisants lui permettant de connaître au plan global comme individuel la situation sociale de ses agents.

2.3. Des prérogatives récentes en matière d'achat public

Le transfert de la responsabilité du programme 177 à compter du 1^{er} janvier 2022, au terme d'une année de transition¹¹⁰, a dans le même temps conféré au délégué interministériel des prérogatives en matière d'achat public. La plupart des marchés ont été passés par la DGCS avant d'être transférés, la Dhal s'étant par la suite appuyée sur les compétences de la DAF du ministère pour formaliser ses procédures d'achat,

¹⁰⁹ DGAFP, *Les personnels entrant et sortant de la fonction publique en 2021*, 15 décembre 2023.

¹¹⁰ Pour l'année 2021, une convention de gestion a été signée entre la Dhal et la DGCS le 30 décembre 2020.

en l'absence de compétences en la matière en son sein. La Dhal s'inscrit dans le cadre d'une procédure générale rédigée à destination de tous les services prescripteurs soutenus par la DAF. Pour autant, elle ne figure pas parmi les destinataires de la note du SG MTECT, relative à la programmation pluriannuelle des achats de l'État pour la période 2024-2027¹¹¹, qui permet pourtant à DAF de définir son calendrier de passation des marchés publics.

La Dhal a aujourd'hui la responsabilité d'une dizaine de marchés (hors recours à des centrales d'achat), dont le plus significatif en volume financier est le marché relatif à l'ouverture de places d'hébergement d'urgence avec accompagnement social (HUAS), notifié par la DGCS en mars 2017 et reconduit pour la période 2022-2027 par le délégué interministériel (101 M€ d'AE programmées en 2022).

Bien que les procédures de passation des marchés publics soient formellement respectées, l'organisation de la démarche achats au sein de la délégation n'apparaît pas aboutie. Faute d'un tableau précis de suivi des marchés (pas de précision sur la date exacte de notification, sur le type de marché passé, sur les avenants ou reconductions éventuels, etc.), il existe des écarts entre les données du SG MTECT (pour lequel seuls quatre marchés publics ont été transférés ou notifiés depuis 2022) et celles de la Dhal (qui identifie au moins huit marchés sur la période). Par ailleurs, aucun outil de computation des seuils n'a été mis en place.

La Dhal fait souvent appel, en appui de ses propres services ou de ceux du SG MTECT, pour des prestations ponctuelles et à forte technicité, à des cabinets privés mandatés dans le cadre de marchés publics. La Cour relève que la délégation a financé sur le programme 177 le recours à des consultants extérieurs à hauteur de 344,4 k€ en 2022 et 561,5 k€ en 2023¹¹². En 2023, plus de 63 % des prestations externalisées par la Dhal concernaient le domaine informatique. Les autres missions commandées portent sur des missions d'audit, d'évaluation et de formation, achats de prestations intellectuelles de travaux d'études, de conception, d'accompagnement et d'aide à la mise en œuvre de projets. Si la délégation conteste ces chiffres, elle n'a toutefois pas été en mesure de fournir des données alternatives ou de présenter une analyse détaillée permettant de les invalider. La DAF du SG MTECT a diffusé en mai 2023 une note précisant les modalités d'encadrement du recours aux prestations intellectuelles, instaurant un contrôle *a priori* et un contrôle *a posteriori* des prestations en fonction des groupes de marchandises retenus. Pour 12 groupes de marchandises, un accord préalable du secrétariat général doit être recueilli avant d'avoir recours à une prestation intellectuelle. Pour les autres groupes de marchandises, seul un contrôle *a posteriori* est prévu. Cette procédure étant encore très récente, la Dhal indique qu'elle n'avait pas été réalisée à la date du contrôle de la Cour.

Dans le cadre de la contradiction avec la Cour, la délégation reconnaît que le renforcement du processus achats fait partie des axes de développement prioritaire qu'elle doit mettre en place.

2.4. Des systèmes d'information qui tardent à se réformer

La Dhal utilise quatre systèmes d'information (SI) « métier » que sont le SI de l'enquête nationale des coûts (ENC), celui du service intégré d'accueil et d'orientation (SI SIAO), le SI « Exploc » et la plateforme « résorption-bidonvilles ».

¹¹¹ Note du 22 décembre 2023.

¹¹² Pour des montants programmés d'AE de 0,747 M€ en 2022 et 0,773 M€ en 2023.

