



COMMISSION DES FINANCES

M. Philippe DALLIER

Rapporteur spécial

Rapport
d'information

**La crise sanitaire, un révélateur
des limites de la politique
d'hébergement d'urgence
mais aussi des améliorations
à lui apporter**

(Rapport hors compte rendu)

MERCREDI 26 MAI 2021

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	5
L'ESSENTIEL.....	7
LES PRINCIPALES RECOMMANDATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL	15
I. LA CRISE SANITAIRE A ACCENTUÉ LES LIMITES DÉJÀ EXISTANTES DE LA POLITIQUE D'HÉBERGEMENT	17
A. L'ANNÉE 2020 A MOBILISÉ LE SECTEUR DE L'HÉBERGEMENT D'URGENCE À UN NIVEAU INÉDIT	17
1. <i>La crise sanitaire a nécessité un engagement inédit de l'ensemble des acteurs</i>	<i>17</i>
2. <i>La puissance publique a mis en œuvre des moyens importants.....</i>	<i>18</i>
3. <i>Le parc d'hébergement atteint un niveau record</i>	<i>19</i>
4. <i>La sortie de crise est enfin espérée pour 2021</i>	<i>20</i>
B. L'ÉCART RÉCURRENT ENTRE LE BUDGET DE LA POLITIQUE D'HÉBERGEMENT ET LES CRÉDITS RÉELLEMENT CONSOMMÉS APPELLE À UN TRAVAIL EN PROFONDEUR SUR LA GESTION BUDGÉTAIRE DE CETTE POLITIQUE	21
1. <i>Le rebasage des crédits effectué en 2018 était nécessaire, mais ses effets ont été limités</i>	<i>21</i>
2. <i>L'insuffisance des ouvertures de crédit en 2020 a mis en difficulté les acteurs de la politique d'hébergement</i>	<i>22</i>
a) <i>Avant même la crise sanitaire, les crédits ouverts en loi de finances initiale n'étaient pas suffisants</i>	<i>22</i>
b) <i>La crise sanitaire a entraîné d'importantes dépenses nouvelles.....</i>	<i>24</i>
c) <i>L'année 2020 a connu d'importantes difficultés de financement des dépenses d'hébergement, surtout en Île-de-France</i>	<i>26</i>
d) <i>Les associations et organismes ont dû mobiliser leur trésorerie pour passer le cap de 2020</i>	<i>29</i>
3. <i>L'apparition dès les premiers mois de l'année 2021 d'une nouvelle sous-budgétisation accroît la nécessité de procéder à un nouveau rebasage des crédits</i>	<i>31</i>
4. <i>La réserve de précaution présente un caractère irréaliste</i>	<i>35</i>
C. LA POLITIQUE D'HÉBERGEMENT NE PEUT SE CONCEVOIR SANS UNE AMÉLIORATION DE L'INFORMATION SUR SON PUBLIC	38
1. <i>La population sans abri est à la fois très visible et mal connue.....</i>	<i>38</i>
a) <i>Les Nuits de la solidarité apportent une information utile sur le nombre et la diversité des personnes à la rue dans une ville</i>	<i>39</i>
b) <i>L'enquête « Sans domicile » de l'INSEE apporte une information indispensable sur les profils et les parcours des personnes.....</i>	<i>40</i>
c) <i>Les bases de données apportent des informations utiles, mais partielles.....</i>	<i>41</i>
2. <i>Le public hébergé comprend une part croissante de personnes mineures et de ressortissants de pays extra-européens</i>	<i>42</i>

D. L'ACCUEIL ET L'ORIENTATION MANQUENT ENCORE DES MOYENS QUI LEUR PERMETTRAIENT D'ASSURER PLEINEMENT LEURS MISSIONS	45
1. <i>Les limites de l'efficacité des SIAO poussent à envisager de nouvelles réformes</i>	46
2. <i>Les incompréhensibles dysfonctionnements du système informatique portent atteinte à la capacité des SIAO à accueillir et orienter les personnes sans abri</i>	49
II. LA TENSION CONCERNE CHACUNE DES CATÉGORIES D'HÉBERGEMENT D'URGENCE	51
A. LES CENTRES D'HÉBERGEMENT SE DÉVELOPPENT ET SE DIVERSIFIENT	51
1. <i>Le développement des besoins d'hébergement fait face à des difficultés de tous ordres</i>	51
2. <i>Le programme d'humanisation des centres lancé en 2008 doit être enfin achevé</i>	53
3. <i>Les CHRS doivent poursuivre le processus de contractualisation</i>	54
a) <i>La convergence tarifaire, qui vise une harmonisation des coûts, a été suspendue en 2020</i>	54
b) <i>Les contrats d'objectifs se développent sur un rythme lent</i>	56
4. <i>L'augmentation des places d'hébergement consacrées aux femmes victimes de violences est un phénomène marquant de ces dernières années</i>	57
5. <i>Les centres d'hébergement spécialisés (CHS), même sous-utilisés, ont posé la question du traitement sanitaire des personnes hébergées</i>	58
B. LES NUITÉES HÔTELIÈRES ONT JOUÉ À UNE NOUVELLE ÉCHELLE LEUR RÔLE HABITUEL DE VARIABLE D'AJUSTEMENT DE LA POLITIQUE D'HÉBERGEMENT D'URGENCE	61
1. <i>La crise sanitaire a amplifié l'augmentation du nombre des nuitées hôtelières</i>	61
2. <i>Le recours exceptionnel aux nuitées hôtelières pendant la crise du Covid a aussi constitué une opportunité pour les hôteliers</i>	62
a) <i>Le coût de l'hébergement hôtelier pendant la crise sanitaire a été plus élevé qu'en temps normal</i>	63
b) <i>La clause de remise en état des chambres ne semble pas avoir eu de conséquences financières pour l'instant</i>	63
3. <i>Le recours massif à l'hébergement en hôtel était inévitable, mais ses limites habituelles n'en perdurent pas moins</i>	64
4. <i>... et la sortie de crise impose de réfléchir à la reconversion éventuelle d'hôtels en structures d'hébergement ou de logement pérennes et mieux adaptées</i>	64
a) <i>Le marché public HUAS a introduit une nouvelle manière de mobiliser des places d'hébergement d'urgence</i>	65
b) <i>Si la fin de la crise sanitaire devrait entraîner le retour à l'activité commerciale pour la majorité des d'hôtels, certains pourraient être convertis en structures d'hébergement pérennes</i>	66
III. POUR ÉVITER L'ASPHYXIE, LA POLITIQUE D'HÉBERGEMENT DOIT SE COORDONNER AVEC LES AUTRES POLITIQUES PUBLIQUES ET SE TOURNER VERS L'ACCÈS AU LOGEMENT	67
A. LA CRISE SANITAIRE A PLUS QUE JAMAIS SOULIGNÉ LA NÉCESSITÉ DE MIEUX ARTICULER LA POLITIQUE DE L'HÉBERGEMENT AVEC LES POLITIQUES SANITAIRE, SOCIALE ET DE L'ASILE.....	67
1. <i>Les dimensions sanitaire et sociale sont indissociables de l'hébergement</i>	67
2. <i>La question des demandeurs d'asile exige une clarification des financements</i>	69
B. L'OBJECTIF DE LA POLITIQUE D'HÉBERGEMENT DOIT ÊTRE LA SORTIE VERS LE LOGEMENT	71
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	75

La crise sanitaire, en fermant les guichets de la plupart des administrations et des services publics, a placé en première ligne ceux qui, en raison des difficultés et des contraintes, ont continué à fonctionner : les hôpitaux et le système sanitaire, bien sûr, mais aussi l'hébergement d'urgence qui n'a jamais cessé d'accueillir les personnes sans abri et a même accru son activité pendant cette période.

L'hébergement est un besoin fondamental, au même titre que la santé et l'alimentation, et un effort public important, marqué par une augmentation du budget de plus de 20 % en cours d'année, a conduit à un développement massif de l'hébergement des personnes sans abri.

Toutefois la politique d'hébergement n'est pas une politique isolée. Elle est fortement dépendante de la situation économique et sociale et en amplifie les mouvements. Le principe d'accueil inconditionnel la place, ainsi que les dispositifs d'aide alimentaire, en bout de chaîne des autres dispositifs (logement social, assurance-chômage, revenus de soutien, solidarité familiale...) Elle prend en charge des personnes qui n'ont plus d'autre solution et les crises économiques, aujourd'hui doublées d'une crise sanitaire, ont évidemment un impact direct sur la demande d'hébergement.

Ce rapport fait suite au travail que le rapporteur spécial avait conduit en 2016 sur la politique d'hébergement d'urgence¹. Il avait alors constaté la sous-budgétisation chronique des crédits de cette politique et recommandé un rebasage, qui a été entrepris, mais est d'ores et déjà devenu obsolète.

L'année 2020 a accentué des difficultés déjà présentes. La politique d'hébergement est en effet mise en œuvre par des associations et d'autres organismes gestionnaires de centres, qui dépendent des financements de l'État. Or le pilotage budgétaire demeure fondé sur une appréciation insuffisante des besoins en début d'année, ce qui place les acteurs de terrain en difficulté par manque de visibilité.

En outre, la crise sanitaire a renforcé le constat de la nécessaire coordination entre l'hébergement et l'action sanitaire et sociale, afin de prendre en compte d'une manière globale les besoins des personnes sans abri.

¹ Philippe Dallier, [L'hébergement d'urgence sous forte tension : sortir de la gestion dans l'urgence](#), rapport d'information n° 193 (2016-2017), fait au nom de la commission des finances, déposé le 7 décembre 2016.

L'hébergement n'est toutefois pas une fin en soi : l'objectif est que chacun dispose des ressources et des capacités lui permettant de satisfaire à ses besoins vitaux de manière autonome. C'est aussi la seule manière de réduire le poids de la politique d'hébergement pour les finances publiques. Il apparaît donc nécessaire de poursuivre l'effort d'orientation des personnes en précarité vers le logement, ce qui passera nécessairement par une relance de l'offre de logements sociaux.

L'ESSENTIEL

Philippe Dallier, rapporteur spécial des crédits de la mission « Cohésion des territoires » (logement et urbanisme) a présenté le mercredi 26 mai 2021 les conclusions de son contrôle budgétaire sur la politique d'hébergement d'urgence.

Le programme 177 « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables » porte les **crédits du budget de l'État** consacrés à la **politique d'hébergement et d'accès au logement des personnes sans abri ou mal logées**. Ce rapport fait suite à un précédent travail conduit par le **rapporteur spécial** sur la même politique en 2016¹.

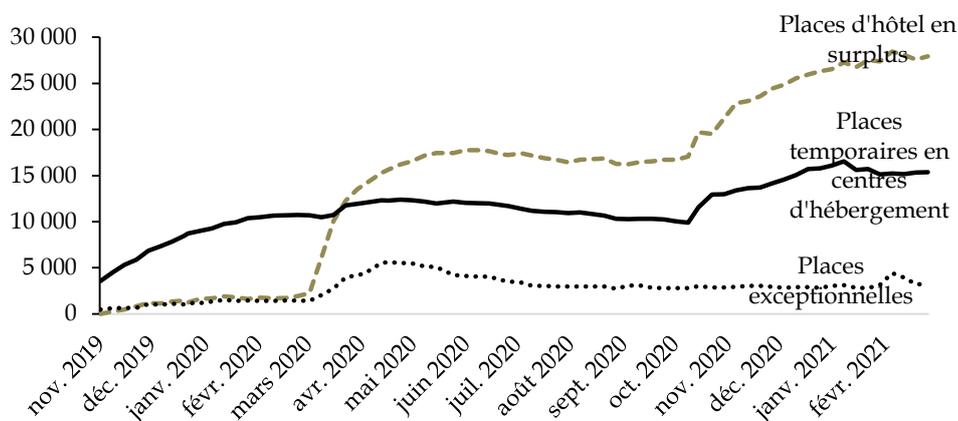
I. LA CRISE SANITAIRE A ACCENTUÉ LES LIMITES DÉJÀ EXISTANTES DE LA POLITIQUE D'HÉBERGEMENT

A. L'ANNÉE 2020 A MOBILISÉ LE SECTEUR DE L'HÉBERGEMENT D'URGENCE À UN NIVEAU INÉDIT

L'instauration du confinement le 16 mars 2020 a entraîné une **mobilitation de l'ensemble des acteurs afin de mettre à l'abri les personnes à la rue**. La **capacité totale du parc d'hébergement généraliste** dépassait les **200 000 places** à la fin décembre 2020, par un recours massif aux places temporaires et surtout aux hôtels.

Évolution du parc hôtelier et du parc temporaire d'hébergement

(en nombre de places)



Source : commission des finances, à partir de données DGCS

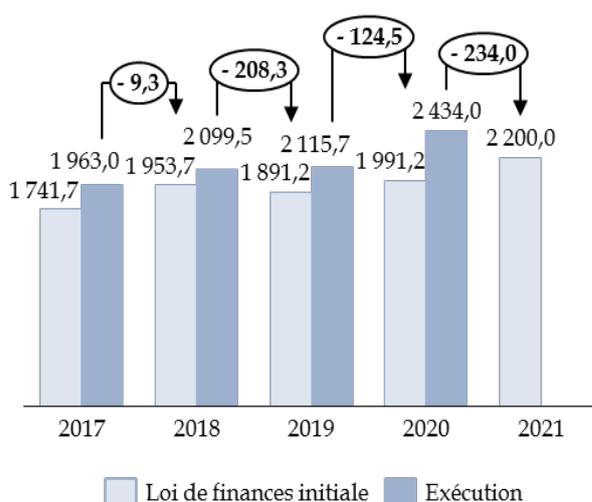
¹ Philippe Dallier, [L'hébergement d'urgence sous forte tension : sortir de la gestion dans l'urgence](#), rapport d'information n° 193 (2016-2017), fait au nom de la commission des finances, déposé le 7 décembre 2016.

B. L'ÉCART RÉCURRENT ENTRE LE BUDGET DE LA POLITIQUE D'HÉBERGEMENT ET LES CRÉDITS RÉELLEMENT CONSOMMÉS APPELÉ À UN TRAVAIL EN PROFONDEUR SUR LA GESTION BUDGÉTAIRE DE CETTE POLITIQUE

Malgré la mise en œuvre d'un « rebasage » des crédits en 2018, tendant à fonder le budget de la politique d'hébergement sur des prévisions réalistes des dépenses, **la budgétisation initiale au cours des années suivantes s'est révélée de plus en plus éloignée des besoins effectifs constatés en cours d'année.** Le budget alloué pour une année est systématiquement inférieur aux dépenses réalisées l'année précédente.

Prévision et exécution du programme 177

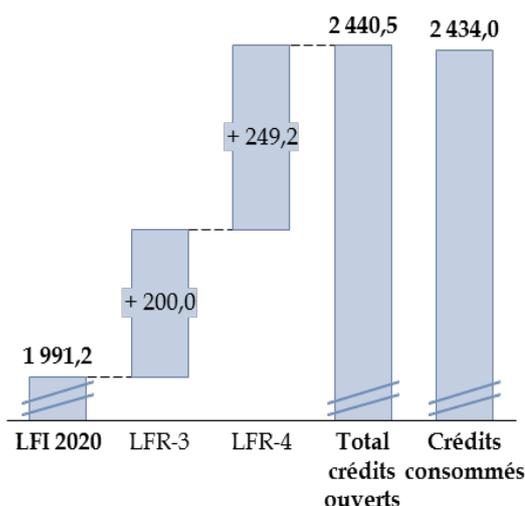
(en millions d'euros)



Source : commission des finances, à partir des documents budgétaires

Ouvertures de crédits et consommation en 2020

(en millions d'euros en crédits de paiement)



Source : commission des finances, à partir des documents budgétaires

Il en résulte des **ouvertures de crédits importantes en cours d'année**, mais aussi **des difficultés importantes pour les associations et organismes en charge de l'accueil et de l'hébergement des personnes précaires.** En 2020, l'État n'a pas pu régler 100 millions d'euros environ dus à ces organismes, qui ont été contraints de faire appel à leur trésorerie ou de solliciter des prêts bancaires. Les grands organismes actifs en Île-de-France ont été les plus fortement concernés.

