

### 3

## L'hébergement des personnes sans domicile : des résultats en progrès, une stratégie à préciser

---

### PRÉSENTATION

---

*Selon les données de la dernière enquête nationale de l'Insee consacrée à ce sujet, les personnes sans domicile représentaient en 2012 environ 141 000 personnes en France métropolitaine, soit 0,2 % de la population. L'importance et la composition de ce public ont fortement évolué au cours de la période récente : leur nombre a progressé de 44 % par rapport à 2001 ; on compte davantage de femmes et de familles ; le pourcentage d'enfants a progressé d'environ 40 % en dix ans ; la part des étrangers est passée de 38 % à 53 % ; enfin, environ un quart des personnes sans domicile travaille et 10 % sont diplômés de l'enseignement supérieur<sup>202</sup>.*

*Dans un rapport établi en 2011 à la demande du comité d'évaluation et de contrôle (CEC) de l'Assemblée nationale<sup>203</sup>, la Cour des comptes avait mis en exergue quatre domaines d'amélioration de la politique publique de l'hébergement des personnes sans domicile : la connaissance de la population des sans-domicile ; la capacité à mettre en place l'objectif du « logement d'abord », qui vise à orienter aussi rapidement que possible cette population vers un logement stable ; le fonctionnement des commissions de coordination et de prévention des expulsions (CCAPEX) ; l'organisation et le pilotage de cette politique, tant au niveau national que local.*

*La Cour avait également accompagné ses constats de 25 recommandations. Depuis lors, certaines d'entre elles ont été mises en œuvre et des efforts budgétaires importants ont été accomplis par l'État.*

---

<sup>202</sup> Insee, Les sans-domicile, *Économie et statistique*, n° 488-489, septembre 2016, disponible sur [www.insee.fr](http://www.insee.fr).

<sup>203</sup> 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, 507 p., disponible sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr)

*Néanmoins le contexte économique, social et international pèse lourdement sur les actions entreprises et nécessite plus que jamais une clarification des objectifs publics. La crise économique prolongée, d'une part, l'accroissement récent des flux migratoires en Europe, d'autre part, ont en effet des impacts forts sur les dispositifs de prise en charge des personnes sans domicile.*

*La politique publique de l'hébergement d'urgence a enregistré des progrès notables dans le domaine des capacités d'accueil et dans les conditions de prise en charge des personnes sans domicile (I). Toutefois, l'impact de la crise économique et du contexte international n'a pas permis une adaptation suffisante à des besoins sans cesse croissants (II). Cette politique nécessite dès lors un pilotage plus précis, notamment sur le plan budgétaire, et une articulation mieux définie avec les autres politiques publiques qui influent sur la demande d'hébergement d'urgence (III).*

## **I - Un effort important de l'État pour mieux accueillir les personnes sans domicile**

La politique d'hébergement des personnes sans domicile relève de la responsabilité de l'État.

Plusieurs solutions d'accueil sont disponibles, selon les problèmes rencontrés par les personnes concernées. Il convient à cet égard de distinguer les dispositifs généralistes, destinés à l'ensemble des personnes sans domicile, et le dispositif national d'accueil, réservé aux étrangers ayant déposé une demande d'asile.

### **Les dispositifs généralistes**

- *Les dispositifs d'hébergement* : ils comprennent notamment les centres d'hébergement d'urgence, les nuitées d'hôtel principalement réservées aux familles, les lits halte soins santé et les centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS). L'accueil, d'une durée normalement limitée, ne donne pas lieu à l'établissement d'un bail ou au paiement d'un loyer, ce qui n'exclut pas une participation financière. Ainsi, les personnes accueillies en CHRS ou en structure d'insertion doivent acquitter une participation financière, dès lors qu'elles disposent de revenus. Les conditions de calcul de cette participation sont fixées par arrêtés préfectoraux. Elle varie de 10 % à 40 % en fonction des revenus et des services proposés (restauration ou non).

- *Les dispositifs de logement* : les personnes accueillies ont un statut d'occupant et paient un loyer ou une redevance en fonction de leurs revenus. Elles sont hébergées temporairement ou de manière plus durable et ont une garantie de maintien dans les lieux. Il s'agit par exemple des résidences sociales, des pensions de famille, des foyers de jeunes travailleurs, des logements foyers pour personnes âgées, ou de logements ordinaires en sous-location ou en gestion locative adaptée, avec un accompagnement social des locataires.

#### **Le dispositif national d'accueil (DNA)**

Il comprend plusieurs structures : les centres d'accueil de demandeurs d'asile (CADA), les hébergements d'urgence pour demandeurs d'asile (HUDA), à caractère temporaire ou pérenne, et les places d'accueil temporaire du service de l'asile (AT-SA). Les personnes n'ayant pas encore déposé de demande d'asile ou ayant été déboutées de leur demande ne peuvent en bénéficier.

Si les structures d'hébergement et de logement adapté sont intégralement financées par l'État et gérées généralement par des associations, les collectivités locales sur le territoire desquelles elles sont implantées contribuent à la qualité de l'accueil et à l'insertion proposée aux sans-domicile.

## **A - Une forte augmentation des capacités d'accueil**

Face à l'augmentation des besoins d'hébergement d'urgence et de logement adapté, l'État est intervenu de façon importante : en 2016, les crédits de paiement inscrits en loi de finances initiale s'élevaient à 1,98 Md€ pour l'ensemble formé par la politique d'hébergement généraliste (action 12 du programme 177 – *Hébergement et logement adapté*) et les actions en faveur des demandeurs d'asile (programme 303 – *Immigration et asile*), soit une progression de 56,6 % en six ans.

### **1 - L'augmentation du nombre de places dans les dispositifs généralistes**

Cet accroissement des moyens budgétaires s'est traduit en particulier par une augmentation des capacités d'accueil dans les dispositifs généralistes, tant dans le logement accompagné que dans les structures d'hébergement d'urgence.

**Tableau n° 1 : évolution du nombre de places ouvertes et financées**

<i>Nombre de places</i>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>
<i>Logement accompagné</i>	94 653	99 665	126 492	134 199	185 583	209 749	215 750
<i>Hébergement d'urgence</i>	70 120	72 268	75 574	82 288	93 591	103 866	112 366
<b>Total</b>	<b>164 773</b>	<b>171 933</b>	<b>202 066</b>	<b>216 487</b>	<b>279 174</b>	<b>313 615</b>	<b>328 116</b>

Source : Cour des comptes d'après données de la délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (DIHAL), avril 2016, sur la base de l'enquête AHI de la direction générale de la cohésion sociale (DGCS)

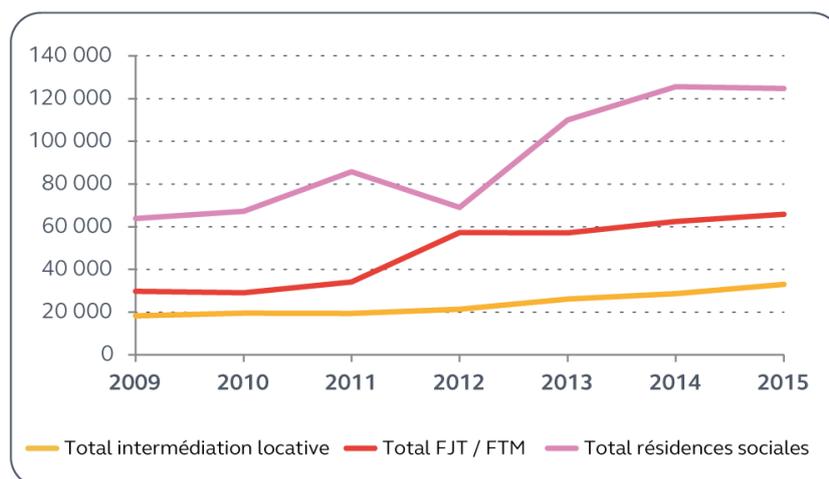
#### *a) Le logement accompagné*

L'offre de logement accompagné est diverse : résidences sociales, pensions de famille (dont les résidences accueil ouvertes aux personnes en souffrance psychique), logements d'insertion, logements en intermédiation locative dans le parc social ou le parc privé, foyers de jeunes travailleurs (FJT) ou de travailleurs migrants (FTM). Le nombre de places a augmenté de 128 % entre 2009 et 2015 pour s'établir à 215 750 places.