2.4.1. Le système d'information de l'enquête national des coûts : un outil qui ne répond pas, en l'état, aux attentes

Les données sur l'hébergement généraliste sont collectées *via* l'enquête nationale des coûts du dispositif d'accueil, d'hébergement et d'insertion, remplie partiellement par les gestionnaires de structures d'hébergement et ne permettant pas de disposer de données récentes pour effectuer un suivi fin des places d'hébergement disponibles, des structures d'accueil et des organismes gestionnaires (ces données datant de l'année N-2). Malgré les difficultés rencontrées par les établissements d'hébergement d'urgence, rappelées dans le présent rapport, la Dhal souligne, dans le cadre de la contradiction, que le taux de remplissage de l'enquête nationale des coûts a fortement progressé depuis sa reprise de la responsabilité du programme 177 (passant par exemple de 55 % en 2021 pour les places d'hébergement d'urgence hors places en hôtel à 71 % lors de l'enquête réalisée en 2023). Elle précise qu'un nouvel outil, centré sur le pilotage et le financement de l'hébergement est en cours de mise en place.

2.4.2. Le système d'information du service intégré d'accueil et d'orientation : une impérative modernisation

Après sa mise en service à l'automne 2020, le SI SIAO¹¹³, issu de la fusion de deux logiciels, l'un utilisé par les plateaux 115 et l'autre dédié à « l'insertion vers le logement adapté » et dont la Dhal s'est vue confier le pilotage en 2021, a connu de très fortes difficultés qui ont fait de sa modernisation technique et fonctionnelle une des priorités de la délégation.

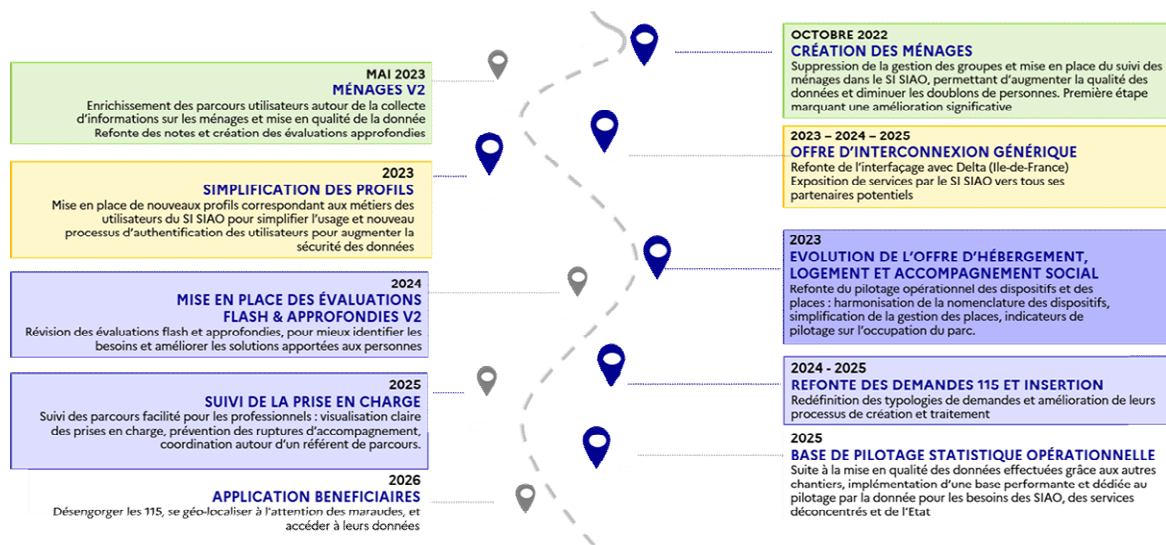
Selon la Dhal, les utilisateurs actuels du SI SIAO, souffrent de l'absence d'outil opérationnel pour se coordonner autour de la réponse à apporter aux personnes sans-abris et suivre leur parcours et les accompagner le plus rapidement possible vers l'insertion. L'outil existant présente des interfaces utilisateurs très dégradées, se traduisant par une difficile prise en main par les professionnels (à défaut, ils utilisent des outils externes, non interopérables, la plupart du temps des fichiers de suivi Excel). En outre, les capacités limitées d'extraction de données du SI SIAO compliquent le pilotage par les directions départementales de l'emploi, du travail, et des solidarités (Ddets) et les directions régionales de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (Dreets), qui ne disposent pas de rapports d'activité ni d'une vue consolidée et exhaustive sur le parc qu'elles financent, et de fait génèrent des remontées de données dont la fiabilité peut être questionnée au niveau national.