Ces dépenses sont décalées sur 2021 et s'ajoutent à une sous-budgétisation importante en loi de finances initiale, estimée à plus de 700 millions d'euros par le contrôleur budgétaire comptable et ministériel : **il est donc important que le prochain collectif budgétaire ouvre les crédits nécessaires** afin d'éviter que les organismes se retrouvent dans les mêmes difficultés en fin d'année. Un nouveau rebasage des crédits devra également être effectué afin de fonder les demandes de crédit sur une véritable connaissance des besoins. En outre, **la pratique de la réserve de précaution paraît inadaptée** pour un budget constitué principalement de dépenses contraintes.

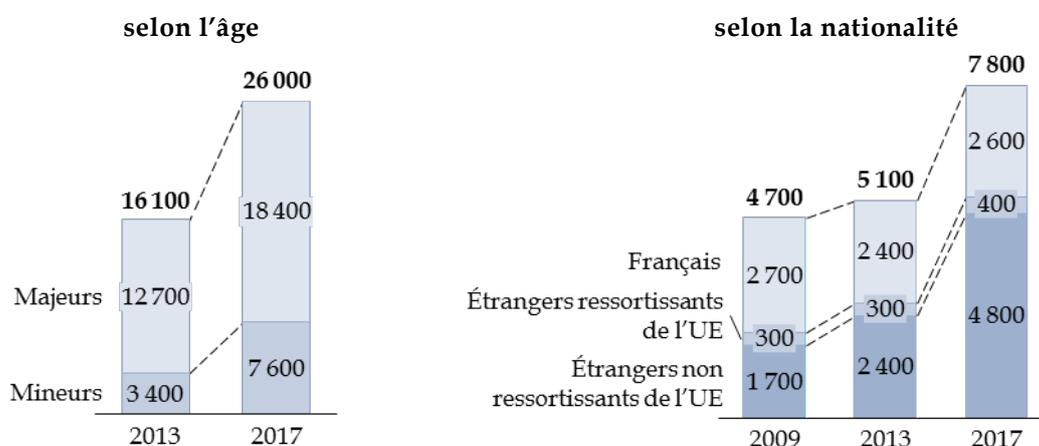
C. LA POLITIQUE D'HÉBERGEMENT NE PEUT SE CONCEVOIR SANS UNE AMÉLIORATION DE L'INFORMATION SUR SON PUBLIC

La **connaissance des personnes sans abri est insuffisante**. Si les Nuits de la Solidarité, mises en œuvre à l'initiative de plusieurs grandes métropoles, apportent des éléments utiles, **il est indispensable de mettre à jour l'enquête « Sans domicile » de l'INSEE**, qui apporte une information qualitative sur la population concernée au niveau national et dont la dernière réalisation remonté à 2012.

La **population hébergée dans des centres** est mieux connue. En **forte augmentation** dans les places permanentes (+ 60 % entre 2009 et 2017, donc avant la présente crise sanitaire), elle comprend de plus en plus de mineurs et de personnes étrangères non ressortissantes de l'Union européenne. **19 % des personnes hébergées sont des demandeurs d'asile et 3 % sont des réfugiés**, qui ne devraient pas relever de l'hébergement d'urgence financé par le programme 177, mais du dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile et des réfugiés, mieux adapté à leur situation.

Effectifs des personnes hébergées en places d'urgence permanentes

(en nombre de personnes)

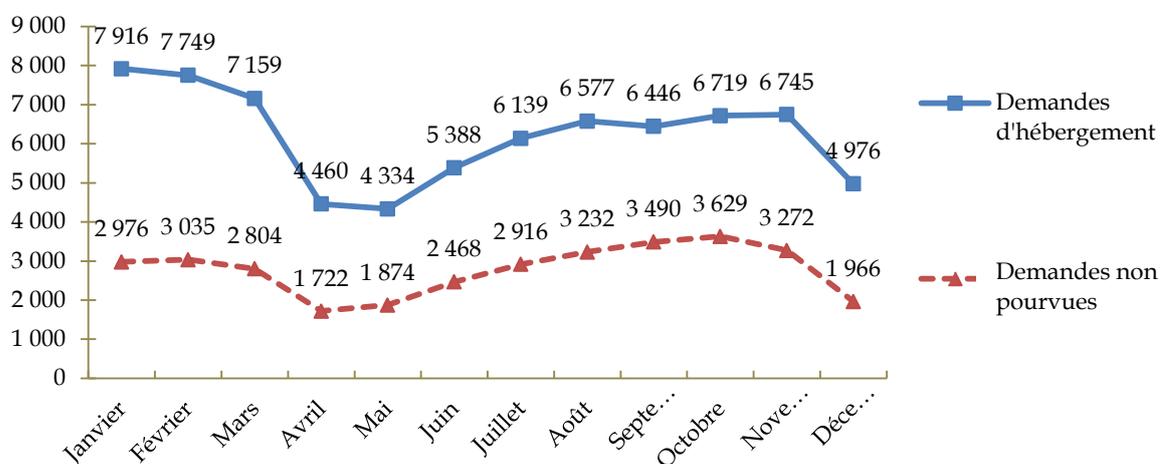


Source : commission des finances, à partir des données DREES, enquêtes auprès des établissements et services en faveur des adultes et familles en difficulté sociale (ES-DS)

D. L'ACCUEIL ET L'ORIENTATION MANQUENT ENCORE DES MOYENS QUI LEUR PERMETTRAIENT D'ASSURER PLEINEMENT LEURS MISSIONS

Les **services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO)**, point de contact des personnes sans abri au numéro de téléphone 115, **peinent à accomplir leurs missions**. La mobilisation exceptionnelle du dispositif d'hébergement au printemps 2020 a certes réduit le nombre de demandes d'hébergement, mais **la difficulté la plus grande concerne l'orientation vers le logement**, notamment adapté, dont les SIAO n'ont qu'une connaissance incomplète.

Demandes d'hébergement et demandes non pourvues (DNP) en moyenne par jour sur l'année 2020



Source : commission des finances, à partir de données DGCS

En outre, l'action des SIAO a été entravée depuis le mois de septembre 2020 par de graves dysfonctionnements de leur système d'information, suite à une mise à jour mal préparée, l'administration centrale se révélant incapable d'assurer le retour à un fonctionnement correct dans des délais acceptables.

II. LA TENSION CONCERNE CHACUNE DES CATÉGORIES D'HÉBERGEMENT D'URGENCE

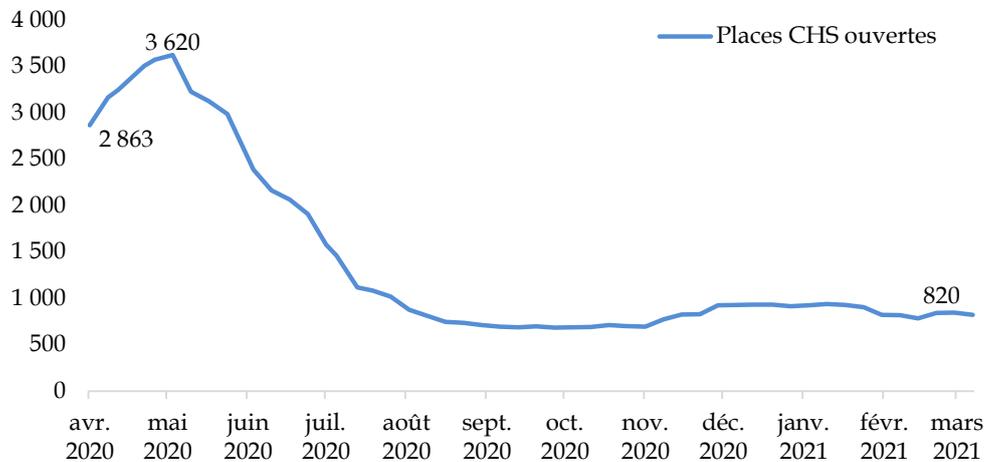
A. LES CENTRES D'HÉBERGEMENT SE DÉVELOPPENT ET SE DIVERSIFIENT

La création de places d'hébergement se heurte aux coûts du foncier, surtout en zone dense, mais aussi à l'identification et la mobilisation de locaux existants et aux difficultés croissantes de recrutement des travailleurs sociaux.

Les centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) ont bénéficié en 2020 de la suspension du processus de convergence de leurs tarifs, mais doivent achever celui de signature des contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens (CPOM) qui améliorent la visibilité des financements.

Les centres d'hébergement répondent également à une diversification des besoins, avec l'augmentation de 70 % des places dédiées à des femmes victimes de violences depuis 2015. La crise sanitaire a entraîné la création d'une nouvelle catégorie d'établissements, les centres d'hébergement spécialisés (CHS) qui assurent les soins et l'isolement de personnes malades du Covid dont l'état ne nécessite pas une hospitalisation. Ces centres ont répondu à une vraie nécessité, mais n'ont connu qu'un taux d'utilisation limité.

Évolution du nombre de places en centre d'hébergement spécialisé (CHS)
(en nombre de places)



Source : commission des finances, à partir de données DGCS

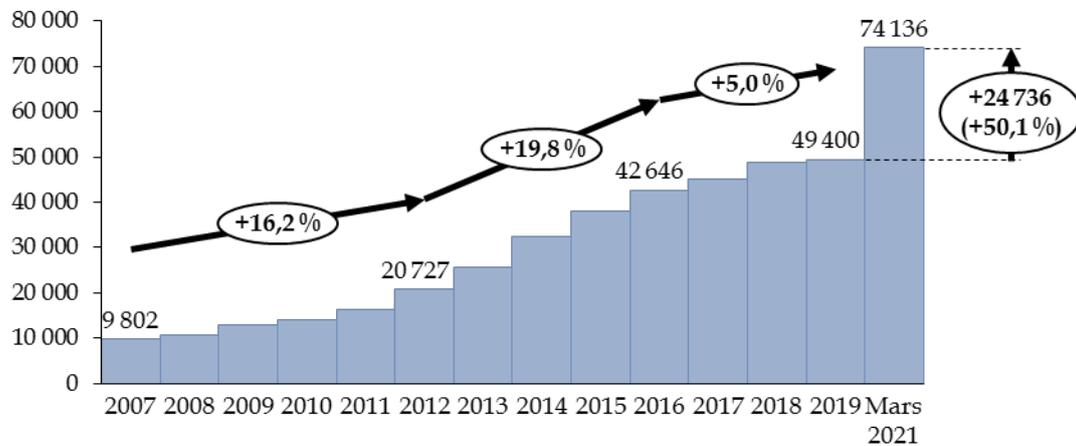
**B. LES NUITÉES HÔTELIÈRES ONT JOUÉ À UNE NOUVELLE ÉCHELLE
LEUR RÔLE HABITUEL DE VARIABLE D'AJUSTEMENT DE LA
POLITIQUE D'HÉBERGEMENT D'URGENCE**

Le recours aux nuitées hôtelières connaît une hausse continue, malgré les tentatives de l'administration d'en réduire le nombre ou en tout cas d'en infléchir la croissance. Par leur flexibilité et l'opportunité donnée par leur sous-occupation en période de confinement, les hôtels ont été fortement sollicités par la politique d'hébergement en 2020. Début mars 2021, le nombre de nuitées hôtelières s'élevait à plus de 74 000, contre moins de 50 000 en 2019.

Alors que ce mode d'hébergement, qui ne permet pas un accompagnement satisfaisant, ne devrait être que très temporaire, de nombreuses personnes y sont hébergées pendant de longues durées. Il importe donc de faciliter le passage de ces personnes vers une forme de logement plus pérenne, voire de reconvertir certains hôtels en structures d'hébergement ou de logements, ce qui pourrait correspondre également à l'intérêt de certains hôteliers qui risquent d'être confrontés à un risque de baisse durable de leur fréquentation, notamment pour le tourisme d'affaires.

Évolution du nombre des nuitées hôtelières

En nombre de places et en pourcentage



Lecture : le taux de croissance annuel moyen a été de + 16,2 % entre 2007 et 2012, de 19,8 % entre 2012 et 2017 et de 5,0 % entre 2016 et 2019.

Source : commission des finances

III. POUR ÉVITER L'ASPHYXIE, LA POLITIQUE D'HÉBERGEMENT DOIT SE COORDONNER AVEC LES AUTRES POLITIQUES PUBLIQUES ET SE TOURNER VERS L'ACCÈS AU LOGEMENT

La politique d'hébergement doit être conçue en lien étroit avec les autres politiques : sanitaire, sociale mais aussi d'asile.

A. LA CRISE SANITAIRE A PLUS QUE JAMAIS SOULIGNÉ LA NÉCESSITÉ DE MIEUX ARTICULER LA POLITIQUE DE L'HÉBERGEMENT AVEC LES POLITIQUES SANITAIRE, SOCIALE ET DE L'ASILE

Si l'accompagnement social fait partie depuis longtemps des missions de la politique d'hébergement, la crise a renforcé le sentiment selon lequel la dimension sanitaire doit être mieux prise en compte. La majorité des personnes à la rue souffrent ainsi de problèmes de santé et il est donc important que les maraudes puissent disposer de compétences sanitaires. Des équipes sanitaires ont également travaillé avec les acteurs de l'hébergement depuis le début de la crise du Covid, dans les centres d'hébergement traditionnels comme dans les nouveaux CHS. La spécificité des personnes sans abri doit enfin être prise en compte dans l'actuelle campagne de vaccination de la population.

Par ailleurs, le parc d'hébergement, en application du principe d'accueil inconditionnel, est souvent le point d'accueil par défaut des demandeurs d'asile et des réfugiés, en raison de la saturation des centres

qui leur sont dédiés. Le partage des responsabilités et des financements devrait être mieux identifié.

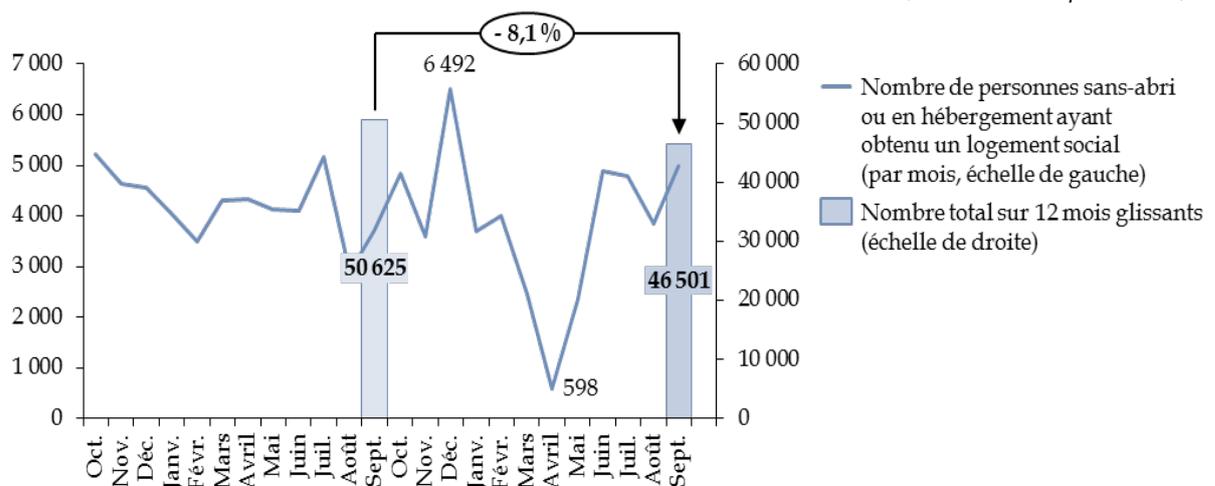
B. L'OBJECTIF DE LA POLITIQUE D'HÉBERGEMENT DOIT ÊTRE LA SORTIE VERS LE LOGEMENT

La réduction du parc d'hébergement passe nécessairement par une amélioration de la fluidité du parcours vers le logement, ce qui va dans l'intérêt des personnes tout en permettant une meilleure maîtrise du budget de la politique d'hébergement.

L'attribution de logements sociaux à des personnes précaires reste toutefois limitée et une progression nécessiterait d'abord une **relance de la construction de logements sociaux** qui est loin d'être acquise à l'heure actuelle.