L'accompagnement des personnes sans domicile se développe par l'intermédiaire de nombreux programmes, y compris orientés vers des publics en grande difficulté. Ainsi, le programme expérimental « un chez soi d'abord » expérimente depuis 2011 sur quatre sites (Marseille, agglomération lilloise, Toulouse et Paris) l'accès direct à un logement ordinaire pour 720 personnes sans-abri souffrant de troubles psychiques sévères et d'addictions, avec un accompagnement médico-social intensif. On peut également citer le développement des pensions de famille destinées à l'accueil, sans limitation de durée, de personnes disposant d'un faible niveau de ressources, placées dans une situation d'isolement ou d'exclusion, ou encore le programme « 10 000 logements accompagnés », lancé dans le cadre du pacte signé le 8 juillet 2013 entre l'État et l'Union sociale pour l'habitat (USH).

Le recours à l'intermédiation locative dans le parc privé a également progressé, même s'il se situe à un niveau moins élevé, ainsi que l'indique le graphique suivant.

**Graphique n° 1 : évolution du nombre de places ouvertes et financées en logement accompagné**



Source : Cour des comptes d'après données DIHAL

Dans le cadre de l'intermédiation locative, les propriétaires louent leur logement à une association ou un organisme de logement social, qui le prend à bail et le sous-loue à un tarif social à des ménages défavorisés, notamment des ménages relevant de l'hébergement d'urgence. La dépense publique couvre la différence entre le loyer social et le loyer de marché, ainsi que l'ensemble des charges de fonctionnement (prospection, prise à bail, gestion sociale, équipement des logements) et d'accompagnement social. En 2015, sur le plan national, 25 200 places environ étaient financées en intermédiation locative, contre 18 300 fin 2013<sup>204</sup>.

<sup>204</sup> On constate une forte hausse des crédits consommés au titre de ce dispositif, qui passent de 14,5 M€ en 2010 à 54 M€ en 2015 (67,6 M€ prévus pour 2016). Néanmoins, l'écart entre les crédits consommés et les crédits inscrits en loi de finances tend à se réduire.

### **Une expérimentation d'intermédiation locative**

Engagée en 2008 avec un objectif de 210 logements en sous-location sur le territoire de la petite couronne parisienne, l'expérimentation SOLIBAIL a connu une forte montée en puissance. En revanche, cet outil peine à se développer en dehors de l'Île-de-France. Des difficultés existent même dans des territoires où la pression sur l'hébergement et le logement n'est pas forte, soit du fait des hésitations des services déconcentrés à prendre des engagements financiers sur plusieurs années, soit en raison du manque de maîtrise des opérateurs.

Deux autres difficultés sont observables. Ainsi, dans les centres d'hébergement, les ménages versent généralement une participation comprise entre 10 % et 25 % de leurs revenus ; de même, dans les logements temporaires, le taux d'effort se situe en deçà de 30 % et la plupart des ménages sont solvabilisés par l'aide personnalisée au logement (APL) ; or, dans le dispositif actuel de l'intermédiation locative, le taux d'effort réel peut aller jusqu'à 50 % du revenu, du fait d'un mode de calcul différent des charges réelles pesant sur le ménage<sup>205</sup>. Par ailleurs, des ménages peuvent être également orientés par défaut vers SOLIBAIL parce que cette offre peut être mobilisable plus rapidement qu'un logement social : à terme, le dispositif pourrait donc être en partie saturé par des ménages qui n'ont pas besoin d'accompagnement, mais seulement d'un logement durable.

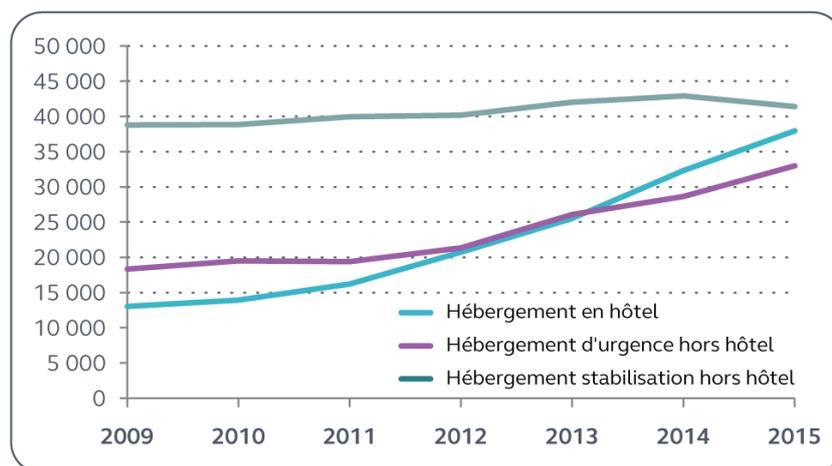
#### *b) L'hébergement d'urgence*

Le dispositif d'urgence a été également fortement renforcé : environ 36 800 places ont été créées entre 2011 et 2015, soit une augmentation de 48 %, en dépit de la volonté initiale de remplacer les places d'hébergement d'urgence par des places de logement accompagné, qui répondent le plus souvent mieux aux besoins des personnes sans domicile.

---

<sup>205</sup> La loi relative à l'égalité et à la citoyenneté prévoit une modification des textes permettant une meilleure prise en compte des revenus des ménages éligibles.

**Graphique n° 2 : évolution des places d'hébergement**



Source : Cour des comptes d'après DIHAL

La structure des places offertes est tributaire de l'évolution des publics. Ainsi, les familles ne peuvent être facilement hébergées dans les centres d'urgence ; elles sont plutôt dirigées vers des hôtels sociaux, ce qui contribue depuis quelques années à expliquer le recours massif aux nuitées hôtelières, auquel un plan de réduction tente de remédier depuis 2015.

## 2 - L'augmentation du nombre de places dans le dispositif national pour les demandeurs d'asile<sup>206</sup>

Le ministère de l'intérieur a également accompli, sur le programme 303, des efforts importants de création de places pour le dispositif consacré aux demandeurs d'asile. Entre 2011 et 2015, près de 12 000 places ont été créées, soit une augmentation de 27 % en quatre ans. Ainsi, on comptait fin 2015 29 778 places en CADA, 5 500 places en AT-SA et 18 910 places en HUDA. Mais elles sont encore insuffisamment nombreuses pour répondre à la demande d'hébergement : en janvier 2016, 40 % des demandeurs d'asile étaient hébergés en dehors du dispositif géré par le ministère de l'intérieur, soit par leurs propres moyens, soit pour partie dans les dispositifs d'urgence généralistes.

<sup>206</sup> Cour des comptes, *Référé, l'accueil et l'hébergement des demandeurs d'asile*. Juillet 2015, 10 p., disponible sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr)

## **B - Une amélioration des conditions de prise en charge des personnes sans domicile**

Depuis la loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et de lutte contre l'exclusion, l'objectif du « logement d'abord », visant à permettre aux personnes sans domicile de parvenir le plus tôt possible à un logement stable, au besoin avec l'appui d'un accompagnement social, s'est peu à peu imposé : en sens inverse, la notion de « parcours » obligatoire à travers différents dispositifs successifs (urgence, stabilisation, insertion) est peu à peu abandonnée.

La loi du 25 mars 2009 a également posé le principe de l'inconditionnalité de l'accueil dans les dispositifs d'hébergement d'urgence en cas de « détresse médicale, psychique ou sociale » (article L. 345-2-2 du code de l'action sociale et des familles). Elle prévoit aussi une aide en fonction de la situation de la personne (gîte, couvert, hygiène et première évaluation médicale, psychique et sociale). Elle souligne enfin la nécessité d'une continuité de la prise en charge, ce qui permet théoriquement un maintien dans les structures d'hébergement jusqu'à ce qu'une orientation soit proposée, assortie d'un accompagnement personnalisé<sup>207</sup>.

### **1 - La réussite du plan d'humanisation des centres d'hébergement**

Un plan d'humanisation lancé en 2009 a nettement amélioré la situation dans les structures d'urgence et de stabilisation, notamment grâce au remplacement des dortoirs par des chambres individuelles ou pour deux personnes, à la construction de sanitaires en plus grand nombre, à la rénovation des peintures et des parties communes (cuisines communes, salles d'accueil), voire à la construction d'unités nouvelles.

---

<sup>207</sup> Ce principe de la continuité de la prise en charge n'empêche pas l'ouverture de places temporaires supplémentaires pendant les mois d'hiver (entre 8 et 10 000). Néanmoins certaines places sont désormais pérennisées : on comptait 2 000 pérennisations en 2015 et 2 300 en 2016, essentiellement à Paris.

### **Évaluation du programme d'humanisation des centres d'hébergement**

64 % des structures ont réalisé des travaux de réhabilitation pour un coût moyen par place de 20 237 €. 76 % des établissements ont réalisé des travaux d'individualisation et la surface des chambres individuelles a été augmentée en moyenne de 2 m<sup>2</sup>. On constate également un accroissement de l'offre de services, qui se rapproche davantage de celle des logements foyers : ainsi, 41 % des chambres sont désormais équipées de sanitaires, contre 16 % avant les travaux. La surface des espaces collectifs (accueil, bagagerie) a également augmenté.