Un chantier au long cours a été enclenché par la Dhal afin de refondre le SI, que traduit la feuille de route élaborée en 2022. Celle-ci trace une trajectoire jusqu'en 2026 pour moderniser les huit modules constituant l'outil¹¹⁴, assurer un interfaçage avec d'autres systèmes d'information (comme le système national d'enregistrement de la demande de logement social, le SI dédié aux professionnels de maraude et de lieux d'accueil (Mano), etc.) et accompagner les utilisateurs dans le déploiement des nouvelles fonctionnalités.

¹¹³ Le SI vise à assurer à la fois le recensement des places en hébergement et des dispositifs de logement adapté sur chaque territoire, la collecte par les travailleurs sociaux des besoins des ménages dans des évaluations sociales, y compris en termes d'accompagnement et enfin l'orientation et le suivi de la prise en charge des ménages vers et dans le logement.

¹¹⁴ Modules « prise en charge », « offre », « ménages », « SIAO », « demande d'hébergement d'urgence », « DHL + DA », « référentiels », « utilisateurs ».

Schéma n° 2 : évolutions réalisées et à venir du SI SIAO



Source : Dhal

Entre octobre 2022 et avril 2023, ce chantier a permis d'améliorer rapidement la satisfaction des utilisateurs du SI. Son achèvement prévu en 2026, devrait permettre à terme une meilleure allocation des ressources et une qualité de service supérieure.

2.4.3. Le système d'information « Exploc » : une refonte attendue mais encore retardée

Dans son rapport sur la prévention des expulsions locatives de 2022¹¹⁵, la Cour formulait de sévères critiques vis-à-vis du SI gérant le volet préventif de la politique en faveur du « Logement d'abord », estimant « *outre que la base de données Exploc ne permet aucune extraction statistique fiable et qu'elle ne permet donc en rien un pilotage de la politique de prévention des expulsions, celle-ci connaît des carences et des défaillances nombreuses* ». Les difficultés soulevées à l'époque s'observent encore aujourd'hui, même si les performances de l'outil semblent avoir été améliorées, et les évolutions du SI restent suspendues à son transfert effectif au sein de la Dhal¹¹⁶.

Créé historiquement par le ministère de l'intérieur pour assurer le suivi de la seule phase aval de la procédure d'exécution des concours de la force publique, le SI « Exploc » a vu ses fonctionnalités être progressivement élargies pour intégrer la gestion de la prévention des expulsions dans son ensemble,

¹¹⁵ Cour des comptes, *La prévention des expulsions locatives*, observations définitives, 19 décembre 2022, www.ccomptes.fr

¹¹⁶ La délégation indique que la dernière mise en production nécessaire à ce transfert a eu lieu avec succès début mai 2024.

tout au long de la procédure. Le SI a bénéficié d'un financement à hauteur de 2 M€ en provenance du fonds pour la transformation de l'action publique (Ftap) en 2018¹¹⁷.

Depuis 2019, la Dhal exerce conjointement la maîtrise d'ouvrage avec la direction du management de l'administration territoriale et de l'encadrement supérieur du ministère de l'intérieur.

Il est apparu rapidement que cette gouvernance bicéphale ne permettait pas de porter les améliorations attendues au SI (incompatibilité des objectifs stratégiques, des divergences de priorités entre les services ou encore de l'hétérogénéité de l'implication des parties-prenantes). D'importants retards dans le développement ou la livraison des évolutions décisives pour son fonctionnement opérationnel ont été constatés. La Dhal a donc engagé dès 2021 une action de rationalisation de la gouvernance fonctionnelle et budgétaire du SI, en vue de son transfert et d'une gestion intégrée de sa maîtrise d'ouvrage (MOA) et de sa maîtrise d'œuvre (MOE) au sein du MTECT. Une feuille de route interministérielle intégrant ces orientations a ainsi été adoptée dans le cadre du troisième plan d'actions interministériel de prévention des expulsions locatives validé en mars 2021. Si le transfert de la MOA a été réalisé au 1^{er} janvier 2023, celui de la MOE, était prévu au premier trimestre 2024. Les développements du SI « Exploc » qui étaient en cours en 2022, comme ceux envisagés par la suite, ont été suspendus à son transfert au sein du MTECT. Au-delà du transfert lui-même, se pose également la question de la capacité de ce SI à supporter les évolutions prévues, particulièrement en raison des retards techniques accumulés depuis sa création.

2.4.4. La plateforme « résorption-bidonvilles » : l'enjeu d'un transfert au sein de la Dhal

Lancée en octobre 2018, la plateforme numérique « résorption-bidonvilles », développée par une start-up d'État sous l'égide de la Dhal, a pour objectif une meilleure connaissance des sites concernés et de leurs habitants, afin de piloter plus efficacement les actions de résorption des bidonvilles déployées dans les territoires. La plateforme compte près de 1 000 utilisateurs actifs, dans les 20 départements les plus concernés.