Nombre de personnes sans abri ou en hébergement ayant obtenu un logement social

(en nombre de personnes)



Lecture : le nombre de personnes sans abri ou en hébergement ayant obtenu un logement social a été de 6 492 au cours du mois de décembre 2019 et de 598 au cours du mois d'avril 2020. Entre octobre 2019 et septembre 2020, il a été de 46 501, en baisse de 8,1 % par rapport à la même période un an auparavant. Le nombre de personnes est estimé en multipliant par 2,2 le nombre de logements sociaux attribués à ces ménages.

Source : commission des finances, à partir des données du Gouvernement¹

¹ Service d'information du Gouvernement, [Baromètre des résultats de l'action publique, data.gouv.fr](https://data.gouv.fr).

LES PRINCIPALES RECOMMANDATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

Recommandation n° 1 : Supprimer la réserve de précaution pour le programme 177, ou la fixer au même taux que pour les dépenses de guichet.

Recommandation n° 2 : Compte tenu du prévisible manque de crédits en 2021, prévoir l'ouverture de crédits supplémentaires pour l'hébergement dans une loi de finances rectificative avant l'été.

Recommandation n° 3 : Verser les crédits aux associations et organismes gestionnaires de centres d'hébergement dès le premier semestre afin de leur offrir une visibilité sur leur financement.

Recommandation n° 4 : Établir le budget de l'hébergement sur des bases plus réalistes par la conduite d'un nouvel exercice de rebasage des crédits, qui devrait inclure des règles d'évolution des coûts pour les années suivantes.

Recommandation n° 5 : Afin de mettre à jour les connaissances sur les personnes sans abri, conduire le plus rapidement possible une nouvelle enquête « Sans domicile » de l'INSEE.

Recommandation n° 6 : Étudier les conditions de mise en place d'un service intégré de l'accueil et de l'orientation (SIAO) unique au niveau de la Métropole du Grand Paris.

Recommandation n° 7 : Résoudre le plus rapidement possible les dysfonctionnements du système d'information des SIAO et doter l'administration de réelles capacités de pilotage des projets informatiques.

Recommandation n° 8 : Poursuivre et achever le processus d'élaboration et de signature des contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens (CPOM) pour les centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS).

Recommandation n° 9 : Dans le prolongement de la crise sanitaire, poursuivre le rapprochement entre les acteurs de l'hébergement et ceux du sanitaire et du social afin de mieux traiter l'ensemble des problématiques des personnes sans abri. Prendre en compte notamment les spécificités des personnes sans abri dans la politique de vaccination contre le Covid.

Recommandation n° 10 : Mieux identifier le partage des responsabilités entre les programmes 177 « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables » et 303 « Immigration, asile et intégration » et dresser un bilan précis des dépenses supportées par un programme alors qu'elles auraient dû relever de l'autre, notamment pendant la crise sanitaire.

I. LA CRISE SANITAIRE A ACCENTUÉ LES LIMITES DÉJÀ EXISTANTES DE LA POLITIQUE D'HÉBERGEMENT

A. L'ANNÉE 2020 A MOBILISÉ LE SECTEUR DE L'HÉBERGEMENT D'URGENCE À UN NIVEAU INÉDIT

1. La crise sanitaire a nécessité un engagement inédit de l'ensemble des acteurs

Le 16 mars 2020 au soir, le président de la République a annoncé l'obligation pour l'ensemble des Français de rester à leur domicile pendant deux semaines au moins, sauf pour un ensemble limité d'exceptions. Prenant effet le lendemain à midi, ce confinement a été maintenu par des décisions ultérieures jusqu'au 11 mai.

Les conséquences ont été immédiates pour les personnes en situation de précarité. Le manque de protections individuelles (masques) ou l'impossibilité dans certains lieux de respecter les gestes barrières a entraîné l'arrêt ou la limitation des activités de veille sociale et de distribution alimentaire, ainsi que des accueils de jour. La réouverture des accueils de jour n'a été que progressive, afin d'adapter les locaux au respect des consignes sanitaires.

L'accès à l'eau, la distribution de l'aide alimentaire ont posé des difficultés majeures pendant plusieurs semaines pour les personnes sans abri ou occupant des espaces informels (campements, bidonvilles, squats). En outre, selon des responsables d'associations, de nombreuses personnes sans abri ont été verbalisées par les forces de l'ordre au motif du non-respect du confinement, alors que cela leur était évidemment matériellement impossible ; une instruction interministérielle du 27 mars¹ a demandé aux forces de l'ordre de faire preuve de « discernement » à cet égard.

Les structures collectives, quant à elles, sont parvenues à maintenir leur fonctionnement sans interruption, malgré l'absence d'une partie de leurs salariés et la pénurie de matériel de protection. Notons que les personnels ne bénéficiaient pas de priorité pour bénéficier des dispositifs de garde d'enfant.

Les gestionnaires de centres ont toutefois dû faire face à des surcoûts de tous ordres : les centres d'hébergement ont dû organiser l'aide alimentaire, alors que cela ne fait pas toujours partie de leurs missions, et acheter des produits d'hygiène et de sécurité. Ils ont dû modifier leurs horaires d'ouverture, réorganiser l'agencement des locaux afin d'assurer le respect des règles sanitaires et du confinement, parfois en louant des locaux externes.

¹ *Instruction interministérielle sur la prise en charge et le soutien des personnes précaires face à l'épidémie du Covid-19, 27 mars 2020, NOR : INTK2000179J.*

Dans le même temps, les personnes hébergées faisaient face à une perte de ressources, ce qui réduisait leur capacité à participer aux frais d'hébergement et d'alimentation.

À cela se sont ajoutées, pour les organismes, les contraintes connues par toutes les entreprises et administrations : mise en place du télétravail, gestion des ressources humaines, reste à charge pour la rémunération des salariés en chômage partiel...

2. La puissance publique a mis en œuvre des moyens importants

La Cour des comptes a mis en cause, dans son rapport public annuel, **l'impréparation de l'administration**, qui n'avait pas prévu de plan pour une crise de cette nature. Les représentants des associations ont également indiqué au rapporteur spécial que les services déconcentrés de l'État et les agences régionales de santé (ARS) ne disposaient pas des équipements et de la formation pour ce type de crise.

Il faut toutefois faire observer que, dans une situation aussi inédite, cette impréparation a concerné l'ensemble de la société française.

Dès le mois de mars 2020, **des moyens importants ont été mis en œuvre**. La trêve hivernale a été reportée au 31 mai, puis au 10 juillet. Une instruction aux préfets du 19 mars 2020¹ a prévu l'ouverture de centres d'hébergement spécialisés (CHS) pour les personnes hébergées malades non graves, la continuité des activités des centres d'hébergement et la prise en charge du plus grand nombre possible de personnes en détresse à la rue, ainsi que la distribution de denrées alimentaires dont l'expérience de confinement en Italie, quelques jours plus tôt, avait déjà montré la nécessité.

L'instruction précitée du 27 mars a posé le principe selon lequel *« dans le contexte de crise sanitaire actuelle, l'hébergement des personnes à la rue, quel que soit leur statut, est la première priorité »*.

40 000 places environ ont été ouvertes, principalement dans des hôtels, avec l'obligation de ne pas remettre les personnes à la rue par la suite. Les demandes d'hébergement formulées par les personnes à la rue au numéro 115 ont ainsi pu être satisfaites à un taux beaucoup plus élevé que d'habitude. Les associations indiquent que cette « mise à l'abri » d'un caractère massif a permis d'accueillir et d'accompagner des personnes qui n'avaient plus recours au 115. Des modalités d'accompagnement conjuguant l'action sanitaire et l'action sociale ont pu voir le jour, susceptibles d'être

¹ Instruction n° D20004663 du ministre chargé de la ville et du logement, « Covid-19 / Hébergement d'urgence », 19 mars 2020.

pérennisées avec le lancement d'un appel à manifestation d'intérêt « Grands marginaux » en septembre 2020¹.

De même à l'automne, la campagne hivernale a été avancée de deux semaines. Une instruction du 3 novembre 2020² a demandé aux préfets d'amplifier l'effort de création de places, en évitant les gymnases et autres lieux collectifs où le respect des mesures barrières est particulièrement difficile.

3. Le parc d'hébergement atteint un niveau record

En raison du choix fort de mettre à l'abri les personnes à la rue et de maintenir les places ouvertes, **le parc d'hébergement a atteint une dimension inédite.**

Le parc pérenne en centres d'hébergement comprenait, au 30 juin 2020, 103 365 places, dont 45 262 places (43,8 %) en CHRS. Le parc d'hébergement temporaire comprenait, au mois de mars 2021, 15 375 places en centres d'hébergement et 3 197 places exceptionnelles.

Le nombre des places d'hôtel était, au début du mois de mars 2021, de 74 162³, contre 46 565⁴ au début de la période hivernale 2019-2020, soit une hausse considérable de 37,2 %. Son évolution marque clairement, au printemps, le pic de la crise sanitaire et, plus traditionnellement, l'ouverture de la campagne hivernale en fin d'année.

¹ Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (DIHAL) et Délégation interministérielle à la prévention et à la lutte contre la pauvreté (DIPLP), [Appel à manifestation d'intérêt pour la mise en place de projets d'accompagnement de personnes en situation de grande marginalité dans le cadre d'un lieu de vie innovant à dimension collective](#), 23 septembre 2020.

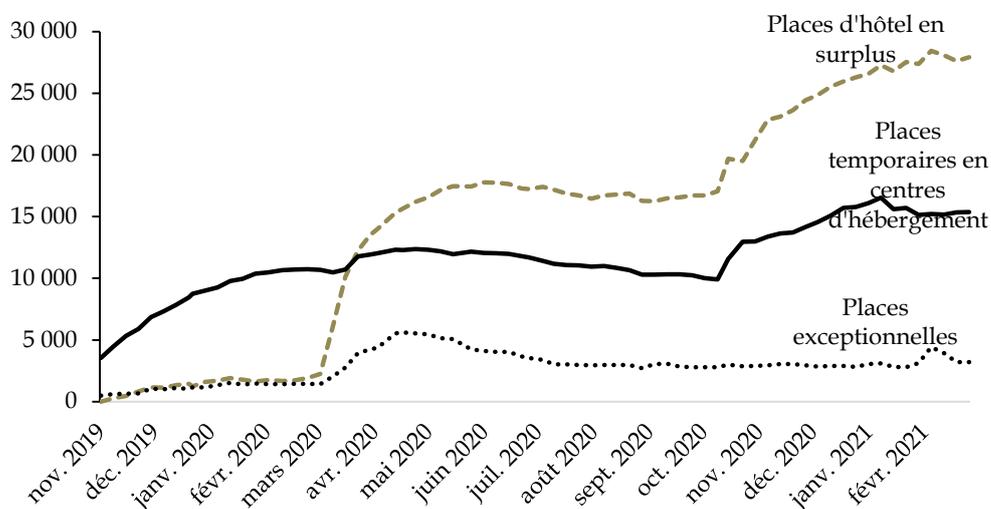
² Instruction interministérielle sur la prise en charge et le soutien aux populations précaires face à l'épidémie du Covid-19, 3 novembre 2020.

³ Nombre de places en moyenne par jour observé sur la semaine du 1^{er} au 7 mars 2021.

⁴ Nombre de places en moyenne par jour observé sur la semaine du 4 au 10 novembre 2019.

Évolution du parc hôtelier et du parc temporaire d'hébergement

(en nombre de places)



Source : commission des finances, à partir de données DGCS

Enfin, des centres d'hébergement spécialisés (CHS) ont été créés afin d'accueillir des personnes malades du Covid mais sans une gravité nécessitant leur hospitalisation.

Au total, le nombre de places temporaires créées atteignait 30 000 le 10 juillet 2020 et 43 000 à la fin de l'année, de sorte que la capacité totale du parc d'hébergement généraliste, pérenne et temporaire, dépassait les 200 000 places à la fin décembre 2020.

Ce nombre record de places ouvertes pose bien sûr la question de la gestion de la sortie de crise.

4. La sortie de crise est enfin espérée pour 2021

Une instruction du 1^{er} mars 2021¹ fixe un cadre de sortie de la période hivernale dans le secteur de l'accueil, de l'hébergement et de l'insertion (AHI). La trêve hivernale est prolongée jusqu'au 31 mai 2021 et les places d'hébergement ouvertes à titre exceptionnel sont maintenues jusqu'à ce terme. L'effort mené depuis l'automne doit donc se poursuivre.

La DGCS a indiqué au rapporteur spécial que des comités régionaux, coordonnés par le préfet, sont chargés de déterminer les places d'hébergement nécessaires et de préparer des solutions alternatives afin de proposer des solutions aux personnes concernées au 1^{er} juin par la fin de la trêve hivernale.

¹ Instruction de la ministre chargée du logement relative à la préparation de la fin de la période hivernale et fixant les objectifs annuels pour le Logement d'abord, NOR : TER12106539C.

B. L'ÉCART RÉCURRENT ENTRE LE BUDGET DE LA POLITIQUE D'HÉBERGEMENT ET LES CRÉDITS RÉELLEMENT CONSOMMÉS APPELLE À UN TRAVAIL EN PROFONDEUR SUR LA GESTION BUDGÉTAIRE DE CETTE POLITIQUE

1. Le rebasage des crédits effectué en 2018 était nécessaire, mais ses effets ont été limités

Alors que le rapporteur spécial regrettait depuis plusieurs années la budgétisation initiale insuffisante du programme 177, **un « rebasage » des crédits a été mis en œuvre en 2017 et surtout en 2018.**

La « budgétisation en base zéro » (BBZ) consiste, conformément à l'esprit de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) qui prévoit que les crédits sont justifiés « au premier euro », à établir le budget prévisionnel selon une analyse approfondie des besoins, et non pas en fonction des exercices précédents. Le gestionnaire de programme doit donc s'appuyer sur une définition et un chiffrage de l'ensemble des activités prévisionnelles afin de préciser le coût de chacune d'entre elles, ce qui permet ensuite de calculer le budget d'ensemble de la politique en fonction des activités retenues.

En pratique, la démarche BBZ peut être trop lourde pour être conduite chaque année : dans ce cas, une méthode incrémentale est définie pour élaborer le budget des années intercalaires.

Dans le cas de la politique d'hébergement, toutefois, **l'exercice de rebasage ayant conduit à la budgétisation initiale en 2018 a été assez vite dépassé**, tant en raison de la pression sur la demande d'hébergement d'urgence que des annonces gouvernementales régulières, concernant par exemple la Stratégie pauvreté ou la pérennisation de places d'hébergement ouvertes initialement à titre temporaire. En outre ce rebasage n'a été que partiel pour l'Île-de-France, qui représente 40 % environ des crédits¹.

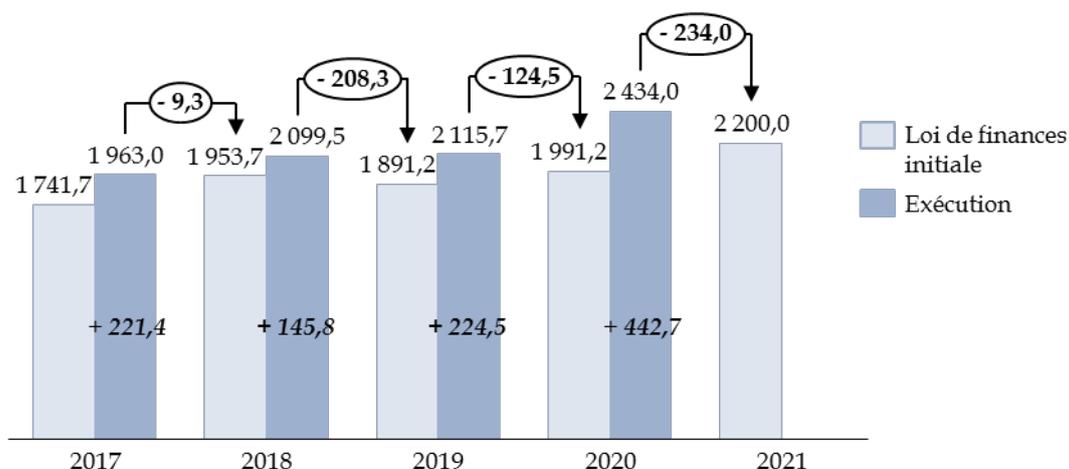
Au total, **le rebasage effectué en 2018 a produit des effets réels, mais limités.**

Dès cette année-là, le niveau des crédits exécutés, tel que constaté en loi de règlement, a été supérieur de 145,8 millions d'euros par rapport au niveau des crédits votés en loi de finances initiale, soit une sur-exécution égale à 7,5 % du budget initial. La sur-exécution avait été comprise entre + 11,7 % à + 16,5 % au cours des quatre années précédentes.