Des difficultés subsistent cependant. Même après les travaux, 21 % des établissements n'ont toujours pas d'espace d'accueil et 59 % d'espace bagagerie. En outre, si 56 % des établissements ont modifié leur projet social, moins de la moitié ont fait évoluer leurs prestations d'accompagnement. Enfin, plus de 40 % des structures d'urgence restent fermées pendant la journée.

*Source : DIHAL et ANAH*

## **2 - Une meilleure association des personnes accueillies à la vie des structures**

Le plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté de 2013 a retenu le principe de la participation des personnes en situation de pauvreté à l'élaboration et au suivi des politiques publiques qui les concernent. Il se situe dans la continuité de la loi du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale, qui a permis l'association des personnes prises en charge aux projets des établissements, grâce à la création de conseils de la vie sociale (CVS). Cette participation se met en place plus aisément au niveau national qu'à l'intérieur des différentes structures d'hébergement, les publics accueillis ayant peu l'habitude d'une expression organisée au sein d'une collectivité.

### **3 - L'amélioration de la continuité de la prise en charge des personnes**

Dans les centres d'hébergement d'urgence, l'application du principe de la continuité de la prise en charge conduit à moins souvent remettre les personnes à la rue après une nuit. Simultanément, les durées de prise en charge se sont allongées : à Paris, le nombre moyen de nuitées attribuées par personne est passé entre 2010 et 2015 de 45 à 99 nuitées par année pour les personnes isolées et les couples et de 130 à 191 nuitées pour les familles. Certains CHRS visités lors de l'enquête de la Cour atteignent des durées de présence moyenne supérieures à un an et demi, alors même qu'ils ne sont pas prévus pour cela. Cet allongement des durées de séjour révèle les difficultés rencontrées pour organiser la sortie des centres d'hébergement d'urgence, soit parce que le dispositif recherché ou un logement ordinaire ne sont pas disponibles, soit parce que la personne ne remplit pas les conditions administratives pour y accéder.

### **4 - Des progrès dans la prévention des expulsions locatives et la reconquête des contingents préfectoraux de logements sociaux**

Les procédures de prévention des expulsions locatives développées depuis 1990 ont permis de contenir leur hausse dans un contexte où la part du loyer dans le budget des ménages a augmenté, ce qui accroît le risque d'impayés. Alors que le nombre de contentieux locatifs pour impayé de loyer ou défaut d'assurance a progressé de presque 13 % entre 2011 et 2014, le nombre d'expulsions impliquant une intervention effective de la force publique a diminué de 9 %.

En revanche, l'efficacité de la reconquête des contingents préfectoraux de logements sociaux est inégale : 90 % du contingent devrait être utilisé pour les publics prioritaires, mais, dans les faits, cette proportion est variable d'un département à l'autre. Certains progrès sont enregistrés<sup>208</sup>, mais 77 % des ménages prioritaires se trouvent en Île-de-France, où se concentrent la majorité des personnes sans domicile et où l'offre de

---

<sup>208</sup> Pour la première fois depuis 2008, le nombre de personnes reconnues prioritaires au titre du droit au logement opposable (DALO) a commencé à diminuer légèrement en 2015 (58 183 ménages en 2015, contre 59 502 l'année précédente, soit - 2,2 %). 18 381 ménages ont été relogés en 2015, chiffre sensiblement identique à celui de l'année précédente.

logement social est limitée par la faiblesse de la rotation des locataires dans le parc existant.

### **5 - Une politique plus active de résorption des bidonvilles**

Par ailleurs, 12 M€ ont été consacrés à la résorption des bidonvilles, ce qui a permis de mener une centaine d'opérations entre 2012 et 2015. ADOMA<sup>209</sup> est notamment intervenu dans ce cadre en tant qu'opérateur, tant pour évaluer les besoins des personnes avant la destruction des campements que pour proposer des solutions de relogement aux personnes déplacées.

### **6 - La création des services uniques d'accueil et d'orientation**

Un service intégré d'accueil et d'orientation (SIAO) a pour objet de gérer l'ensemble des places d'hébergement et de logements adaptés sur le territoire d'un département : grâce à cette concentration de l'offre, le taux d'occupation est amélioré, puisque toutes les places sont mutualisées et attribuées aux personnes sans domicile par un interlocuteur unique.

Les SIAO se mettent en place de façon inégale. Au 31 décembre 2015, un quart d'entre eux n'étaient pas encore unifiés : on décomptait ainsi 125 SIAO dans les 101 départements ayant répondu à une enquête de la direction générale de la cohésion sociale (DGCS).

En Île-de-France, quatre départements ont mis en place à l'été 2016 un SIAO unique : la Seine-Saint-Denis, la Seine-et-Marne, le Val d'Oise et les Hauts-de-Seine. Selon les services de l'État en région, les autres départements devraient être prochainement dotés d'un SIAO unique, à l'exception de Paris. En effet, dans ce département, le poids historique du SAMU social, qui gère le SIAO urgence et le numéro d'appel 115, ainsi que la complexité de ses relations avec les différentes associations gestionnaires, expliquent que le SIAO Insertion reste séparé et géré par un groupement de coopération sociale et médico-sociale. De même, dans les Hauts-de-France, le département du Nord comptait encore en juin 2016 trois SIAO et celui du Pas-de-Calais sept SIAO.

---

<sup>209</sup> Cour des comptes, *Rapport public annuel 2013*, Tome I – volume 2. De la SONACOTRA à Adoma : des dérives corrigées tardivement, p. 433-479. La Documentation française, février 2013, 547 p., disponible sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr)

Il convient de noter que l'application de gestion commune (le SI SIAO), qui doit être mise à leur disposition par l'État et permettrait de mieux connaître et suivre les publics, a subi un retard important depuis 2010.

## **II - Des efforts sensibles compromis par le contexte économique et social**

### **A - L'impact de la crise économique et de la poussée migratoire sur la demande d'hébergement**

Plusieurs facteurs extérieurs exercent une forte pression sur la politique d'hébergement généraliste.

Tout d'abord, les conséquences de la crise économique de 2008 ont entraîné une augmentation de la pauvreté monétaire<sup>210</sup> de 12,6 % entre 2008 et 2014. Elle concerne désormais 8,8 millions de personnes, soit 14,1 % de la population métropolitaine. Cette évolution a eu un impact sur le nombre de personnes sans domicile.

D'autre part, la France a enregistré une augmentation du nombre de demandeurs d'asile de 27 % entre 2012 et 2015, date à laquelle ce nombre a atteint 80 075 personnes<sup>211</sup>. Le nombre de premières demandes d'asile a, en outre, continué à progresser de 15 % au cours du premier semestre 2016. Cette augmentation et le maintien sur le territoire de déboutés du droit d'asile ont entraîné un recours important au dispositif d'hébergement d'urgence et ont contribué à sa saturation. Plus généralement, l'année 2015 a été marquée par une accentuation des phénomènes migratoires à l'échelle européenne.

Enfin, le profil des personnes sans domicile s'est modifié. Ainsi, à Paris, le nombre de familles a très fortement augmenté dans la population hébergée. Par rapport à 2010, cette progression s'est élevée à 90 % depuis 2010 – année où pour la première fois le nombre de personnes en famille a

---

<sup>210</sup> Une personne est considérée comme pauvre sur le plan monétaire, lorsqu'elle vit dans un ménage dont le niveau de vie est inférieur au seuil de pauvreté, fixé à 60 % du niveau de vie médian (Insee).

<sup>211</sup> Chiffre comprenant les premières demandes (59 335 en 2015, en augmentation de 43 % par rapport à 2013) et les demandes réexaminées.

dépassé le nombre de personnes isolées -. On observe également une augmentation du nombre de femmes (+ 49 %) et des couples sans enfants (+ 17 %). Cette modification des profils nécessite une adaptation de l'offre d'hébergement.