Le projet, lauréat en 2020 d'un financement par le Ftap pour 1 M€, est entré en 2023 en phase de transfert au sein de la Dhal et des services de la direction du numérique du MTECT.

D'après la Dhal, une action d'accompagnement des utilisateurs reste indispensable pour transformer les pratiques et lever notamment les freins liés à la faible culture du partage de données.

La Dhal s'est ainsi dotée, en décembre 2023, d'une feuille de route retraçant les évolutions attendues et les actions à mener en 2024 pour améliorer la plateforme et accroître son utilisation.

¹¹⁷ Toutefois, compte tenu des difficultés de gouvernance évoquées, les crédits n'ont pas fait l'objet d'une consommation effective, conduisant au retrait du projet de « prévention des impayés locatifs » du Ftap en 2023. Les crédits non consommés seront reversés à la DITP dans le cadre des premiers décrets de transfert de 2024. La possibilité de soumettre un nouveau dossier au Ftap en 2025 est à l'étude, une fois que le développement de l'application au sein du MTECT sera stabilisé et une nouvelle feuille de route établie.

2.5. Le suivi effectif des conventions hors hébergement

Le programme 177 subventionne annuellement au niveau national 70 associations ou fondations pour 8,7 M€ en 2023. Plusieurs actions ont été menées pour en améliorer le pilotage budgétaire et métier.

En l'absence d'outil de suivi au moment du transfert du programme 177, la délégation a mis en œuvre un tableau unique consolidé et la nomenclature budgétaire adaptée. Des indicateurs généraux et spécifiques ont été mis en place permettant un travail fin sur l'attribution des subventions et le suivi des actions, notamment en termes d'emploi, de réseau déployé, de projets et de publics ciblés. Un dialogue rapproché avec les associations a été organisé et un travail de coordination a été mené avec les autres administrations centrales pour croiser les financements et les objectifs.

Dans ce cadre, une démarche de simplification administrative et de spécialisation budgétaire a été conduite avec la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) et la DGCS. Elle a notamment abouti sur des transferts de subventions entre les programmes 177, 109 et 304 à compter de 2022, pour permettre une meilleure cohérence de ces financements avec les finalités budgétaires desdits programmes et avec les compétences de chaque administration centrale.

Au sein de la délégation, une gouvernance et des outils dédiés ont été construits pour renforcer le pilotage :

- guide interne pour le suivi métier et budgétaire des conventions ;
- formation pour les agents qui assurent le suivi métier des conventions ;
- définition des rôles dans le suivi des conventions ;
- analyse des conventions existantes et améliorations (concordances au programme budgétaire, objectifs, indicateurs, etc.).

La Cour constate que la délégation a pris la mesure des enjeux concernant le financement des associations dites « tête de réseau » et s'est dotée des moyens de suivi mais aussi de renégociation pour les années à venir.

2.6. Une démarche de contrôle interne à mieux formaliser

En juin 2023, le délégué interministériel a signé avec le SG MTECT, un mandat de conformité définissant, pour l'exercice 2023, les travaux à réaliser par la Dhal, visant à assurer le bon fonctionnement des processus et la mise en qualité des données utilisées et produites par le pôle ministériel. Piloté par la DAF du secrétariat général, le document identifie, pour la Dhal, six risques¹¹⁸ pour lesquels un dispositif de contrôle interne comptable, budgétaire et métier doit être mis en place.

Les risques identifiés n'apparaissent pas tous particulièrement explicites (« réalisation des prérequis au fonctionnement du dispositif de conformité ministérielle » par exemple), et surtout, ils ne peuvent

¹¹⁸ La mise en œuvre du plan Logement d'abord ; suivi des places d'hébergement ; rédaction du protocole des relations entre les directions générales et le centre de gestion financière ; mise sous contrôle des prestations intellectuelles ; réalisation des prérequis au fonctionnement du dispositif de conformité ministérielle ; sécurisation des processus de recrutement pour prévenir les risques majeurs de continuité liés au nombre important de contrats arrivant à renouvellement en 2023-2024.

s'appuyer sur une analyse exhaustive des processus de la Dhal, puisque ceux-ci ne sont pas intégralement formalisés. Un travail de cartographie à partir d'une matrice des risques intégrant l'ensemble des processus de la Dhal est souhaitable, afin d'envisager d'optimiser sa gestion interne. La délégation souscrit à cette préconisation et indique en retour à la contradiction que le renforcement de la démarche de maîtrise des risques et le plein déploiement du contrôle interne font l'objet des axes d'amélioration identifiés.