¹ Note d'exécution budgétaire de la Cour des comptes relative à la mission « Cohésion des territoires » pour l'exercice 2018, p. 37.

Prévision et exécution du programme 177

(en millions d'euros)



Lecture : la consommation de crédits en 2019 (soit 2 115,7 millions d'euros) a dépassé de 224,5 millions d'euros la budgétisation initiale (soit 1 891,2 millions d'euros), qui a été elle-même inférieure de 208,3 millions d'euros à la consommation de crédits en 2018 (soit 2 099,5 millions d'euros).

Source : commission des finances, à partir des documents budgétaires

En 2019, le programme a été budgétisé en loi de finances initiale à un niveau inférieur de plus de 200 millions d'euros au niveau des crédits consommés en 2018 et, comme pouvait le laisser prévoir cette volonté d'économies peu réaliste, les crédits consommés ont été supérieurs de 11,9 % à ceux prévus en loi de finances initiale.

2. L'insuffisance des ouvertures de crédit en 2020 a mis en difficulté les acteurs de la politique d'hébergement

La loi de finances pour 2020 a ouvert 1 991,2 millions d'euros en crédits de paiement pour le programme 177.

a) *Avant même la crise sanitaire, les crédits ouverts en loi de finances initiale n'étaient pas suffisants*

Le rapporteur spécial a noté alors que ces crédits étaient **inférieurs de 78,2 millions d'euros à ceux ouverts en 2019** aux termes de la loi de finances rectificative pour 2019¹. L'écart atteint même **124,5 millions d'euros** par rapport au montant des crédits effectivement consommés en 2019, tels qu'ils ont été constatés par la suite par la loi de règlement.

¹ Voir le [rapport spécial « Logement et ville »](#) de Philippe Dallier, annexé au rapport général n° 138 (2020-2021), fait au nom de la commission des finances, sur le projet de loi de finances pour 2021.

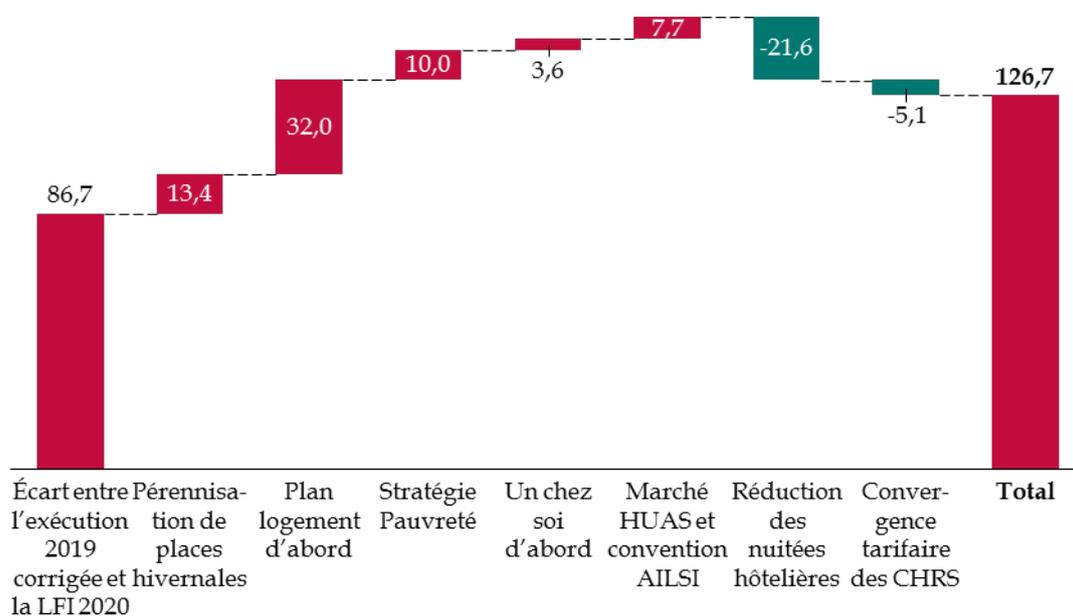
Pourtant le ministère chargé de la cohésion sociale, alors responsable du programme 177, avait exprimé, lors des conférences de budgétisation préparatoires au projet de loi de finances initiale, des besoins égaux à 2 093,4 millions d’euros¹, supérieurs de 102,2 millions d’euros à ceux qui ont été finalement accordés. Certains facteurs d’augmentation des dépenses étaient en effet prévisibles, tels que l’évolution tendancielle des dépenses relatives à la masse salariale des centres d’hébergement ou les mesures nouvelles (pérennisation de places hivernales, effet en année pleine de mesures antérieures...).

L’insuffisance de la budgétisation initiale était donc patente. Dès le 30 janvier 2020, avant le début de la crise sanitaire, le contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM) notait que la levée totale de la réserve de précaution ne suffirait pas à couvrir l’insuffisance de la budgétisation.

La Cour des comptes a ainsi détaillé le montant de la sous-budgétisation initiale du programme 177 en 2020, qu’elle évalue à un montant de 126,7 millions d’euros en crédits de paiement.

Estimation de la sous-budgétisation initiale du programme 177 en crédits de paiement

(en millions d’euros)



Source : commission des finances, à partir de la note d’exécution budgétaire de la Cour des comptes (voir infra la description de chaque poste)

¹ Cour des comptes, note d’exécution budgétaire pour 2020, p. 22.

Ce manque de financement résultait pour plus des deux tiers du choix d'ouvrir des crédits inférieurs à la consommation en 2019. L'écart de 86,7 millions identifié par la Cour tient compte de l'existence en 2019 d'une dépense exceptionnelle occasionnée par le règlement définitif d'une convention franco-suisse pour un montant de 37,8 millions d'euros¹.

Les autres éléments correspondent à des **choix du Gouvernement** : coût en 2020 d'une mesure de pérennisation de 6 000 places hivernales, coût en année pleine des renforcements du plan Logement d'abord opérés en 2019, crédits de la stratégie Pauvreté, mesure liée au dispositif « Un chez soi d'abord »², coût des marchés d'hébergement d'urgence avec accompagnement social (HUAS) et de la convention d'alternative à l'incarcération par le logement et le suivi intensif (AILSI).

En sens inverse, **certaines mesures d'économie** sur le coût des nuitées hôtelières et le mouvement de convergence des tarifs des CHRS, qui devait réduire leurs coûts avant la suspension de ce mouvement pendant la crise sanitaire, contribuaient à réduire quelque peu les besoins de budgétisation initiale.

b) La crise sanitaire a entraîné d'importantes dépenses nouvelles

La hausse des dépenses en 2020 résulte aussi bien de tendances longues que de l'impact de l'activité intense du secteur de l'hébergement pendant la crise.

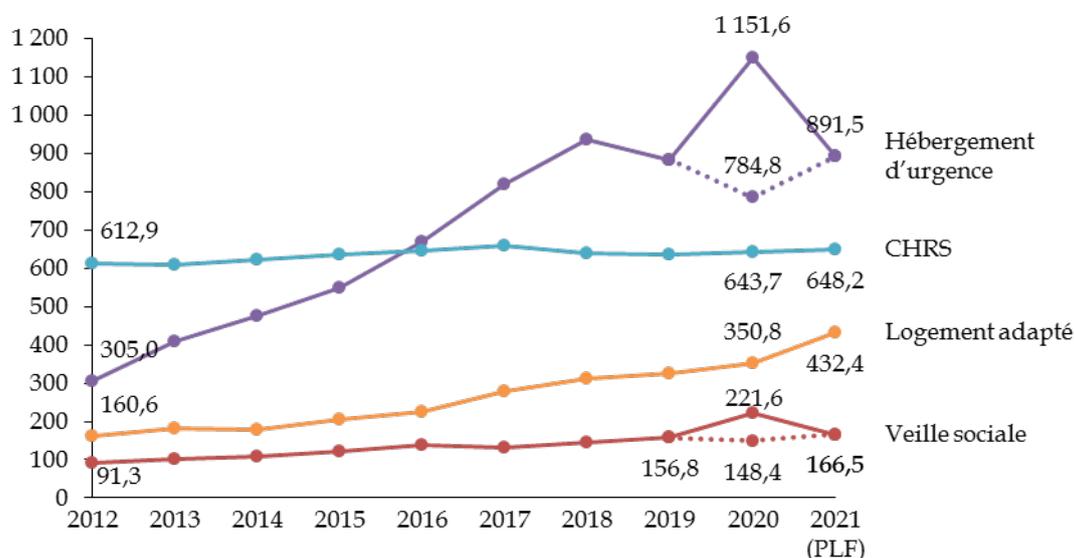
Au total, les dépenses supplémentaires en 2020 ont principalement concerné les **dispositifs d'hébergement d'urgence hors CHRS**, annulant la diminution qui semblait avoir commencé en 2019, et les activités de veille sociale.

¹ Cette somme, transférée en gestion depuis le programme 304 « Inclusion sociale et protection des personnes » de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances », correspondait au coût de la dénonciation de la convention entre la France et la Suisse concernant l'assistance aux indigents, signée à Paris le 9 septembre 1931.

² Le dispositif « Un chez soi d'abord » permet aux personnes sans abri les plus fragiles (notamment souffrant de troubles psychiques) d'accéder directement à un logement ordinaire, sans passer nécessairement par un centre d'hébergement.

Évolution des crédits de l'action 12 « Hébergement et logement adapté »

(en millions d'euros)



En pointillés : loi de finances initiale pour 2020 (pour les postes « Hébergement d'urgence » et « Veille sociale », l'écart étant peu important pour les autres postes).

Source : commission des finances, à partir des documents budgétaires

Le **surcoût de 366,8 millions d'euros de l'hébergement d'urgence par rapport à la budgétisation initiale** résulte surtout de l'ensemble des mesures mise en œuvre pour mettre à l'abri les personnes à la rue et éviter la promiscuité dans les centres existants afin de limiter la propagation du Covid. Elle provient aussi de la pérennisation de 7 000 places d'hébergement, qui n'a toutefois compté que pour les derniers mois de l'année.

Le **financement des CHRS, en revanche, est resté proche de la prévision**, avec des dépenses de 643,7 millions d'euros contre une prévision de 631,0 millions d'euros. Cette augmentation résulte notamment de la suspension de la convergence tarifaire (voir *infra*), qui entraîne un surcoût de 5,1 millions d'euros, et de la transformation de places d'hébergement d'urgence en places de CHRS (7,5 millions d'euros).

Le **surcoût du poste « veille sociale »** correspond à la distribution de masques et de chèques services au profit des personnes hébergées et dans la rue. Les chèques services ont tout particulièrement été utilisés par les personnes hébergées à l'hôtel, en raison des difficultés qu'elles rencontrent pour s'alimenter.

Les chèques services

Le Gouvernement a annoncé, le 30 mars 2020, la mise en œuvre d'un dispositif de chèques services, d'un coût initialement prévu de 15 millions d'euros, afin de permettre aux personnes sans domicile d'acheter des produits d'alimentation et d'hygiène pendant la crise sanitaire.

D'un montant unitaire de 7 euros, ces chèques sont distribués par les associations pour l'achat de denrées alimentaires, de produits d'hygiène et de produits à destination des enfants en bas âge.

L'enveloppe de 50 millions d'euros, prévue par la troisième loi de finances rectificative du 30 juillet 2020, a été presque entièrement consommée.

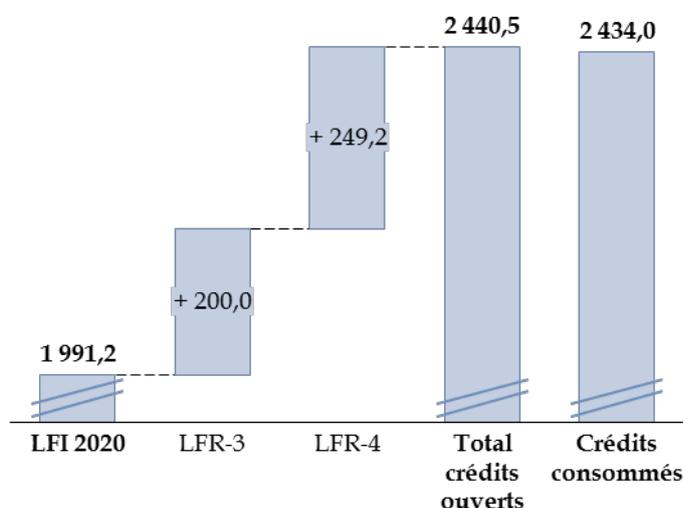
Source : commission des finances, rapport annuel de performances de la mission « Cohésion des territoires » pour 2020

c) L'année 2020 a connu d'importantes difficultés de financement des dépenses d'hébergement, surtout en Île-de-France

L'année 2020 a connu **d'importantes ouvertures de crédits en cours d'année** sur le programme 177 « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables » : d'abord 200 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement par la troisième loi de finances rectificative du 30 juillet 2020, puis 249,9 millions d'euros en autorisations d'engagement et 249,2 millions d'euros en crédits de paiement par la quatrième loi de finances rectificative du 30 novembre 2020. Au total, le montant des crédits de paiement ouverts a augmenté en cours de gestion de 22,6 %.

Ouvertures de crédits et consommation en 2020

(en millions d'euros en crédits de paiement)



Source : commission des finances, à partir des documents budgétaires

Ces ouvertures de crédits, en particulier celle résultant de la dernière loi de finances rectificative, **ont cependant été trop tardives et d'un niveau insuffisant**, alors même que la persistance de la crise sanitaire faisait apparaître des besoins importants.

La quatrième loi de finances rectificative a en effet été déposée le 4 novembre et adoptée définitivement le 24 novembre, ce qui aurait permis de prendre en compte les conséquences de la « deuxième vague » de la crise sanitaire, dont l'avancement au 18 octobre de l'ouverture de la campagne hivernale 2020-2021 et l'ouverture de nouvelles places d'hébergement¹.

Ainsi le responsable du programme 177 avait-il anticipé un manque de financement égal à 467 millions d'euros², ce qui, en prenant en compte l'inévitable déblocage de la réserve de précaution dont le montant était de 80 millions d'euros, aurait impliqué une ouverture de crédits de 387 millions d'euros au titre de la quatrième loi de finances rectificative. Celle-ci n'a pourtant ouvert que 249,2 millions d'euros de crédits de paiement supplémentaires.

Alors que le Gouvernement a demandé par ailleurs des ouvertures de crédits très supérieures aux besoins sur la mission « Plan d'urgence », entraînant une sous-consommation de 27,8 milliards d'euros³, **le programme 177 a, pour sa part, fait l'objet d'une sous-budgétisation aussi bien lors de la loi de finances initiale que dans le cadre des lois de finances rectificatives en cours d'année.**

La tension a été particulièrement forte en Île-de-France, pour le budget relevant de la direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement (DRIHL) : les dépenses du mois de décembre 2020 ont représenté 30,7 % des dépenses annuelles de cette direction, contre 20,9 % dans les autres régions.