**Tableau n° 2 : personnes hébergées par le 115/SIAO Urgence de Paris**

<i>Nombre de personnes hébergées</i>	2010	2011	2012	2013	2014	2015	janvier-avril 2016
<b>Public isolé :</b>	10 407	9 445	11 193	11 933	11 448	10 848	7 405
<i>femmes</i>	1 482	1 509	1 927	2 050	2 293	2 213	1 420
<i>hommes</i>	8 243	7 287	8 405	9 043	8 371	7 837	5 430
<i>en couple sans enfants</i>	682	649	861	840	784	798	555
<b>Public en famille :</b>	11 230	11 510	17 278	19 989	20 576	21 333	16 263
<i>majeurs</i>	5 575	5 730	8 755	10 135	10 476	10 730	8 161
<i>mineurs</i>	5 655	5 780	8 523	9 854	10 100	10 603	8 102

Source : Cour des comptes d'après données Aloha-4D, 115/SIAO Urgence de Paris

Qu'ils recherchent une insertion durable – avec des solutions de logement adapté ou d'accès direct au logement – ou bien un hébergement d'urgence – en s'occupant des personnes qui appellent le 115 ou qui sont signalées par un travailleur social –, tous les SIAO sont confrontés à la même difficulté : l'insuffisance de places par rapport à la demande exprimée. En 2015, le SIAO Insertion 75 n'a pu ainsi répondre favorablement qu'à moins d'une demande sur cinq, alors qu'en 2013 le taux des réponses positives était de 30 %.

En outre, le taux des appels au 115 de Paris obtenant un interlocuteur s'est élevé à seulement 30 % en 2015. Parmi eux, le quart n'a pas obtenu d'hébergement. En particulier, 24 % des personnes isolées qui ont formulé une demande sont restées sans proposition de solution en fin de journée. Ce taux est très variable selon les profils (43 % pour les femmes, 46 % pour les couples, et 20 % pour les hommes), ce qui met en évidence une pénurie plus importante de places pour les femmes seules et les couples<sup>212</sup>.

Par ailleurs, le nombre de demandes non pourvues en fin de journée pour les personnes en famille était à Paris en moyenne de plus de 3 000 par mois en 2015, contre 2 000 en 2014, 1 500 en 2013, 1 000 en 2012, 500 en 2011 et à peine 50 les années précédentes. Ce nombre augmente donc constamment d'année en année.

Dans ce contexte d'augmentation générale des demandes non pourvues, les SIAO apparaissent dans l'incapacité de proposer systématiquement des solutions, ce qui rend leur travail quotidien difficile et suscite une appréciation souvent critique de la part des associations et des personnes qui y font appel. La tension est encore plus forte pour les écoutants du 115, qui, dans les faits, doivent opérer un tri parmi les demandes d'hébergement d'urgence : leurs décisions se fondent sur des critères déterminés à l'avance dans la plupart des cas, mais dont l'application relève *in fine* de leur seule appréciation. C'est ainsi qu'au 115 de Paris sont pris en compte non seulement la composition de la famille, l'âge des enfants ou le temps d'errance, mais aussi la détresse exprimée, telle qu'elle est ressentie par l'écouter.

---

<sup>212</sup> Pour les familles, le taux des demandes non pourvues en fin de journée s'est élevé à 43 %. Ce taux est cependant difficilement comparable à celui des demandes formulées par les personnes isolées. En effet, une personne en famille, comparativement à une personne isolée, réitère en général moins souvent ses demandes avant de finir par être hébergée sur une place en long séjour : en attendant de pouvoir bénéficier de cette place, elle alterne souvent les demandes non pourvues et les hébergements de très courte durée. Les personnes isolées, quant à elles, sont encore nombreuses à être hébergées sur des places à la nuitée, malgré la mise en place de l'hébergement en continuité dans de nombreux centres d'hébergement, et réitèrent quotidiennement leur demande de prise en charge.

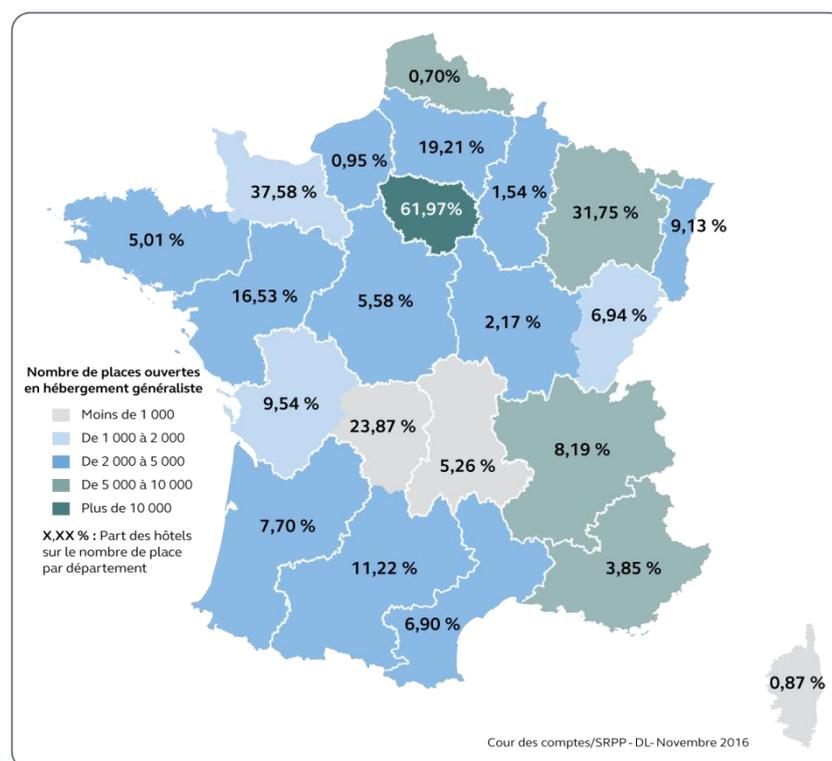
## B - Des efforts d'adaptation encore insuffisants

En dépit de l'accroissement des moyens mis en œuvre, l'adaptation de l'offre d'hébergement et de logement reste globalement insuffisante.

### 1 - L'échec du plan de réduction des nuitées hôtelières

Pour faire face aux variations souvent fortes de la demande d'hébergement d'urgence, le recours à des nuitées d'hôtel, au volume lui-même variable, demeure un moyen de régulation largement utilisé.

**Carte n° 1 : répartition territoriale des places ouvertes au 31 décembre 2015 en hébergement généraliste (dont places en hôtel)**



Source : Cour des comptes d'après DIHAL

Au 31 décembre 2014, on recensait au plan national 32 300 nuitées d'hôtel affectées à des personnes sans domicile, ce qui représentait une hausse de 131 % par rapport à 2010.

Le coût de ce mode d'hébergement a atteint 234 M€ en 2015. Or, non seulement les prestations fournies sont très limitées<sup>213</sup>, mais le coût unitaire de ces nuitées est élevé : une place en hôtel coûte en moyenne 6 234 € par an contre 2 427 € pour une place en intermédiation locative. En outre, les durées des séjours à l'hôtel sont parfois très longues, ce qui est contraire à l'objectif du « logement d'abord » : ainsi en Île-de-France, en 2014, 36 % des ménages étaient hébergés à l'hôtel depuis plus d'un an ; ce pourcentage atteignait même 64 % à Paris.

Afin de limiter le recours à ce dispositif, un plan triennal de réduction des nuitées hôtelières a été mis en œuvre à partir de février 2015. Il prévoit une réduction de 10 000 nuitées entre 2015 et 2017, grâce à la substitution de solutions pérennes dans le logement adapté ou dans l'hébergement, avec un accompagnement social renforcé, portant notamment sur l'aide alimentaire et l'accès aux droits<sup>214</sup>.

Tout juste engagé, ce plan peine toutefois à produire des effets en raison de la pression très forte des besoins en hébergement d'urgence. De fait, le nombre de nuitées financées par l'État est passé à 37 950 nuitées en 2015, soit une augmentation de 17 %, alors que l'on attendait au contraire une diminution. Au premier semestre 2016, on observait encore une hausse des nuitées d'hôtel (+ 8 % par rapport à 2015).

## 2 - La délicate mise en place de la réforme du droit d'asile<sup>215</sup>

La loi du 29 juillet 2015 relative à la réforme du droit d'asile porte à la fois sur la procédure mise en œuvre, avec un objectif de réduction des délais de traitement des dossiers à neuf mois à la fin 2017, et sur l'évolution

---

<sup>213</sup> Pas de restauration à l'exception du petit déjeuner, peu de cuisines collectives, pas d'accompagnement individualisé, mais seulement deux visites annuelles si l'hébergement est assuré par le SAMU social de Paris.

<sup>214</sup> Le plan vise à créer 13 000 places en dispositifs alternatifs, dont 9 000 places en intermédiation locative, 1 500 places en logement adapté et 2 500 places d'hébergement dans des centres dévolus aux familles. Il prévoit également la création chaque année de 2 000 places alternatives à l'hôtel pour les demandeurs d'asile, financées par le programme 303.

<sup>215</sup> Cour des comptes, *Référé, l'accueil et l'hébergement des demandeurs d'asile*. Juillet 2015, 10 p., disponible sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr)

du parc d'hébergement affecté au public demandeur d'asile, au bénéfice de l'hébergement en CADA. L'article 23 de cette loi dispose que l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) est désormais l'autorité compétente pour décider des admissions et sorties dans les lieux d'hébergement destinés à ce public, à la place des préfets de département. L'objectif de cette réforme est de mieux répartir les demandeurs d'asile et de les installer dans des territoires qui ne sont pas en tension en matière d'hébergement. Il est notamment prévu la mise en place d'un dispositif d'orientation directive, en application duquel l'accueil est conditionné par l'acceptation, par le demandeur d'asile, d'une offre d'hébergement proposée par l'OFII. La mise en œuvre de ce dispositif soulève toutefois la question de sa compatibilité avec le principe de l'inconditionnalité de l'accueil dans l'hébergement d'urgence.

#### **Des difficultés d'interprétation des normes**

En application de la règle de l'orientation directive, un demandeur d'asile qui refuserait la proposition qui lui est faite devrait se voir privé de l'allocation d'hébergement ainsi que de toute autre possibilité d'hébergement, y compris dans les dispositifs généralistes. Or, ces dispositions sont difficilement applicables en l'état actuel du droit. La prise en charge d'une situation de détresse dans un dispositif d'urgence est en effet un droit protégé par la loi pour toute personne, quelle que soit sa situation administrative : elle se fait sur une base déclarative, sans vérification de l'identité du demandeur. En outre, la commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) interdit que l'on collationne des données nominatives sur la situation administrative des hébergés.

De même, la jurisprudence administrative<sup>216</sup> souligne de façon constante que le principe de l'inconditionnalité de l'accueil s'applique aux ressortissants étrangers sans considération de régularité de leur séjour. Elle précise que ce principe bénéficie à toute personne faisant l'objet d'une mesure d'éloignement et ayant épuisé les voies de recours, « en cas de circonstances particulières faisant apparaître, pendant le temps strictement nécessaire à son départ, une situation de détresse suffisamment grave pour faire obstacle à ce départ ». Cette analyse rend donc possible l'accueil en hébergement d'urgence pour une partie des déboutés du droit d'asile.

<sup>216</sup> CE, 4 juillet 2013 ; CE, 8 juillet 2016, *Ministre des affaires sociales et de la santé contre M. et Mme Rumija*.

### 3 - La prise en charge des personnes arrivant sur le territoire

#### *a) La mise en place du plan « migrants »*

La France s'est engagée à accueillir 19 714 demandeurs d'asile en provenance de Grèce et d'Italie avant fin septembre 2017, dans le cadre du programme européen de relocalisation.

En juin 2015, le plan « répondre au défi des migrations, respecter les droits, faire respecter le droit », dit plan « migrants », a été adopté en conseil des ministres. Son coût total a été estimé lors d'une réunion interministérielle du 16 juin 2015 à 36 M€ en 2015 et 76 M€ en 2016. Ce plan prévoyait la création à l'horizon 2016 de 11 000 places d'hébergement supplémentaires pour les migrants. Selon le ministère de l'intérieur 5 130 places nouvelles en CADA leur sont réservées en 2016. Le nombre de réfugiés accueillis demeure faible pour l'instant : au 1<sup>er</sup> septembre 2016, selon le ministère de l'intérieur, 1 658 personnes étaient hébergées au titre de la relocalisation.

#### *b) La création en urgence de dispositifs d'accueil temporaire*

Le désengorgement du site de la Lande à Calais a conduit à ouvrir depuis la fin 2015, sur l'ensemble du territoire, des centres d'accueil et d'orientation (CAO), pour un coût estimé actuellement à 25 M€ pour l'année 2016<sup>217</sup>.

Les CAO temporaires ne correspondent pas aux principes de l'hébergement généraliste, alors qu'ils sont pris en charge financièrement à titre principal par le programme 177. En effet, parfois après une orientation en hébergement provisoire (qui peut être un gymnase, un hôtel ou un centre d'hébergement d'urgence), les personnes sont dirigées dans un centre d'accueil pour une durée d'un mois maximum, au terme de laquelle les migrants sont orientés, font une demande d'asile ou choisissent de repartir.

En mai 2016, 2 050 places étaient ouvertes dans 75 départements<sup>218</sup>. En juin il a été décidé de créer 3 000 places supplémentaires avant la fin de l'année 2016. Fin juin, plus de 4 000 migrants avaient été accueillis dans

---

<sup>217</sup> Une partie de ce coût (5,7 M€) est financée par le Royaume-Uni au titre de la résorption de la crise calaisienne. Le reste est à la charge du programme 177.

<sup>218</sup> Fin mars 2016, 107 CAO étaient opérationnels dans 62 départements. Leur taux d'occupation était de seulement 76 %.

ces structures, y compris des personnes provenant des évacuations de campements parisiens.

Entre juin 2015 et août 2016, Paris a connu 27 opérations de « mise à l'abri » visant à démanteler des campements regroupant le plus souvent des migrants, installés dans des lieux divers (sous les métros aériens, dans des établissements scolaires inoccupés, dans des jardins publics notamment). Au total, 15 306 personnes ont été évacuées<sup>219</sup>.

Toutes les évacuations de campements, excepté la première, se sont opérées après un diagnostic social réalisé auprès des personnes concernées, ce qui permet de disposer d'une information minimale sur leur situation sanitaire, économique et administrative. Lors de chaque évacuation, des lieux et des places d'hébergement supplémentaires ont dû être trouvés dans l'urgence, alors même que, depuis des années, les places manquaient pour répondre aux demandes d'hébergement d'urgence. De fait, l'État a mobilisé des lieux souvent déjà recensés (centres de l'Association pour la formation professionnelle des adultes – AFPA, places d'hôtel, casernes, etc.). La recherche de places, limitée jusqu'à la fin juin 2016 à la seule région parisienne, atteint désormais la limite des possibilités d'hébergement.

### **III - Une politique qui doit être mieux définie**

#### **A - Un pilotage à améliorer**

##### **1 - Un public encore mal connu**

Le plan départemental d'accueil, d'hébergement et d'insertion (PDAHI) a été fusionné avec le plan départemental pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD), pour donner naissance au « plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes

---

<sup>219</sup> Selon les informations produites par la préfecture de la région Île-de-France, sur 6 000 personnes présentes dans les CAO au début septembre 2016 et rencontrées par l'opérateur chargé de l'évaluation de leur situation (le GIP HIS), environ 3 000 étaient orientables vers une demande d'asile et près de 680 étaient déjà bénéficiaires d'une protection internationale. Il s'agit de personnes ayant le statut de réfugié ou bénéficiant de la protection subsidiaire (articles L. 712-1 et suivants du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile).

défavorisées » (PDALHPD). Ce changement devrait permettre de mieux coordonner les actions à mettre en œuvre et de mobiliser l'ensemble des acteurs sur un territoire donné.

Toutefois, d'importantes difficultés continuent d'affecter le pilotage des actions. Le public des personnes sans domicile reste mal connu : on dispose de peu de données statistiques et qualitatives, ce qui empêche une adaptation convenable des différents dispositifs. En outre, la réflexion engagée en 2013 sur une réforme des statuts des différentes structures d'accueil et d'hébergement n'a pas encore abouti.

## 2 - Une sous-budgétisation systématique des crédits en loi de finances initiale

Les dépenses du programme 177 et du programme 303 sont systématiquement sous-évaluées en loi de finances initiale, notamment pour les actions relatives à l'hébergement et au logement adapté du dispositif généraliste. Les crédits ouverts ne correspondent pas aux crédits consommés l'année précédente, alors que rien n'indique que les besoins d'hébergement ont diminué. Sous la pression de l'urgence, ces crédits doivent faire l'objet d'abondements en cours d'année.

**Tableau n° 3 : comparaison crédits de paiement LFI / crédits de paiement consommés**

<i>En €</i>	<b>Programme 177 – action 12 Hébergement/logement adapté</b>		<b>Actions du Programme 303 (demandeurs d'asile)</b>	
	<i>LFI</i>	<i>Exécution</i>	<i>LFI</i>	<i>Exécution</i>
2010	967 879 428	1 121 457 638	296 580 000	429 510 000
2011	1 087 150 000	1 124 836 353	305 500 000	502 810 00
2012	1 095 625 000	1 169 834 565	387 060 000	490 949 000
2013	1 131 212 775	1 304 102 860	476 000 000	508 445 544
2014	1 242 313 921	1 386 074 285	475 880 000	536 278 454
2015	1 289 277 235	1 508 872 738	461 737 696	450 722 129
2016	1 439 550 000		540 349 260	

*Source : Cour des comptes d'après rapports annuels de performance, direction générale des étrangers en France (DGEF), DGCS et Chorus - Exécution au 30 juin 2016 - La baisse de 2015 sur les crédits « asile » est liée à la réforme de l'allocation d'hébergement.*

Ainsi, l'administration n'a pas anticipé en 2016 le financement des CAO dans la loi de finances initiale : pour déléguer les crédits nécessaires en région, la DGCS a attendu un arbitrage de la direction du budget lui permettant d'utiliser une enveloppe de 70 M€ résultant d'un amendement à la loi de finances initiale et initialement centrée sur le seul dispositif de relocalisation des réfugiés ; en juin 2016 une enveloppe supplémentaire de 98,3 M€ a dû être déléguée aux services déconcentrés pour couvrir les dépenses engagées au premier semestre.