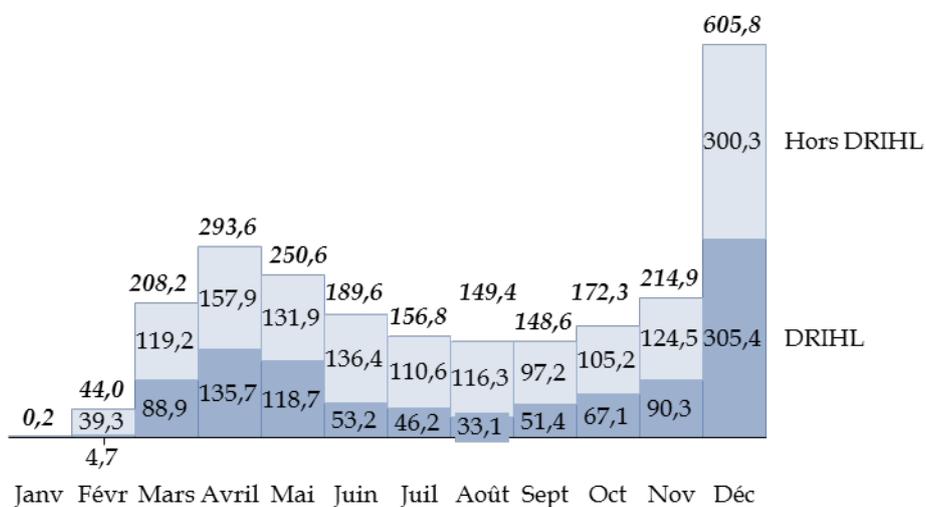
¹ Voir les annonces du ministère chargé du logement : « [Couvre-feu : Le plan hivernal avancé au 18 octobre](#) » (19 octobre 2020) et « [Reconfinement : Emmanuelle Wargon détaille les mesures de soutien au secteur du logement, du bâtiment, de l'immobilier et de l'hébergement d'urgence](#) » (novembre 2020).

² Rapport du contrôleur budgétaire et comptable ministériel auprès des ministères sociaux, exercice 2020.

³ Les première à quatrième loi de finances rectificative ont ouvert des crédits à hauteur de 69,6 milliards d'euros sur la mission « Plan d'urgence », pour une consommation de 41,9 milliards d'euros constatée dans le projet de loi de règlement pour 2020.

Consommation de crédits au cours de l'année 2020

(en millions d'euros consommés par mois)

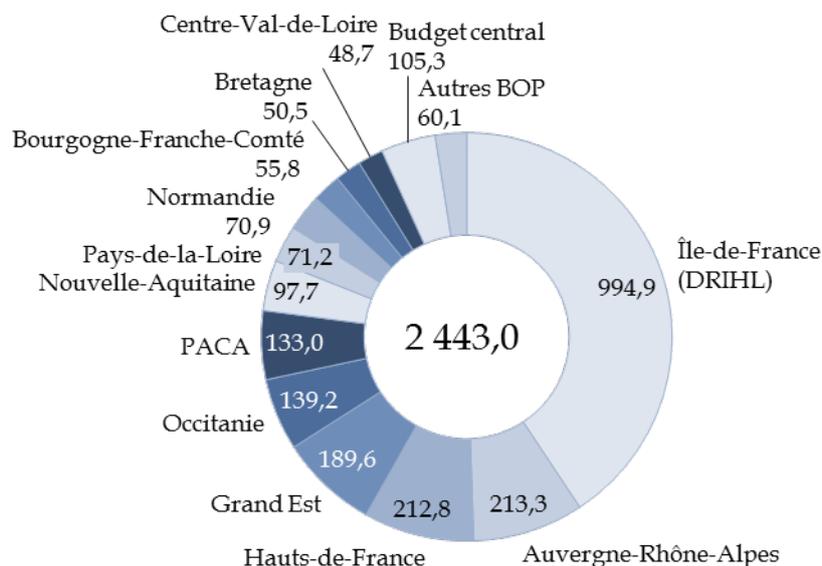


Source : commission des finances, à partir des données d'exécution Chorus

Pour mémoire, les crédits du programme 177 sont répartis pour la quasi-totalité entre les régions, à raison d'un budget opérationnel de programme (BOP) par région.

Crédits consommés en 2020 par BOP

(en millions d'euros)



Autres BOP : DRCS Île-de-France, Corse et Outre-mer

Source : commission des finances, à partir des données Chorus

Un montant inférieur à 5 % des crédits relève d'un BOP confié à l'administration centrale et recouvre notamment les aides aux organismes gestionnaires d'aires d'accueil pour les gens du voyage (ALT2), les dépenses du marché public « Hébergement d'urgence avec accompagnement social » (HUAS) et surtout, en 2020, la distribution de chèques services aux personnes en précarité pendant la crise sanitaire.

En Île-de-France, la majorité des crédits, soit 994,9 millions d'euros en 2020, sont confiés au BOP de la DRIHL, mais 20,7 millions d'euros ont relevé d'un BOP distinct, géré par la direction régionale de la cohésion sociale (DRCS), principalement pour le financement d'aides sociales (action 11 du programme 177).

d) *Les associations et organismes ont dû mobiliser leur trésorerie pour passer le cap de 2020*

Les crédits se sont révélés insuffisants dès le mois de septembre, alors que les difficultés n'apparaissent habituellement qu'en toute fin d'année.

Selon une enquête menée *a posteriori* par la DGCS auprès des services déconcentrés, **le montant des insuffisances de crédits** constatées au 31 décembre 2020, malgré les ouvertures de crédits réalisées en troisième et en quatrième lois de finances rectificative, **s'est élevé à 102,8 millions d'euros**, attribués :

- à des dépenses exceptionnelles inhérentes à la crise sanitaire (veille sociale et hébergement d'urgence), à hauteur de 95,8 millions d'euros ;

- à des dépenses d'allocations et aides sociales pour 7,0 millions d'euros.

Il est d'ailleurs regrettable que, **les autorisations d'engagement n'étant enregistrées que lors de la disponibilité des crédits de paiement, ces montants n'apparaissent pas dans les restes à payer suivis dans les documents budgétaires**, alors qu'ils correspondent à des sommes dues par l'État¹.

Cette situation a mis l'ensemble des opérateurs dans une véritable insécurité sur l'exécution de leur budget.

Les associations et **organismes** qui mènent les actions sur le terrain ont ainsi signalé au rapporteur spécial qu'elles **ont dû puiser dans leur trésorerie**, sans avoir de visibilité sur les crédits dont elles pourraient bénéficier *in fine* dans le collectif de fin d'année. La Croix-Rouge française a dû avancer 10 millions d'euros fin 2020. Quant au Samu social de Paris, il a

¹ Les restes à payer du programme 177, égaux à 39,6 millions d'euros selon le rapport annuel de performances pour 2020, résultent principalement de l'exécution du marché d'hébergement d'urgence avec accompagnement social (HUAS) engagé en 2017.

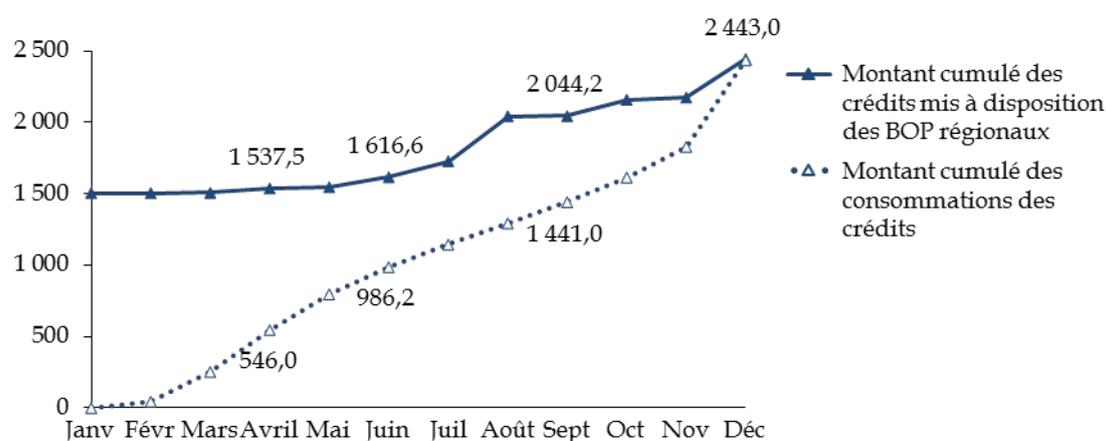
emprunté 20 millions d'euros pour régler les réservations hôtelières de 2020 ; au début du mois de mars 2021, il n'avait toujours pas été remboursé.

Selon les administrations centrales, les crédits ont pourtant été versés aux directions régionales tôt dans l'année. Ainsi 63 % des autorisations d'engagement et des crédits de paiement ont-ils été mis à disposition des budgets opérationnels de programme (BOP) régionaux avant la fin janvier 2020 (contre 70 % en 2019 et moins de 15 % en 2018) et 71 % avant la fin juillet 2020 (contre 88 % en 2019 et 90 % en 2018).

Toutefois on constate **un écart entre le rythme de mise à disposition des crédits aux BOP régionaux et le rythme de décaissement par ces derniers**. Alors que plus de 60 % des crédits consommés dans l'année ont été mis à disposition des BOP régionaux avant la fin janvier 2020, ce n'est qu'à la fin août que 60 % des crédits de paiement ont été effectivement consommés. Le rythme de consommation des crédits a ainsi connu un « palier » très marqué du mois de juin au mois de novembre, avant l'ouverture de crédits permise par la quatrième loi de finances rectificative du 30 novembre 2020.

Mise à disposition des crédits et consommation

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat, à partir des données Chorus

Cette situation mettant les associations et organismes gestionnaires dans une situation inacceptable de manque de visibilité sur leurs financements, le rapporteur spécial recommande de **poser le principe du versement des financements prévisionnels aux opérateurs de l'hébergement dès le premier semestre**.

3. L'apparition dès les premiers mois de l'année 2021 d'une nouvelle sous-budgétisation accroît la nécessité de procéder à un nouveau rebasage des crédits

L'année 2021 est marquée par le **transfert de la gestion** du programme 177 « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables » de la direction générale de la cohésion sociale (DGCS), qui en avait pourtant présenté les crédits à l'automne 2020, à la délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (DIHAL). La décision a été prise, selon les informations données au rapporteur spécial, dans les tous derniers jours de l'année 2020.

La responsabilité 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 a été effectivement transférée à la DIHAL le 1^{er} janvier¹. La DIHAL est en particulier chargée de la mise en œuvre du service public de la rue au logement.

La gestion budgétaire du programme 177 en 2021

Pendant l'année 2021, à titre transitoire, la gestion et le pilotage budgétaire de l'ensemble du programme restent assurés par la DGCS, par délégation du ministère de la transition écologique, représenté par le DIHAL.

Les principales opérations relatives à l'exercice 2021 sont ainsi menées par la DGCS, mais avec validation préalable par le DIHAL : délégation des crédits, relations avec le CBCM, programmation des subventions, conférences techniques avec la direction du budget (notamment pour les indications de besoins pour l'année suivante...

La préparation de l'exercice 2022 relève en revanche directement de la DIHAL, avec l'appui de la DGCS : budgétisation en vue du projet de loi de finances pour 2022, rédaction des documents budgétaires, relations avec le Parlement, répartition des ressources par budget opérationnel de programme (BOP)...

Source : commission des finances, à partir des informations communiquées au rapporteur spécial

Le rapporteur spécial, tout en notant le caractère particulièrement rapide de ce « passage de témoin », **compte que cette nouvelle organisation apporte une meilleure lisibilité à la gouvernance de cette politique.**

¹ [Décret n° 2021-322 du 25 mars 2021](#) 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, [décret n° 2021-326 du 25 mars 2021](#) modifiant le décret n° 2010-817 du 14 juillet 2010 instituant un délégué interministériel pour l'hébergement et l'accès au logement des personnes sans abri ou mal logées.

Ce regroupement des compétences répond à un souhait qu'il avait formulé dans son rapport de 2016 sur l'hébergement d'urgence¹. Il notait alors que « *la DIHAL pourrait être le pilote naturel de cette politique* », pour autant qu'elle en ait les moyens : désormais responsable d'un programme budgétaire important, elle devra montrer une capacité à maîtriser aussi bien les enjeux nationaux que la coordination de cette politique au niveau déconcentré.

En tout état de cause, **la mission de la DIHAL s'annonce délicate.**

Dès les premiers travaux du rapporteur spécial sur le présent contrôle budgétaire, il apparaissait que les crédits ouverts par la loi de finances pour 2021, soit 2 174,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et 2 200 millions d'euros en crédits de paiement, ne seraient pas suffisants.

Ce montant d'ouvertures de crédit est, encore une fois, inférieur de 125,2 millions d'euros, en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement, à la demande de budgétisation de la DGCS, pourtant formulée avant le second état d'urgence sanitaire. Ils sont également inférieurs, de 237,3 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 234,0 millions d'euros en crédits de paiement, aux crédits consommés en 2020.

Or, comme indiqué *supra*, certains de ces crédits sont utilisés pour régler des arriérés de 2020, alors même que la poursuite et l'amplification de la crise sanitaire permettait de prévoir la nécessité de dépenses supplémentaires.

Il est donc manifeste que la DIHAL ne sera pas en mesure d'exercer ses missions si des crédits nouveaux ne sont pas ouverts en cours d'année, sans doute à hauteur de plusieurs centaines de millions d'euros.

Le contrôleur budgétaire comptable et ministériel, cité par la Cour des comptes², évalue même à **un montant compris entre 712 et 937 millions d'euros les insuffisances de crédits** sur le programme 177 au titre de l'année 2021³, en fonction de la durée du maintien des places après la fin de la trêve hivernale prévue au 1^{er} juin 2021 :

- les reports sur 2021 de dépenses de 2020 sont estimés à 124 millions d'euros ;

- les besoins en hébergement d'urgence pérenne et non pérenne au titre de 2021 pourraient s'élever à un montant compris entre 497 et 722 millions d'euros (scénario médian à 611 millions d'euros) ;

¹ Philippe Dallier, [L'hébergement d'urgence sous forte tension : sortir de la gestion dans l'urgence](#), rapport d'information n° 193 (2016-2017), fait au nom de la commission des finances, déposé le 7 décembre 2016.

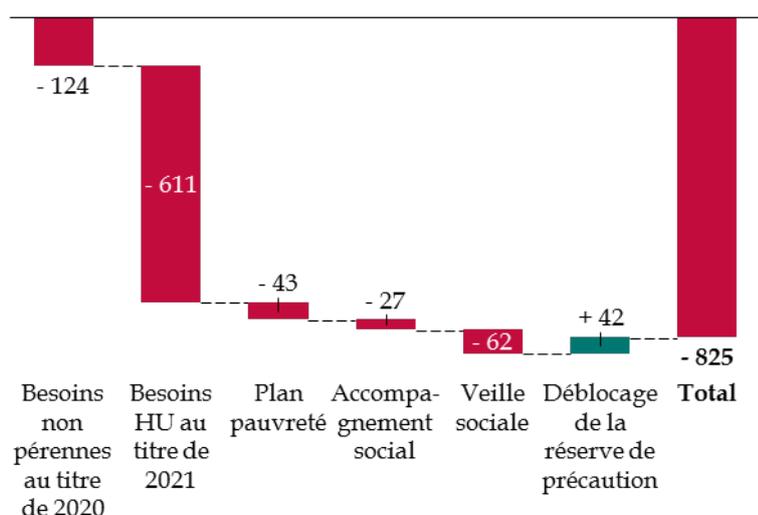
² Note d'exécution budgétaire 2020, p. 79-80.

³ Cour des comptes, note d'exécution budgétaire de la mission « Cohésion des territoires » en 2020.

- les dépenses du plan Pauvreté annoncé en octobre 2020¹ seraient de l'ordre de 43 millions d'euros en 2021, auxquelles il faut ajouter celles d'accompagnement social lié à l'hébergement (27 millions d'euros) et enfin de veille sociale (62 millions d'euros).

Estimation des insuffisances de crédits sur le programme 177 au titre de l'année 2021 (scénario médian)

En millions d'euros



Source : commission des finances, à partir de données CBCM/Cour des comptes

En conséquence, **le rapporteur spécial demande que des crédits nouveaux soient ouverts au titre du programme 177 par une loi de finances rectificative dès la mi-2021**, sans attendre le collectif de fin d'année, afin que les associations et organismes gestionnaires ne soient pas placés à l'automne dans une situation plus difficile encore qu'en 2020.

Il se réjouit en conséquence que Mme Emmanuelle Wargon, ministre déléguée chargée du logement, interrogée par lui lors de son audition devant la commission des finances le 19 mai 2021, ait annoncé que **le projet de loi de finances rectificative prévu pour le mois de juin contiendrait des ouvertures de crédits** en faveur de la politique d'hébergement. Ces ouvertures de crédits devraient porter aussi bien sur les dépenses non réglées en 2020, dont la ministre a confirmé le montant égal à 100 millions d'euros environ, que sur les besoins issus des places ouvertes ou conservées en 2021.