Cette sous-budgétisation récurrente ne permet pas aux services compétents de disposer de prévisions de financement fiables. Une prévision budgétaire réaliste est pourtant indispensable pour financer les structures partenaires, majoritairement associatives, qui sont souvent amenées à faire des avances de trésorerie pour permettre le fonctionnement des différents dispositifs.

### **3 - Un manque de pilotage pour les personnes évacuées des campements**

Selon le ministère de l'intérieur, 7 600 migrants étaient présents en septembre 2016 dans des campements situés dans les Hauts-de-France. À Paris, leur nombre est variable et difficile à estimer. Au total, le nombre de migrants mis à l'abri par l'État, de manière temporaire ou de façon plus durable en cas de demande d'asile, s'est élevé entre septembre 2015 et septembre 2016 à 23 000 personnes.

Après plus d'un an de fonctionnement des CAO et près d'une trentaine d'évacuations de campements de migrants, l'administration ne suit toujours pas de manière précise le nombre de places effectivement disponibles à un instant donné dans ces centres : elle ne s'est notamment pas dotée des moyens nécessaires pour savoir combien de personnes ont été effectivement prises en charge. En outre, la décision de gérer nationalement les flux migratoires, en répartissant les accueils sur l'ensemble du territoire, ne date que du mois de juin 2016.

### **4 - Des relations financières à clarifier entre l'État et les organismes gestionnaires de structures d'hébergement et de logement adapté**

Si les coûts réels des structures d'hébergement sont désormais mieux connus, ils ne sont pas pour autant utilisés pour déterminer l'allocation par l'État des moyens financiers qui leur sont destinés.

En outre, le dialogue entre l'État et les associations gérant les différents dispositifs a du mal à s'intégrer dans le cadre d'une contractualisation pluriannuelle : seulement 19 % des crédits de l'action 12 du programme 177 sont couverts par un contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens.

En définitive, 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 très rapidement, mais son coût est difficile à maîtriser.

### **5 - Une organisation de l'administration à parfaire**

Les services déconcentrés du ministère du logement sont de plus en plus absorbés par des tâches sortant de leur champ traditionnel de compétences : ils ont ainsi beaucoup travaillé au cours de l'année 2016 sur les questions relatives aux migrants, au détriment de leur mission de pilotage des dispositifs généralistes.

Au niveau central, les services chargés du logement, de l'hébergement et des demandeurs d'asile travaillent de plus en plus étroitement ensemble, souvent sous la coordination du délégué à l'hébergement et à l'accès au logement (DIHAL). Mais celui-ci s'est vu confier des missions de gestion spécifiques (plan migrants, accès des jeunes au logement, prévention des expulsions locatives, résorption de l'habitat indigne et des bidonvilles) qui l'éloignent progressivement de sa mission initiale d'animation interministérielle et de conduite d'expérimentations. Le ministère chargé de la santé est en outre trop souvent absent des réflexions menées au niveau interministériel, en dehors des actions de terrain financées par les agences régionales de santé. L'articulation actuelle entre services doit donc être améliorée, afin de donner aux administrations la possibilité d'anticiper les évolutions et de piloter correctement les actions à mettre en œuvre.

### **B - Une articulation à préciser avec d'autres politiques publiques**

Une contrainte majeure de la politique d'hébergement des personnes sans domicile provient de ce qu'elle est fortement tributaire d'autres politiques publiques.

Il en va ainsi de celle qui concerne les jeunes confiés à l'aide sociale à l'enfance. En effet ceux-ci, une fois sortis des structures qui les prennent

en charge, se retrouvent pour une part à la rue et connaissent des difficultés que les dispositifs généralistes ne savent pas toujours traiter : ainsi, la proportion de personnes ayant été placées dans leur enfance est de l'ordre de 2 à 3 % pour l'ensemble de la population, alors qu'elle atteignait 23 % en 2012 pour les « sans-domicile » nés en France<sup>220</sup>. Des difficultés analogues concernent les personnes sortant de prison ou les mineurs isolés étrangers.

### **La situation difficile des mineurs isolés étrangers**

Le droit commun de la protection de l'enfance est applicable aux mineurs isolés étrangers au même titre qu'aux nationaux. Mais, depuis un protocole du 31 mai 2013, les mineurs isolés étrangers peuvent faire l'objet d'une procédure spécifique en amont de la prise en charge de droit commun. Ce texte conduit à une répartition des jeunes primo-arrivants sur l'ensemble des départements, après une procédure préalable de mise à l'abri et d'évaluation de la situation.

Les dépenses de protection des mineurs en danger constituent des dépenses obligatoires pour les départements (article L. 226-11 du code de l'action sociale et des familles). Or, certains départements refusent de les prendre en charge, notamment lorsque les mineurs arrivent directement sur leur territoire sans passer par le dispositif de répartition nationale. Pour justifier leur refus, ils indiquent ne pas disposer de places en nombre suffisant dans le dispositif d'aide sociale à l'enfance. C'est ainsi le cas d'un département de la région Auvergne-Rhône-Alpes, où, malgré des ordonnances de placement provisoires, deux mineurs isolés étrangers se sont vu refuser en mai 2016 l'entrée dans un centre d'accueil de l'aide sociale à l'enfance. D'autres cas ont été observés, notamment en région Provence-Alpes-Côte d'Azur. Ces décisions sont contraires au droit<sup>221</sup>.

Les résultats de la politique menée en matière de droit d'asile influent également fortement sur l'hébergement d'urgence<sup>222</sup>. De très nombreuses personnes qui ont été déboutées de leur demande restent en effet sur le territoire national : en l'absence de droits, elles sont conduites à s'orienter vers l'hébergement d'urgence généraliste. Ce dernier accueille donc non seulement des réfugiés, mais aussi, conformément au principe d'inconditionnalité de l'accueil, des déboutés du droit d'asile. Dans les deux cas, les dispositifs d'hébergement d'urgence servent de sas d'attente,

<sup>220</sup> « Économie et statistique » n° 488-489, septembre 2016.

<sup>221</sup> Conseil d'État, 27 juillet 2016, *Département du Nord c/M.B.*

<sup>222</sup> Cour des comptes, *Référé, l'accueil et l'hébergement des demandeurs d'asile*. Juillet 2015, 10 p., disponible sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr)

et ne peuvent de ce fait remplir leur mission pour toutes les personnes en situation de détresse.

Enfin, malgré les efforts accomplis dans le cadre de la politique du logement social, la construction de logements très sociaux pour des personnes à très faible revenu reste insuffisante. Entre 2000 et 2010, le nombre de logements PLAI (prêt locatif aidé d'intégration) construits annuellement a été multiplié par cinq : malgré le lancement de projets récents comme les « PLAI adaptés », ils ne représentent qu'une fraction très minoritaire du nombre de logements sociaux construits (4 % du parc). Les leviers facilitant l'accès au parc privé restent donc des outils privilégiés, à défaut de pouvoir davantage mobiliser le parc social.

Au total, en l'absence de solution de logement, les personnes concernées restent parfois plusieurs années dans le dispositif d'hébergement d'urgence, ce qui engorge les structures d'hébergement et entraîne presque mécaniquement la création de nouvelles places pour accueillir les nouveaux entrants.