¹ Gouvernement, « [De nouvelles mesures pour prévenir et lutter contre la bascule dans la pauvreté](#) », 14 octobre 2020.

La réserve de précaution ayant été répartie en 2021 sur l'ensemble des régions, et non concentrée sur la seule Île-de-France comme en 2020 (voir *infra*), les difficultés connues par les grands organismes franciliens pourraient s'étendre également aux régions.

L'administration est consciente de la nécessité de déterminer de manière plus objective les besoins réels.

Selon les éléments apportés au rapporteur spécial, chaque région reçoit, avant le 31 janvier de l'année, un montant calculé en fonction de la budgétisation « base zéro » effectuée en 2018, auquel sont ajoutés des crédits correspondant aux mesures nouvelles : création de places d'intermédiation locative de pension de famille, pérennisation de places d'hébergement d'urgence, plan Logement d'abord, renforcement des dispositifs de veille sociale, revalorisation du forfait pour les pensions de famille... Ce montant est réduit du montant de la réserve de précaution (voir *supra*), laquelle était imputée jusqu'en 2020 sur la DRIHL et, en 2021, est répartie sur l'ensemble des régions (soit 4 % du montant des crédits).

Toutefois, selon les remontées des directions régionales, il apparaît que **ces montants ne sont pas suffisants du fait par exemple de la non-actualisation des financements en terme notamment de masse salariale**. À cette difficulté s'ajoute régulièrement l'impact de la crise migratoire sur l'hébergement d'urgence, avant même la crise sanitaire.

Le budget attribué en début d'année à certaines régions, principalement l'Île-de-France, demeure ainsi très inférieur à celui qui est exécuté l'année précédente, alors que les besoins restent au moins égaux. La répartition initiale des crédits a été de 698,3 millions d'euros seulement en 2019 pour la DRIHL, alors que le montant exécuté l'année précédente était de 948,0 millions d'euros, soit - 26,3 %. L'écart était de - 18,3 % et il est encore de - 20 % en 2021. Cette année toutefois, l'écart entre l'exécution et la prévision est négatif, et souvent supérieur à 10 %, pour la totalité des régions métropolitaines, le Gouvernement faisant le pari que les dépenses d'hébergement n'atteindront pas les sommets connus en 2020 à cause de la crise sanitaire.

L'administration avait prévu de lancer en 2020 une nouvelle budgétisation « en base zéro » du programme. Elle a indiqué au rapporteur spécial que l'impact de la crise sanitaire n'a pas permis de mener à bien cet exercice en 2020.

On peut comprendre que la forte mobilisation des services dans la gestion de la crise au quotidien a pu retarder la mise en œuvre de cette sincérisation du budget en 2020. L'exercice est complexe car il exige un dialogue avec les territoires et les opérateurs afin de déterminer au mieux les besoins et les ressources disponibles.

Le rapporteur spécial souligne qu'**une budgétisation sincère doit être à nouveau élaborée. Cet exercice de rebasage**, qui devrait être idéalement réalisé dès cette année afin de fonder le budget 2022 sur des bases cohérentes, **ne peut être un simple exercice ponctuel, mais doit définir des règles d'évolution des coûts** (notamment de la masse salariale) d'année en année, afin de ne pas être obsolète dès l'année suivante.

Il lui a cependant été indiqué que l'exercice commençant à peine, il risque de ne pas aboutir pour le projet de loi de finances pour 2022, ce qu'il ne peut que regretter.

4. La réserve de précaution présente un caractère irréaliste

La pratique de la réserve de précaution dans le cadre du programme 177 présente des limites fortes.

La réserve de précaution

Afin de sécuriser le respect de la norme de dépense, une partie des crédits ouverts en loi de finances initiale est mise en réserve dès le début de l'exercice, préalablement à la mise à disposition des crédits disponibles au niveau des budgets opérationnels de programme (BOP), en principe pour faire face à des aléas ou de financer des mesures nouvelles en cours de gestion (principe d'auto-assurance des ministères). Les sommes mises en réserve peuvent ensuite être « dégelées » pour être mise à disposition des gestionnaires. À l'inverse, la réserve peut être augmentée en cours d'année (« surgel »).

En application de l'article 51 de la loi organique relative aux lois de finances, l'exposé général du projet de loi de finances initiale indique, pour les programmes dotés de crédits limitatifs, le taux de mise en réserve général prévu pour les crédits ouverts d'une part sur le titre des dépenses de personnel et d'autre part sur les autres titres.

Alors que ce taux atteignait jusqu'à 8 % au cours des années antérieures, il a été fixé depuis la loi de finances pour 2018 à 3 % pour les crédits hors masse salariale, et à 0,5 % pour les crédits de masse salariale. La réduction du taux de mise en réserve a pour but d'améliorer la qualité de l'exécution budgétaire et de responsabiliser les gestionnaires.

En 2021, le taux de mise en réserve 0,5 % est également appliqué à trois programmes dotés de dépenses contraintes, à savoir les programmes 109 « Aide à l'accès au logement », 157 « Handicap et dépendance » et 304 « Inclusion sociale et protection des personnes » dont les crédits portent très majoritairement des dépenses de guichet, ce qui conduit à appliquer un taux de mise en réserve de 4 % sur les autres programmes afin d'atteindre un niveau global de 3 %.

Source : commission des finances

Le caractère artificiel de la réserve de précaution, dans le cadre du programme 177, peut être illustré par la manière dont l'administration l'affecte à certaines lignes budgétaires non pas parce que des économies sont envisageables sur ces lignes, mais parce que les dépenses correspondantes peuvent être plus facilement limitées au cours des premiers mois, en

attendant le dégel de la réserve de précaution, voire une ouverture de crédits en loi de finances rectificative de fin d'année.

Ainsi, en 2021, **la totalité de l'enveloppe destinée aux collectivités et organismes qui gèrent des aires d'accueil des gens du voyage (ALT2), dont le montant était de 15,2 millions d'euros en loi de finances initiale, a été affecté à la réserve de précaution.** Ce choix ne se fonde en rien sur une prévision de non-consommation sur cette enveloppe, qui connaît même plutôt une tendance à la hausse¹, mais sur une simple opportunité fournie par le calendrier de consommation des crédits : l'État verse les sommes correspondantes à l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) au mois de décembre, ce qui permet de « tenir » en attendant un dégel de la réserve de précaution ou une ouverture de crédits en loi de finances rectificative. La réserve de précaution est donc alimentée de manière artificielle par cette avance de trésorerie consentie par l'ACOSS au budget de l'État.

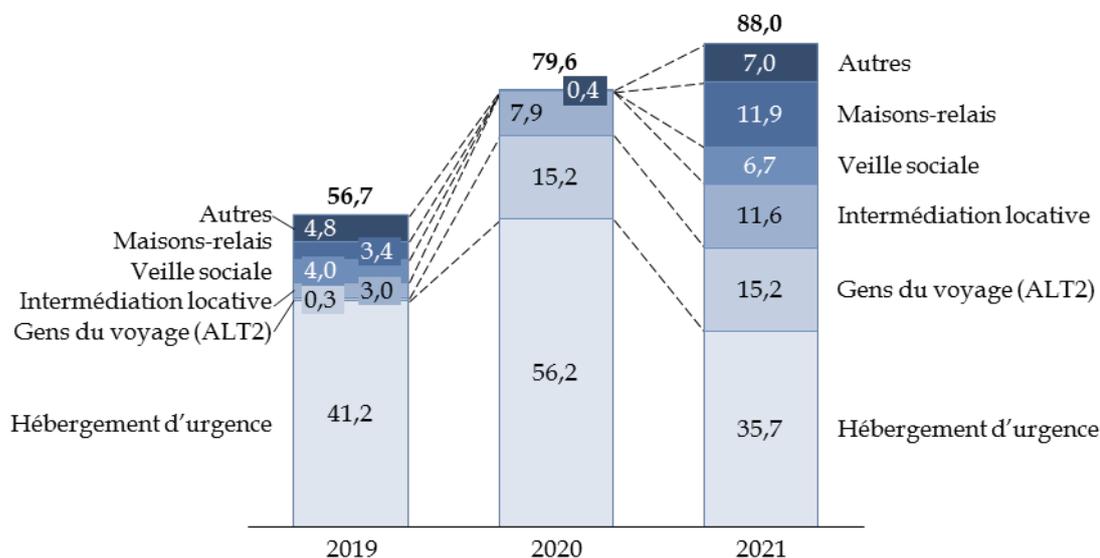
De manière comparable, selon les informations transmises au rapporteur spécial, les lignes budgétaires « Maisons-relais » et « Intermédiation locative » supportent en 2021 la réserve de précaution à un taux respectif de 7,7 % et 7,8 % : elles apportent ainsi 26,7 % de la réserve de précaution du programme 177 alors qu'elles ne reçoivent que 13,8 % des crédits de ce programme. **Ces taux très élevés ne correspondent pas, là encore, à des perspectives d'économies sur ces lignes,** le développement de ces modes de logement répondant à des priorités fixées par le Gouvernement dans le cadre de la politique du « Logement d'abord ». En réalité, le financement des nouvelles places en intermédiation locative fait l'objet de plusieurs délégations de crédits au cours de l'année, après recensement auprès des services déconcentrés : les services comptent donc sur le « dégel » de la réserve de précaution avant le dernier versement du mois de novembre pour assurer les paiements.

Ces taux de mise en réserve artificiels permettent d'afficher un taux global de 4 % sur le programme 177, dans la mesure où la réserve de précaution n'est pas imputée sur le financement des CHRS, dont les dépenses sont fortement normées. La répartition de la réserve de précaution entre les différentes lignes budgétaires varie d'ailleurs selon les années.

¹ Le montant des crédits consommés sur la ligne ALT2 a été de 13,8 millions d'euros en 2018 (pour une budgétisation initiale de 15,3 millions d'euros) et de 19,2 millions d'euros en 2019 (pour une budgétisation initiale de 10,2 millions d'euros seulement, résultant de la réduction des crédits de 5 millions d'euros par application d'une partie d'un amendement « rabout »). En 2020, la consommation de crédits constatée dans le rapport annuel de performance est de 12,0 millions d'euros, inférieure à la prévision de 15,2 millions d'euros, ce qui doit s'interpréter dans le contexte de la crise sanitaire qui a réduit le nombre de places ouvertes.

Répartition de la réserve de précaution entre les lignes budgétaires du programme 177

(en millions d'euros)



Source : commission des finances, à partir des réponses de la DGCS aux questions du rapporteur spécial

Or le principe même d'un taux de mise en réserve de 4 % sur les dépenses d'hébergement mérite d'être remis en cause.

La direction du budget, interrogée à ce sujet, a indiqué au rapporteur spécial qu'il existait des marges de maîtrise des coûts sur la politique d'hébergement et que ces dépenses ne constituaient pas des dépenses de guichet au même titre que, par exemple, les aides personnelles au logement du programme 109, qui bénéficient d'un taux de mise en réserve réduit à 0,5 %.

Or, si **ces dépenses** ne sont pas à proprement parler des dépenses de guichet¹, elles **constituent bien, en pratique, des dépenses contraintes, sur lesquelles l'État ne dispose que de possibilités de pilotage très limitées**. L'hébergement d'urgence répond en effet au principe de l'inconditionnalité de l'accueil des personnes sans abri ou en détresse² et au principe de continuité de prise en charge³.

En outre **il est difficile d'objectiver les marges de maîtrise des coûts sur un budget qui nécessite en fait un rebasage complet de ses crédits**.

¹ Une dépense dite « de guichet » est une dépense pour laquelle l'État a compétence liée dès lors que le demandeur remplit les conditions d'attribution. C'est le cas des aides personnelles au logement, dont les conditions d'attribution sont prévues par le code de la construction et de l'habitation.

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

³ [Article L. 345-2-3](#) du code de l'action sociale et des familles.

Compte tenu du caractère artificiel de la réserve de précaution et des difficultés pratiques qu'elle pose aux gestionnaires du programme¹, **le rapporteur spécial propose d'annuler la réserve de précaution sur le programme 177, ou de la ramener au taux de 0,5 % appliqué aux dépenses de guichet.**

La Cour des comptes formule également cette recommandation, ainsi que le contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM), qui considère que le programme pourrait être exonéré en tout ou en partie de la réserve de précaution, en contrepartie d'une « sincérisation » des crédits initiaux par le budget en base zéro².

La réserve de précaution pesait sur l'essentiel, en 2020, sur la DRIHL, dans la mesure où elle paraissait plus facile à absorber pour une région et des opérateurs qui gèrent des crédits importants. Or c'est dans cette région que le rapporteur spécial a constaté des difficultés très importantes de financement en fin d'année.

C. LA POLITIQUE D'HÉBERGEMENT NE PEUT SE CONCEVOIR SANS UNE AMÉLIORATION DE L'INFORMATION SUR SON PUBLIC

Les associations font valoir que **la connaissance des publics est largement déficiente.**

1. La population sans abri est à la fois très visible et mal connue

Malgré la présence permanente d'une partie d'entre elles dans l'espace public, les personnes sans abri sont en fait très mal connues. Or **la connaissance de leur nombre comme de leurs caractéristiques et de leurs besoins est essentielle pour définir et dimensionner la politique d'hébergement.**

¹ Au cours de l'exercice 2020, la DGCS, responsable du programme, a demandé le dégel de la réserve de précaution dès le 3 avril, mais celui-ci n'est survenu que le 20 octobre.

² Cour des comptes, note d'exécution budgétaire de la mission « Cohésion des territoires » en 2020.

Sans domicile, sans abri et sans domicile fixe

Au sens de la statistique publique, les personnes sans domicile comprennent les personnes sans abri et les personnes hébergées.

Les personnes sans abri dorment à la rue ou dans un autre lieu non prévu pour l'habitation (jardin public, parking, terrain, voiture, tente, métro, gare, hall d'immeuble, etc.).

Les personnes hébergées logent dans un centre d'hébergement généraliste (places d'urgence, de stabilisation et d'insertion soit en centre collectif, soit en logement ordinaire dans un mode d'hébergement dit « éclaté »), dans une chambre d'hôtel financée dans le cadre de la politique d'hébergement ou en centre d'hébergement spécifique pour demandeurs d'asile dans le cadre du dispositif national d'accueil.

Source : INSEE¹

Les deux sources d'information les plus souvent signalées par les associations et organismes auditionnés sont **l'enquête « Sans domicile »** de l'INSEE et les **Nuits de la solidarité**. Ces deux sources sont complémentaires.

a) *Les Nuits de la solidarité apportent une information utile sur le nombre et la diversité des personnes à la rue dans une ville*

Les Nuits de la solidarité consistent en un comptage fin des personnes à la rue au cours d'une nuit donnée, grâce à la mobilisation de nombreux bénévoles sur la totalité d'une ville, voire dans plusieurs métropoles à la fois². La première a eu lieu à Paris en février 2018, sur le modèle d'une opération similaire menée à New York. Un quadrillage systématique de la ville, au cours d'une seule soirée, permet d'éviter de compter deux fois des personnes qui se déplacent souvent.

Plusieurs personnes auditionnées ont souligné l'utilité des informations produites, pour les collectivités locales et les associations. À Paris, ces enquêtes ont révélé par exemple un nombre plus élevé que prévu de femmes parmi cette population, ce qui a poussé à élaborer des réponses spécifiques en termes d'hébergement.

¹ Valérie Albouy, Stéphane Legleye, Thomas Lellouch, [Connaitre les personnes sans domicile est encore plus important que les dénombrer](#), blog de l'INSEE, 13 avril 2021.

² Si la dernière Nuit de la solidarité a été menée sur la seule ville de Paris, ainsi que sur une partie du territoire de Saint-Denis, le 25 mars 2021, il est prévu de conduire cette opération simultanément dans plusieurs métropoles au mois de juin prochain.

L'appel aux bénévoles, indispensable pour disposer d'enquêteurs en nombre suffisant, présente également une vertu pédagogique car il aide une partie de la population à mieux appréhender la question du sans-abrisme.