## **CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS**

*Depuis cinq ans, des progrès importants ont été accomplis pour mieux héberger et accompagner dans le logement les personnes sans domicile.*

*Ces efforts se poursuivent, malgré un contexte économique et social difficile.*

*Pour autant, l'État doit clarifier ses objectifs et sa stratégie, afin de mieux maîtriser les évolutions budgétaires. Une meilleure coordination de l'action de ses services et des gestionnaires des différents dispositifs est également indispensable, afin de rendre plus efficace et plus efficiente une politique soumise aujourd'hui à des contraintes très fortes.*

*La pression de l'urgence ne doit pas conduire l'État à remettre en cause les actions appliquant le principe du « logement d'abord ». Ces actions sont souvent moins coûteuses que la création en urgence de places d'hébergement. De plus, elles permettent de sortir durablement de la précarité les personnes sans domicile qui, lorsqu'elles ne se voient pas proposer de solution durable de logement, alternent de brefs séjours dans des structures aux statuts variés et des retours à la rue.*

*L'ensemble des constats effectués amène dès lors la Cour à émettre les recommandations suivantes :*

- 1. privilégier le logement accompagné par rapport à l'hébergement d'urgence dans les réponses apportées aux besoins des personnes sans domicile ;*
  - 2. accélérer le processus de reconquête par les préfets de leur contingent de logements sociaux ;*
  - 3. mettre en place rapidement un SIAO unique par département ;*
  - 4. développer un outil de suivi statistique et anonyme des profils des publics accueillis ;*
  - 5. inscrire en loi de finances initiale des dotations correspondant effectivement aux besoins de financement prévisibles, tant pour les demandeurs d'asile que pour les dispositifs généralistes ;*
  - 6. mettre en place une structure nationale de coordination pour gérer les mises à l'abri résultant des évacuations de campements illicites qui se constituent régulièrement dans Paris depuis mi-2015 ;*
  - 7. privilégier la construction de logements très sociaux en favorisant les PLAI dans l'allocation des aides à la pierre.*
-



## Réponse

Réponse du Premier ministre .....	308
-----------------------------------	-----

## Destinataire n'ayant pas répondu

Président du conseil d'administration du Samu Social de Paris
---

### **RÉPONSE DU PREMIER MINISTRE**

*La politique d'hébergement des personnes sans domicile qui relève de la responsabilité directe de l'État est une des priorités du Gouvernement. La stratégie globale, réaffirmée dans le cadre du plan gouvernemental de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, consiste à considérer l'accès aux dispositifs d'hébergement ou de logement comme le premier levier d'une insertion réussie, point de départ permettant d'accéder aux autres droits.*

*Comme souligné dans le rapport de la Cour, pour faire face à des besoins croissants en matière de recherche de solutions de mise à l'abri, l'État a renforcé les moyens nécessaires à la prise en charge de ces publics. Cet effort s'est traduit par une hausse constante des crédits du programme 177 « Hébergement et logement adapté » (+ 25 % de crédits en LFI entre 2012 et 2016) et une hausse attendue de 15 % inscrite en PLF 2017 pour atteindre 1,74 Md€. Cet effort soutenu a été poursuivi tout en apportant une réponse rapide et cohérente à la crise migratoire qui a touché la France comme les autres pays européens en 2015 et 2016. Ces hausses significatives ont favorisé l'émergence de nouvelles capacités d'accueil en hébergement pour les personnes les plus démunies (+ 44 % de places pérennes ouvertes entre 2012 et juin 2016), mais aussi l'augmentation des crédits en faveur du logement adapté (+ 18 % en 2016). En effet, afin d'améliorer la fluidité des dispositifs de mise à l'abri et l'accès au logement, le Gouvernement a fait le choix de renforcer considérablement le développement de l'offre de logements adaptés dont le nombre de places a connu une augmentation en volume de plus de 67 % depuis 2012.*

*En ce qui concerne l'évolution du nombre de places dédiées à l'accueil des demandeurs d'asile, ce sont au total 18 500 places en centre d'accueil des demandeurs d'asile (CADA) qui auront été créées sur la période 2012-2017, auxquelles doivent être ajoutées 4 000 places d'Accueil Temporaire Service de l'Asile (AT-SA), 10 000 places en centres d'accueil et d'orientation (CAO), et 5 350 places d'accueil pour les personnes désireuses d'entrer dans la démarche d'asile qui seront créées au cours du premier semestre 2017 dans le cadre d'un marché public national.*

*En complément des campagnes de créations de places généralistes dans les départements, le Gouvernement a permis, en sortie d'hiver 2014/2015 puis en sortie d'hiver 2015/2016, des campagnes de création de places, majoritairement en urgence mais également dans le logement adapté, de 2 000 places puis 2 300 places afin de garantir aux personnes hébergées au titre de la période hivernale des possibilités d'orientation*

*vers des places pérennes après le 31 mars. Dans la même logique de renforcement des capacités d'accueil généralistes, le gouvernement a également fait le choix de lancer un appel d'offre pour l'ouverture de 5 000 places d'hébergement d'urgence pour les personnes sans abris à partir de début 2017 (qui s'ajoutent aux 5 350 places réservées aux demandeurs d'asile).*

*Par ailleurs, le Gouvernement poursuit le double objectif d'infléchir la courbe de progression du recours aux nuitées hôtelières dont le taux de croissance annuel était supérieur à 25 % avant le lancement du plan hôtel en mars 2015 et d'améliorer les conditions de vie des personnes qui resteront à l'hôtel. Sur le premier volet, le plan porte ses fruits, puisque la progression du recours aux nuitées n'était que de 17 % l'an dernier et qu'il est inférieur à 10 % sur les six premiers mois de l'année 2016. Cette inflexion notable de la croissance du recours à l'hôtel était le premier signe attendu de réussite du plan de réduction des nuitées hôtelières. L'effort doit se poursuivre pour permettre d'accentuer durablement cette dynamique. Ce résultat positif s'inscrit dans le plan consistant à éviter 10 000 nuitées sur trois ans et à créer à concurrence des places dans des dispositifs plus pérennes en hébergement d'urgence, en maisons relais et dans l'intermédiation locative. En outre, la question de la prise en charge des sujets de santé des personnes en situation de précarité fait l'objet d'un travail interministériel soutenu dans le cadre du groupe de travail « santé précarité » mis en place au sein du Conseil supérieur de la santé mentale et dans le cadre du déploiement pluriannuel des dispositifs de lits d'accueil médicalisé et de lits « halte soins santé ».*

*Malgré les efforts entrepris tant en ce qui concerne l'hébergement d'urgence généraliste que l'hébergement spécifique des demandeurs d'asile, le nombre de personnes en demande d'hébergement reste important en raison notamment du contexte de crise économique. Le contexte est également très fortement marqué par l'accroissement des flux migratoires, essentiellement en provenance des zones de conflit du Moyen-Orient. En privilégiant la mise en place de dispositifs spécifiques pour prendre en charge les migrants (dont les publics arrivés dans le cadre des dispositifs « relocalisés » ou « réinstallés ») et assurer une mise à l'abri des personnes issues de campements, le Gouvernement, grâce au pilotage concerté entre les services du ministère de l'intérieur et du ministère chargé du logement, a évité une concurrence entre ces publics. L'augmentation du parc d'hébergement généraliste et l'ouverture de places dédiées aux migrants (centres d'accueil et d'orientation) se sont faits parallèlement et ont permis d'éviter que les publics traditionnels pris en charge au titre de la politique d'hébergement généraliste n'aient à pâtir de l'accueil des migrants.*

*L'évolution du parc s'adapte aux besoins des personnes en demande d'hébergement grâce à un travail de diagnostic entrepris au niveau local et partagé entre tous les acteurs de l'hébergement et du logement. Ces diagnostics dits « à 360° » ont ainsi été réalisés dans 85 départements et sont agrégés au niveau régional. Des évolutions en termes de besoins sont également envisagées dans le dispositif d'asile. Il convient ainsi de souligner que si le nombre de familles en demande d'hébergement dans le dispositif généraliste augmente fortement, une évolution inverse est constatée pour ce qui concerne le public des demandeurs d'asile, pour laquelle une très forte augmentation de la part du public isolé (plus de 90 % des arrivées en Île-de-France par exemple) est constatée sur la période récente. L'information n° INTV1626579J du 19 septembre 2016 relative à la fluidité du parc d'hébergement des demandeurs d'asile demande ainsi aux préfets de réunir les opérateurs en vue d'assurer une transformation du parc d'hébergement vers des places pour personnes isolées.*

*Le Gouvernement a également fait le choix de renforcer le rôle des services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO), outils structurant de la modernisation du secteur de l'accueil, de l'hébergement et de l'insertion dont l'existence juridique et le rôle prééminent dans l'orientation des personnes sans abri ont été consacrés par la loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR). La Direction générale de la cohésion sociale a réalisé un état des lieux de la mise en œuvre du SIAO « unique » en juillet dernier. Cette enquête révèle que 75 SIAO sur 100 ayant répondu sont « unique » à savoir qu'il n'existe qu'un SIAO par département qui intègre à la fois l'insertion et l'urgence pour éviter une fragmentation de l'organisation de la politique de l'hébergement. Sur les 25 départements n'ayant pas encore mis en place le SIAO unique, l'enquête révèle que ceux-ci envisagent d'échelonner la mise en œuvre du SIAO unique jusqu'en 2018. C'est pourquoi la Direction générale de la cohésion sociale met en œuvre un plan d'actions ciblées pour appuyer les services déconcentrés afin de susciter une dynamique nouvelle.*