Toutefois **les Nuits de la solidarité présentent certaines limites**. Le nombre de personnes rencontrées dépend du jour choisi dans l'année, qui détermine les capacités d'hébergement, voire des conditions météorologiques. En outre la méthodologie nécessite d'être approfondie et harmonisée d'une ville à l'autre, ce à quoi travaille la DIHAL en lien avec l'INSEE, et les résultats ne peuvent être extrapolés à l'ensemble du territoire national.

b) L'enquête « Sans domicile » de l'INSEE apporte une information indispensable sur les profils et les parcours des personnes

L'INSEE, souligne que le nombre des personnes à la rue n'est qu'un élément d'appréciation parmi d'autres, car les personnes à la rue, souvent difficiles à localiser, peuvent également se retrouver du jour au lendemain dans d'autres modes d'hébergement, pour revenir ensuite à la rue¹. L'institut statistique met donc l'accent sur la nécessité d'apporter un éclairage qualitatif sur les profils et les parcours des personnes.

C'est ce que fournit **l'enquête « Sans domicile »** de l'INSEE et de l'Institut national d'études démographiques (INED), menée à deux reprises en 2001 et en 2012.

Plus de 10 000 personnes sans domicile ont été interrogées au cours de l'édition 2012, au moyen d'une méthodologie rigoureuse, qui permettait d'apporter des informations nouvelles et susceptibles d'éclairer différentes politiques publiques au-delà de celle de l'hébergement : il en est ressorti par exemple que près de 25 % des sans domicile nés en France avaient été placés dans leur enfance en famille d'accueil ou en foyer, contre 2 à 3 % pour la population générale.

Or la situation et le nombre des personnes sans domicile ont considérablement évolué depuis 2012, avec la crise migratoire au milieu des années 2010, puis l'an dernier la crise sanitaire. La fondation Abbé-Pierre a fourni une estimation de 300 000 personnes sans domicile et la Dihal, dans les réponses à un questionnaire adressé par le rapporteur spécial, estime ce chiffre plausible : la saturation des dispositifs d'hébergement et l'accroissement important des besoins financés par le programme 177 vont dans le même sens.

¹ INSEE, article de blog cité supra.

De même les profils se sont diversifiés depuis l'enquête de 2012 : femmes seules, personnes en situation de prostitution, usagers de drogues, victimes de violences, mineurs non accompagnés...

La DIHAL fait valoir que **l'aspect qualitatif de cette étude est plus important que les chiffres relatifs au nombre de personnes sans domicile qu'elle produit**, car ceux-ci résultent d'une projection à partir d'un échantillon dont la représentativité statistique est limitée par le caractère très hétérogène de la population sans abri. Selon certains organismes auditionnés, l'enquête de l'INSEE ne donne pas des chiffres suffisamment précis sur le plan territorial pour permettre à elle seule un pilotage de la politique d'hébergement.

c) Les bases de données apportent des informations utiles, mais partielles

Certaines informations sont également apportées par le système national d'enregistrement des demandes de logement social (SNE), le système d'information de gestion du contingent préfectoral (SYPLO) et surtout le système d'information services intégrés de l'accueil et de l'orientation (SI-SIAO) qui gère le 115.

Cette dernière base de données, qui souffre de graves dysfonctionnements depuis le mois de septembre 2020 (voir *infra*), **ne peut en tout état de cause apporter qu'une information partielle sur les personnes à la rue**. Il ressort en effet de l'étude nationale « Maraudes et Samu sociaux » sur le sans-abrisme, réalisée les 14 et 15 janvier 2020 (donc avant la crise sanitaire), que 76 % des personnes alors rencontrées n'avaient pas sollicité le 115¹. C'est le cas tout particulièrement des personnes âgées, ainsi que de celles qui sont sans hébergement depuis longtemps : certaines personnes à la rue semblent abandonner l'espoir de trouver un logement adapté à leur situation au bout d'un certain temps. Le manque de téléphone personnel pour certaines personnes sans-abri est probablement un facteur aggravant.

D'une manière générale, **les systèmes d'information manquent de données sur les personnes qui ne recourent pas aux services d'aide sociale**, d'où la nécessité d'aller sur le terrain, soit par des maraudes, soit par des enquêtes telles que les Nuits de la solidarité et l'enquête « Sans domicile ».

¹ Les Nuits de la solidarité ont également permis de constater que près des deux tiers des personnes rencontrées à Paris disent n'avoir jamais recours au 115, et près d'un tiers l'appellent de temps en temps seulement (Agence parisienne d'urbanisme, [Les personnes en situation de rue à Paris la nuit du 30-31 janvier 2020](#), novembre 2020).

Il est donc important que, par-delà les résultats des Nuits de la Solidarité et les bases de données, l'État, les collectivités territoriales et les associations puissent s'appuyer sur une mise à jour des connaissances relatives aux personnes sans domicile et à leurs parcours.

C'est pourquoi le rapporteur spécial souligne la nécessité de procéder au plus vite à une nouvelle enquête « Sans domicile » de l'INSEE et de lui affecter les financements nécessaires¹. Cette enquête est désormais en préparation, mais elle ne donnera pas de résultats exploitables avant 2024 ou 2025.

2. Le public hébergé comprend une part croissante de personnes mineures et de ressortissants de pays extra-européens

Les personnes hébergées sont mieux connues, surtout lorsqu'elles sont hébergées dans des centres permanents.

La direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES), rattachée au ministère des solidarités et de la santé, mène depuis 1982 une enquête quadriennale qui constitue la principale source d'information sur les **publics hébergés dans des centres d'hébergement pérennes**. Elle ne concerne donc pas les personnes à la rue ou hébergées en hôtels ou dans des places temporaires. Elle a publié en mars 2021 des données sur la population hébergée début 2017².

Places d'hébergement

Les places d'hébergement peuvent être permanentes ou temporaires. Par ailleurs un établissement donné peut contenir à la fois des places d'urgence permanentes ou temporaires et des places non rattachées à l'hébergement d'urgence.

Les CHRS comprenaient ainsi à la fin 2016, parmi les places d'hébergement d'urgence non temporaires, 75 % de places d'insertion, 16 % de places d'hébergement pérennes et 7 % de places de stabilisation. Les autres centres d'accueil comprenaient 58 % de places d'hébergement, 13 % de places d'insertion, 16 % de places de stabilisation et 13 % de places d'une autre nature³.

Les nuitées hôtelières correspondent à des places d'hébergement temporaires, ainsi que les places ouvertes dans le cadre des plans hivernaux. La distinction est toutefois de plus en plus difficile à justifier, dans la mesure où de nombreuses personnes restent hébergées en hôtel pendant des mois, voire des années, et où il est parfois nécessaire de pérenniser des places ouvertes pendant l'hiver, ce qui aboutit à une augmentation importante du parc d'hébergement.

Source : commission des finances, à partir des données de la DREES

¹ Selon la Dihal, le coût devrait être de 4 à 5 millions d'euros.

² Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques, [Études et résultats, n° 1184](#), mars 2021.

³ DREES, mars 2021.

Il en ressort à la fois une augmentation considérable du nombre des personnes hébergées et une modification de la composition de cette population :

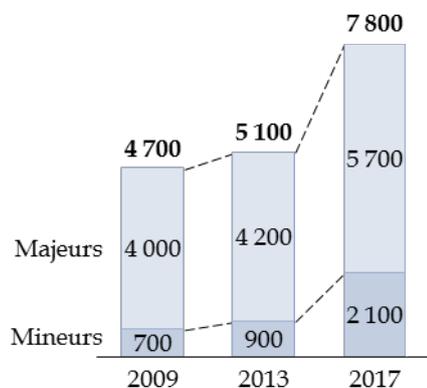
- **au début de 2017**, donc bien avant la crise sanitaire, 25 900 personnes étaient hébergées dans des places d'urgence permanentes, contre 9 000 seulement en 2009, soit une augmentation de 60 %. Ces personnes étaient hébergées en CHRS pour 7 800 d'entre elles et dans les autres centres d'accueil pour 18 100 ;

- **la part des hommes seuls et sans enfant**, quoiqu'en diminution, **reste très importante** (46 %, contre 10 % dans l'ensemble de la population). Toutefois **la part des personnes mineures** (29 %, généralement avec leur famille) **et celle des adultes avec enfants ont augmenté tous deux** de 8 points entre 2013 et 2017. La hausse de la part des adultes avec enfants est liée en partie à la hausse de 6 points de la part des ressortissants de pays hors de l'Union européenne, qui représentaient en 2017 les deux tiers des personnes hébergées ;

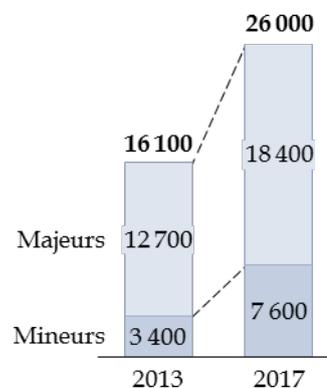
- **19 % des personnes hébergées sont des demandeurs d'asile et 3 % sont des réfugiés**, qui devraient donc relever du dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile et des réfugiés et non de l'hébergement d'urgence (notamment les centres d'accueil pour demandeurs d'asile ou CADA).

Effectifs des personnes hébergées en places d'urgence permanentes, selon l'âge et la nationalité

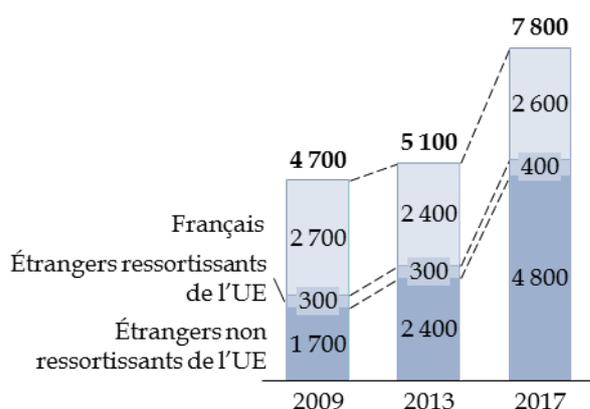
(en nombre de personnes)



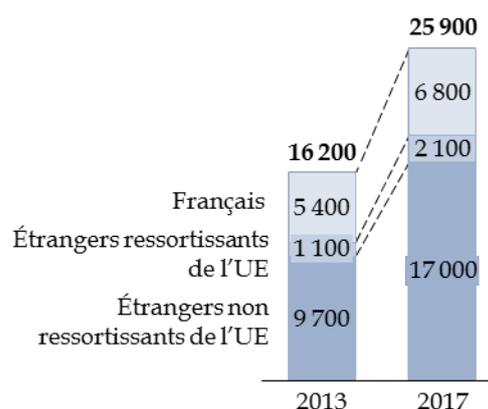
CHRS



Ensemble des centres



CHRS



Ensemble des centres

Source : commission des finances, à partir des données DREES, enquêtes auprès des établissements et services en faveur des adultes et familles en difficulté sociale (ES-DS).

L'ancienneté médiane avait plus que doublé entre 2013 et 2017, atteignant désormais quatre mois et demi, surtout pour les familles et pour les ressortissants de pays hors de l'Union européenne. Les cas d'hébergement en « urgence » très longs ne sont pas rares : 20 % des personnes hébergées s'y trouvaient depuis plus de 15 mois et 10 % depuis plus de deux ans. En outre ces durées sont mesurées « avec une place réservée », ce qui signifie qu'une même personne peut être restée plus longtemps en passant d'un hébergement à un autre.

D. L'ACCUEIL ET L'ORIENTATION MANQUENT ENCORE DES MOYENS QUI LEUR PERMETTRAIENT D'ASSURER PLEINEMENT LEURS MISSIONS

Les **services intégrés d'accueil et d'orientation** (SIAO), couramment désignés par le numéro de téléphone 115 qui permet de les contacter, sont des **plateformes de mise en relation de l'offre et de la demande d'hébergement**. La loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) a posé le principe d'un SIAO unique par département¹, le même opérateur gérant les deux volets du service : urgence (orientation vers un hébergement d'urgence) et insertion (orientation vers un logement intermédiaire entre l'hébergement et le logement ordinaire, tel qu'un logement adapté).

Les missions des SIAO

- Recensement des places d'hébergement, les logements en résidence sociale et les logements des organismes qui exercent les activités d'intermédiation locative.
- Service d'appel téléphonique du 115.
- Réalisation d'une évaluation sociale, médicale et psychique des personnes ou familles concernées, traitement de leurs demandes et propositions d'orientation adaptées à leurs besoins, transmises aux organismes susceptibles d'y satisfaire.
- Suivi du parcours des personnes ou familles, jusqu'à la stabilisation de leur situation.
- Contribution à l'identification des personnes en demande d'un logement, si besoin avec un accompagnement social.
- Coordination des personnes concourant au dispositif de veille sociale.
- Production des données statistiques d'activité, de suivi et de pilotage du dispositif d'accueil, d'hébergement et d'accompagnement vers l'insertion et le logement.
- Participation à l'observation sociale.

Source : commission des finances, à partir de l'article L. 345-2-4 du code de l'action sociale et des familles

Les deux tiers des SIAO sont portés par une association, qui est souvent gestionnaire également d'une structure d'hébergement.

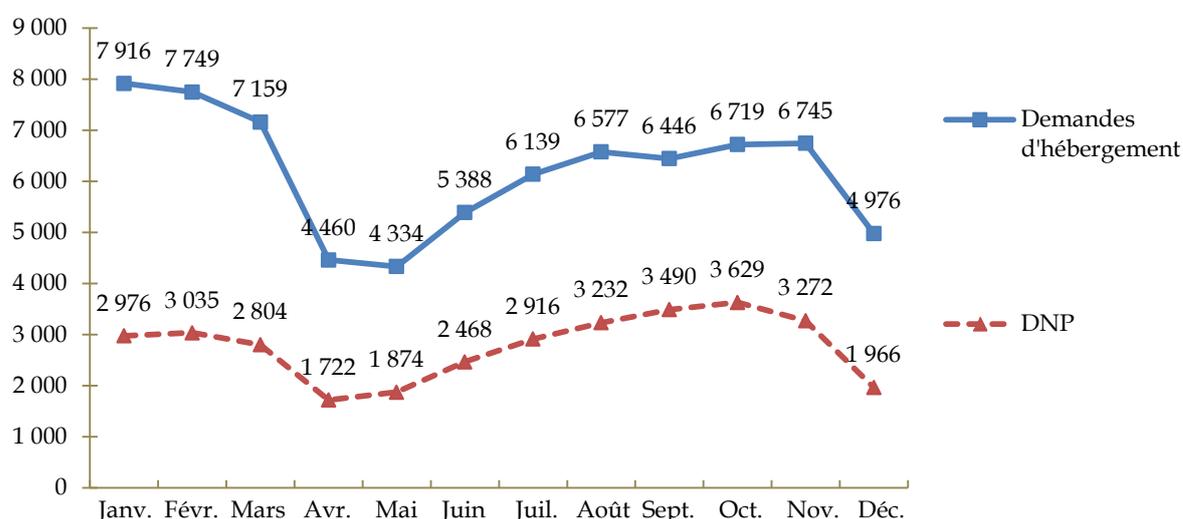
¹ [Article L. 345-2-4](#) du code de l'action sociale et des familles, modifié par l'article 30 de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové.

1. Les limites de l'efficacité des SIAO poussent à envisager de nouvelles réformes

Le rapporteur spécial a déjà noté les **limites de l'action des SIAO**¹, qui ressortent en particulier du **taux très faible de réponse aux demandes de logement adapté ou ordinaire** : ce taux est inférieur à 1 % en 2019 et en 2020².

Les demandes d'hébergement donnent mieux satisfaction : en 2020, 6 195 demandes d'hébergement en moyenne ont été recensées par jour, dont 2 766 n'ont pas pu être pourvues.

Demands d'hébergement et demandes non pourvues (DNP) en moyenne par jour sur l'année 2020



Source : commission des finances, à partir de données DGCS

Ces chiffres rendent compte de l'efficacité des SIAO par rapport aux demandes qui leur sont faites, mais pas nécessairement par rapport aux besoins effectifs des personnes en grande précarité : ils ne tiennent en effet pas compte des appels non décrochés en raison de la saturation du système, ni du non-recours de personnes sans abri. Par ailleurs, l'administration reconnaît que la qualité des chiffres ci-dessus a été significativement dégradée depuis le mois d'octobre 2020 par le dysfonctionnement du système d'information des SIAO, qui sera discuté plus en détail *infra*.