*Le Gouvernement a aussi entrepris de doter l'ensemble des acteurs locaux d'un outil de gestion unique (SI-SIAO) qui permettra un partage d'informations entre travailleurs sociaux, une harmonisation des pratiques dans un secteur aux pratiques encore trop hétérogènes et une observation sociale fiable reposant sur des indicateurs partagés. Ce système d'informations dont certains travaux préliminaires remontent à 2010 est désormais pleinement opérationnel s'agissant de son volet insertion et le module urgence qui permettra d'outiller l'activité 115 est en voie de*

*finalisation. L'année 2017 verra le déploiement de cet outil sur l'ensemble des territoires (à ce jour 49 départements l'utilisent).*

*Plusieurs recommandations appellent de ma part les observations suivantes.*

***La Cour recommande de privilégier le logement accompagné par rapport à l'hébergement d'urgence dans les réponses apportées aux besoins des personnes sans domicile (recommandation n° 1).***

*L'engagement du ministère du logement et de l'habitat durable en faveur du logement accompagné demeure constant. Notamment, l'achèvement du plan de traitement des foyers de travailleurs migrants demeure une de ses priorités et l'effort en direction des jeunes donnera lieu à un accord cadre qui sera prochainement signé avec l'Union nationale pour l'habitat des jeunes (UNHAJ) afin de réhabiliter les foyers de jeunes travailleurs.*

*Par ailleurs, un plan de relance du dispositif de pensions de familles et de résidences accueil avec 1 500 places nouvelles par an sera décliné suite aux annonces du Président de la République en mai 2016.*

***La Cour recommande d'accélérer le processus de reconquête par les préfets de leur contingent de logements sociaux (recommandation n° 2).***

*Le contingent de l'État est maintenant reconquis. Après une phase d'identification, les préfets ont choisi le mode de gestion de ce contingent, soit en flux avec délégation aux bailleurs du choix des candidats, soit en stock avec, généralement, une gestion directe de la présentation des candidatures. Les services de l'État ont mis en place un outil de pilotage et de contrôle de l'usage du contingent de logements réservés de l'État (Système priorité logement, dit « SYPLO ») qui a permis d'outiller les services déconcentrés, dont les rapports permettent aux préfets de suivre de nombreux indicateurs utiles au pilotage de leur contingent. Si les volumes de logements disponibles restent limités en secteur tendu en raison du faible taux de rotation du parc, comme l'indique le rapport, ils permettent tout de même de loger un nombre significatif de personnes en difficultés. Néanmoins, il conviendra de veiller à ce que 100 % de ce contingent soit utilisé pour loger des personnes relevant des publics auxquels il est exclusivement destiné.*

*Par ailleurs, le projet de loi « Égalité et Citoyenneté » prévoit la suppression de la délégation du contingent préfectoral aux communes, après avis des comités régionaux de l'habitat et de l'hébergement (CRHH), ce qui devrait contribuer à l'atteinte de cet objectif. Le projet de loi prévoit*

également que 25 % des contingents des autres réservataires et des bailleurs soient consacrés au logement de ces mêmes publics.

**La Cour recommande de développer un outil de suivi statistique et anonyme des profils des publics accueillis (recommandation n° 4).**

Les différents systèmes d'informations et les infocentres pilotés par les services du ministère en charge du logement permettent déjà d'obtenir des données anonymisées sur les profils des requérants, notamment en matière de droit au logement opposable (DALO) et droit à l'hébergement opposable (DAHO) ou de logement social (Système national d'enregistrement -SNE-, site d'information INFODALO, SYPLO...).

**La Cour recommande de mettre en place une structure nationale de coordination pour gérer les mises à l'abri résultant des évacuations de campements illicites (recommandation n° 6).**

La prise en charge des personnes vivant dans des campements illicites en vue de leur résorption est encadrée par la circulaire interministérielle du 26 août 2012 et pilotée par la délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (DIHAL).

Des stratégies territoriales pour le traitement des campements illicites et des bidonvilles en vue de leur résorption pourraient être mises en place, comme en Île-de-France, en s'appuyant sur les diagnostics territoriaux partagés « à 360° » et le cas échéant, les outils de gouvernance et de programmation existants dans les territoires, en particulier les plans départementaux d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (PDALHPD), les projets régionaux de santé (PRS) et notamment leurs programmes régionaux d'accès à la prévention et aux soins (PRAPS), les plans d'action élaborés par les recteurs avec l'appui des centres académiques pour la scolarisation des enfants allophones nouvellement arrivés et des enfants issus de familles itinérantes et de voyageurs (Casnav), les programmes départementaux d'insertion (PDI) et les plans locaux pluriannuels pour l'insertion et l'emploi (PLIE).

Par ailleurs, la prise en charge des personnes vivant dans des campements de grande taille et/ou situés dans des zones tendues doit se faire grâce aux centres d'accueil et d'orientation (CAO).

**La Cour recommande de privilégier la construction de logements très sociaux en favorisant les Prêts locatifs aidés d'intégration (PLAI) dans l'allocation des aides à la pierre (recommandation n° 7).**

Je partage la préoccupation de la Cour s'agissant de la nécessité de développer le logement d'insertion permettant de favoriser l'accès au

*logement des publics aux ressources les plus modestes. A cet égard, les crédits d'aide à la pierre directe sont prioritairement affectés au financement des logements sociaux PLAI destinés aux publics sous plafond de ressources les plus bas. Parmi ces PLAI, en sus des logements ordinaires, ces crédits contribuent également au financement des résidences sociales, dont les pensions de famille, destinées à des personnes fragilisées et aux revenus modestes, pour faire le lien entre hébergement et logement.*

*Ces modalités de financement sont au cœur de la feuille de route 2015-2017 du plan quinquennal de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale mis en œuvre en 2013, qui prévoit notamment de financer chaque année 150 000 logements sociaux dont 34 000 PLAI et 5 000 PLAI adaptés. Par ailleurs, dans le cadre de la conférence nationale du handicap du 19 mai 2016, l'État a réaffirmé l'objectif d'aboutir à la création de 1 500 places supplémentaires par an, en pensions de famille (sur cinq ans).*

*Sur l'objectif de production de 150 000 logements locatifs sociaux par an, le pacte d'objectifs et de moyens conclu entre l'État et l'Union sociale pour l'habitat (USH) pour 2013-2015, poursuivi par une convention signée en septembre 2016, a instauré une dynamique de production qui porte ses fruits : en 2013 ont été financés 117 065 logements locatifs sociaux (LLS) dont 29 734 PLAI, en 2014 134 088 dont 33 000 PLAI, en 2015 132 164 dont 34 000 PLAI, en 2016 139 496 dont 35 000 PLAI. La prévision 2017, adoptée le 1<sup>er</sup> décembre par le conseil d'administration du Fonds national des aides à la pierre, est de 142 428 LLS dont 38 889 PLAI.*

*Au-delà des subventions directes accordées par l'État à la production de LLS, une bonification des taux pour des prêts à très long terme ainsi que les aides fiscales ont certainement permis une accélération de la production de logements sociaux et une augmentation de la part représentée par les PLAI (mobilisant le plus d'aides directes et indirectes) dans la production totale.*

*S'agissant plus particulièrement des PLAI adaptés, le ministère du logement et de l'habitat durable a mis en place, depuis 2014, un programme de développement de l'offre de logements très sociaux à bas niveau de quittance, financé par les majorations des prélèvements prévus par la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU) versés anciennement au fonds national de développement d'une offre de logement locatif très social (FNDOLLTS) et maintenant au fonds national des aides à la pierre (FNAP).*

*Ce programme permet, par l'octroi de subventions exceptionnelles, en complément des subventions apportées par l'État aux PLAI, de financer des opérations destinées à des ménages fragiles rencontrant des difficultés non seulement économiques, mais aussi sociales et dont la situation nécessite la proposition d'un habitat à loyer et charges maîtrisés, ainsi qu'une gestion locative adaptée et, le cas échéant, un accompagnement, ou encore des configurations de logement spécifiques. Ces opérations ont donné lieu depuis 2013 à trois appels à projets ayant conduit au financement d'environ 1 600 logements. Ce résultat ne reflète que partiellement la forte mobilisation et le grand intérêt qu'ont montrés les partenaires locaux pour ce programme qui répond à un réel besoin des territoires. Aussi, le dispositif évolue-t-il pour une meilleure efficacité, notamment par sa déconcentration afin d'insérer cette offre, sur la base d'un cahier des charges national, dans la programmation classique.*

---