¹ Voir le [rapport spécial sur les crédits du logement et de l'urbanisme](#) dans le projet de loi de finances pour 2021, annexé au rapport général n° 138 (2020-2021), ou la [contribution au rapport n° 528 \(2019-2020\)](#) sur le projet de loi de règlement pour 2020.

² Selon le rapport annuel de performances de la mission « Cohésion des territoires » annexé au projet de loi de règlement pour 2020, le taux de réponse positive du SIAO aux demandes de logement adapté était de 1,2 % en 2018, 0,75 % en 2019 et 0,8 % en 2020.

Une enquête de l'Agence nouvelle des solidarités actives, publiée juste avant la crise sanitaire¹, notait ainsi que la connaissance de la demande n'est pas exhaustive en raison de la saturation du 115 et du non-recours. En outre, si les SIAO ont une bonne vision des places d'hébergement disponibles en CHRS ou CHU, c'est moins le cas pour les places de logement adapté.

Il importe à cet égard que les SIAO disposent bien du recensement de la totalité des offres de pensions de familles, d'intermédiation locative, de résidences sociales afin de pouvoir remplir leur mission d'orientation vers le logement adapté. Des marges de progression existent en effet concernant les relations entre les SIAO et les opérateurs, pour améliorer la connaissance de l'offre mais aussi pour comprendre les raisons des refus d'admission de la part de certains opérateurs, même si ces refus semblent avoir diminué. En tout état de cause, la saturation du parc d'hébergement oblige dans bien des cas les SIAO à prioriser les publics.

Les SIAO peinent ainsi à remplir des missions qui, il est vrai, sont en extension avec le déploiement de la politique du « Logement d'abord », allant de l'hébergement d'urgence au logement adapté et au logement.

La DIHAL pousse pour une réforme des SIAO, afin que l'ensemble des financeurs soient représentés dans la gouvernance, par exemple sous la forme d'un groupe d'intérêt public. Cette réforme suscite des résistances dans des territoires où le SIAO est géré par une structure unique et non par un groupement.

En application de la loi ALUR, **les SIAO se sont réorganisés** afin qu'il n'y ait qu'un seul service unifié, pour les volets hébergement et insertion, dans chaque département.

La fédération des acteurs de la solidarité (FAS) dresse un bilan plutôt positif de la départementalisation pour les missions de recensement de places, de recensement de la demande et d'orientation des SIAO.

Le rapporteur spécial se demande toutefois s'il ne conviendrait pas d'aller plus loin, notamment en Île-de-France où la question de l'hébergement dépasse les limites des départements. La réservation hôtelière, par exemple, est déjà confiée à un opérateur unique, le Samu social de Paris, pour l'ensemble des départements. Il **suggère en conséquence d'étudier la possibilité de mettre en place un SIAO unique sur le périmètre de la Métropole du Grand Paris.**

¹ Agence nouvelle des solidarités actives, Enquête nationale sur les SIAO, février 2020.

La possibilité de l'interdépartementalisation des SIAO était prévue par la loi ALUR¹ et 88 départements sont en cours de réflexion sur la mutualisation de certaines fonctions entre plusieurs départements. Cette évolution suscite certes des réticences de la part de la fédération des acteurs de la solidarité (FAS), qui invoque par exemple le risque de perte de continuité de l'accès aux droits et aux services sociaux, ceux-ci étant organisés sur un mode départemental (assurance maladie, allocations familiales, service social départemental...). Or le rapporteur spécial plaide justement depuis longtemps pour que, en Île-de-France, un certain nombre de compétences des départements, dont la politique sociale, soient exercées au niveau de la Métropole du Grand Paris².

En tout état de cause, **ces logiques administratives ne devraient pas s'opposer à une rationalisation de l'action des SIAO**. La mutualisation des fonctions présente également un intérêt financier : la gestion des réservations hôtelières sur un périmètre étendu, comme en Île-de-France, permet de négocier des prix plus avantageux.

Enfin, la mission « Accès au logement » présente de fortes marges de progrès : les SIAO devraient notamment développer leurs liens avec les bailleurs sociaux. L'Union sociale pour l'habitat (USH), dans un « livre blanc » sur la gestion des attributions de logement social en 2020³, souligne la nécessité d'une meilleure coordination avec les SIAO, en inscrivant des objectifs d'accueil des personnes hébergées et sans abri dans les conventions intercommunales ou départementales d'attribution.

Le SIAO ne peut toutefois jouer qu'un rôle de mise en relation. L'attribution d'un logement est en effet plus complexe que l'orientation vers un hébergement d'urgence : par exemple, la personne ou le ménage concernés ont plus de marge pour choisir leur logement.

¹ [Article L. 345-2-4](#) précité du code de l'action sociale et des familles, dernier alinéa.

² Philippe Dallier, [Le Grand Paris : un vrai projet pour un enjeu capital](#), rapport d'information n° 262 (2007-2008), fait au nom de l'observatoire de la décentralisation, déposé le 8 avril 2008 ; Philippe Dallier et Didier Rambaud, [Réformer la gouvernance du Grand Paris : une méthode, une grille de lecture, un calendrier](#), rapport d'information n° 444 (2020-2021), fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales, déposé le 11 mars 2021.

³ Union sociale de l'habitat, [Livre blanc : améliorer, simplifier et clarifier la gestion de la demande et des attributions de logements sociaux](#), 9 décembre 2020.

2. Les incompréhensibles dysfonctionnements du système informatique portent atteinte à la capacité des SIAO à accueillir et orienter les personnes sans abri

L'une des pistes d'amélioration des résultats repose sur la **mise en place d'un système d'information efficace et unifié**. Un système d'information national unique (SI-SIAO) a ainsi été progressivement développé par l'État au profit des gestionnaires des SIAO, des prescripteurs et des structures d'hébergement et de logements adaptés.

En septembre 2020, **une refonte de ce système** devait permettre l'articulation des données de la mission « urgence » avec celles de la mission « insertion ». Elle **a conduit à des dysfonctionnements majeurs**. Le rapporteur spécial les a déjà signalés lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2021¹, mais leur résolution est beaucoup plus longue que prévu puisque, six mois plus tard, il a été saisi à plusieurs reprises des importantes difficultés rencontrées par les utilisateurs.

Le nouveau système ne permet pas aux opérateurs d'avoir une vision exacte des places d'hébergement disponibles, ce qui les empêche d'orienter correctement les personnes appelant le 115. Une vision nationale synthétisée des personnes appelant le 115 ne peut donc pas être établie.

Plus grave encore, **il aurait causé des pertes de dossiers** sur les parcours des personnes, même si l'administration explique que les données ont été sauvegardées et qu'un accès, certes complexe, a pu être fourni. En outre, les nouvelles modalités d'accès aux dossiers semblent poser des questions au regard de l'application du règlement général sur la protection des données (RGPD).

Face à ces difficultés, certains organismes ont dû tenir à jour de simples tableaux Excel, ce qui entraîne des pertes de temps et fait peser des risques sur la fiabilité des données.

Les SIAO sont mis dans une situation difficile et le traitement des dysfonctionnements fait perdre beaucoup de temps aux salariés, qui doivent dans le même temps faire face à l'incompréhension des personnes qui appellent le 115. Selon eux, certaines difficultés dans leurs relations avec leurs partenaires prescripteurs et les gestionnaires de structures seraient dus aux difficultés causées par le logiciel.

Le rapporteur spécial s'étonne qu'il n'ait pas été prévu, compte tenu des difficultés rencontrées par le nouveau système alors même que la saison hivernale approchait, de revenir à l'ancienne version en attendant que les problèmes informatiques soient résolus.

¹ Voir le [rapport spécial « Logement et ville »](#) de Philippe Dallier, annexé au rapport général n° 138 (2020-2021), fait au nom de la commission des finances, sur le projet de loi de finances pour 2021.

Selon les informations qu'il a recueillies, le nouveau système a été testé au mois d'août auprès de structures de petite taille, non représentatives de la situation connue dans les grandes villes. En outre les SIAO n'auraient pas été réellement associés au développement. De fait, une enquête conduite au mois de février 2021 a fait apparaître le manque de simplicité du nouvel outil et un taux d'insatisfaction plus élevé dans les SIAO de taille importante, soumis à une plus grande pression.

L'administration répond que des moyens importants ont été débloqués et il est vrai que tout changement de système d'information s'accompagne d'un changement de pratiques. **Le rapporteur spécial note toutefois que ce n'est pas le changement des pratiques qui a été contesté devant lui, mais les « bugs » du nouveau système.** L'administration ne parvient d'ailleurs toujours pas à comprendre l'origine de certaines difficultés rencontrées par les utilisateurs.

Au mois de mars 2021, il a été indiqué au rapporteur spécial qu'un **audit externe** devait être commandé. Mme Emmanuelle Wargon, ministre chargé du logement, a indiqué lors de son audition devant la commission des finances le 19 mai que cet audit, confié à Cap Gemini, serait remis au mois de juin et conduirait à la définition d'un calendrier de correctifs.

Ces actions sont nécessaires, mais extrêmement tardives pour un système indispensable au fonctionnement des SIAO. Il est impossible de dire, à l'heure actuelle, si le système pourra être conservé, moyennant des corrections des anomalies, ou s'il faudra procéder à une nouvelle refonte.

Le rapporteur spécial constate l'absence manifeste et très préoccupante de pilotage de ce projet. Il lui a ainsi été confirmé que le projet a perdu son chef de projet, côté État, à l'été 2020, soit avant la mise en production. Malgré la révélation immédiate des difficultés et l'impact considérable qu'elles avaient sur le fonctionnement des SIAO¹, la DGCS n'a pas été en mesure de revenir à une version fonctionnelle du système.

D'une manière générale, il convient de s'interroger, comme l'a fait la Cour des comptes dans un rapport remis au mois d'octobre 2020 à la commission des finances sur la conduite des grands projets informatiques de l'État², sur la disponibilité des compétences de gestion de projet au sein des administrations centrales.

¹ Un article paru dès le 1er octobre 2020 dans Mediapart, intitulé « Un bug informatique déstabilise l'hébergement des sans-abri », recensait déjà la plupart des difficultés résultant de la mise en production du nouveau système.

² Enquête de la Cour des comptes, transmise en application de l'article 58-2° de la LOLF, sur la conduite des grands projets numériques de l'État, annexée au rapport d'information n° 47 (2020-2021) de Jean-François Husson, rapporteur général de la commission des finances du Sénat, 14 octobre 2000.

Un système d'information utilisé par des organismes dédiés à la gestion de l'urgence, comme c'est le cas des SIAO, devrait être en mesure de fonctionner tous les jours, y compris la nuit et le week-end. Une indisponibilité technique ne devrait donc être que très temporaire et une maintenance 7 jours sur 7, 24 heures sur 24 pourrait même être nécessaire.

Le rapporteur spécial appelle en conséquence :

- dans un premier temps, **à apporter le plus rapidement possible les corrections nécessaires**, en prenant mieux en compte la diversité des besoins des SIAO (en particulier selon qu'ils opèrent dans des grandes métropoles en forte tension ou dans d'autres territoires) ;

- à mettre en place, en vue des évolutions ultérieures du système (par exemple le projet d'interfaçage entre le SI-SIAO et l'outil Syplo de gestion des attributions du logement locatif social), **un processus de changement de version plus sécurisé**, afin d'éviter un nouvel épisode similaire à l'approche de la période hivernale ;

- à **renforcer les capacités de l'administration centrale pour la gestion des projets informatiques**, éventuellement en s'appuyant sur la direction interministérielle du numérique (DINUM).

II. LA TENSION CONCERNE CHACUNE DES CATÉGORIES D'HÉBERGEMENT D'URGENCE

A. LES CENTRES D'HÉBERGEMENT SE DÉVELOPPENT ET SE DIVERSIFIENT

Les enjeux soulignés par les personnes auditionnées concernent l'augmentation du parc d'hébergement d'urgence, mais aussi l'humanisation des centres existants et le développement de certains types d'hébergements. La crise sanitaire a entraîné en particulier la création d'un nouveau type de centres, consacrés aux personnes malades du Covid.

1. Le développement des besoins d'hébergement fait face à des difficultés de tous ordres

Si les besoins sont en augmentation forte, **les obstacles à la mise en place de nouvelles capacités sont multiples**.

Un problème aigu, en zone dense, est bien sûr la **disponibilité du foncier**. Le coût du foncier peut représenter une part importante du coût d'hébergement journalier. Les organismes soulignent également l'impact des coûts liés à la mise en sécurité ou le gardiennage.

Les réactions des élus locaux et des populations sont diverses selon les endroits et peuvent accepter les projets ou s’y opposer avec fermeté. Les communes soumises à l’article 55 de la loi SRU constatent ainsi que les centres d’hébergement d’urgence, hors CHRS, ne sont pas comptabilisés dans les quotas, et peuvent donc privilégier la construction de logements sociaux afin d’éviter les prélèvements sur les recettes fiscales prévues par cette loi lorsque les quotas ne sont pas atteints.

Afin de réduire le coût de construction, certains organismes comme la Croix-Rouge française expérimentent la **construction modulaire**, qui est encouragée par le plan de relance. Cette solution n’est toutefois adaptée que dans des lieux où des réserves foncières sont disponibles. La construction modulaire permet par exemple d’avoir des lieux de vie plus adaptés que les hôtels, avec des cuisines. Le modèle économique est toutefois très différent et nécessite d’être précisé, ainsi que l’acceptabilité pour les personnes. La Croix-Rouge propose d’en utiliser en réponse à l’appel à manifestation d’intérêt relatif aux grands marginaux lancé en septembre 2020.

Le plan de relance contient une enveloppe de 18 millions d’euros consacrée à la construction de centres d’hébergement. Il soutient aussi, pour un montant de 10 millions d’euros, des expérimentations de construction modulaire et le rachat d’hôtels. La construction de centres d’hébergement passe par un versement au budget du fonds national des aides à la pierre (FNAP), qui a déjà reçu un transfert de 10 millions d’euros pour le financement de la création de nouvelles places d’hébergement, prioritairement en centre d’hébergement et de réinsertion sociale (CHRS). Lors de son audition par le rapporteur spécial, la DRIHL a fait valoir que cette enveloppe aurait des modalités trop restrictives car elle se limite à des places autorisées, c’est-à-dire en CHRS, alors que le besoin le plus fort est en hébergement d’urgence¹.

Une difficulté du plan de relance est aussi son objectif primordial de déclenchement rapide, qui n’est pas toujours adapté à des projets d’investissement.

L’identification et la mobilisation de locaux existants peut également être très coûteuse. L’administration et certains organismes soulignent à cet égard l’intérêt d’expériences d’« urbanisme transitoire », mobilisant des locaux ou terrains qui restent vacants lors de certaines opérations urbaines pendant une période pouvant atteindre plusieurs années. L’un des exemples les plus connus est l’opération « Les Grands Voisins » sur le site de l’ancien hôpital Saint-Vincent-de-Paul, à Paris : en attendant le lancement des travaux de reconversion, l’Assistance publique – Hôpitaux de Paris (AP-HP) a confié certains bâtiments à l’association Aurore entre 2012 et 2020 afin d’y installer 600 places d’hébergement d’urgence.

¹ L’article D. 331-98 du code de la construction et de l’habitation limite les catégories d’établissements pouvant bénéficier des subventions, incluant notamment les CHRS.

Au-delà de la construction de centres, leur fonctionnement peut être affecté par les **difficultés de recrutement des travailleurs sociaux**, notamment en Île-de-France, sur lesquelles plusieurs personnes auditionnées ont attiré l'attention du rapporteur spécial.

Ces métiers sont en effet difficiles et les tâches nombreuses alors que les contrats sont souvent courts, voire saisonniers, avec des conditions de rémunération peu attractives. Les soignants participant aux maraudes ne bénéficient pas des apports du Ségur de la Santé.

2. Le programme d'humanisation des centres lancé en 2008 doit être enfin achevé

Un **programme pluriannuel d'humanisation des centres d'hébergement** a été lancé suite à la remise par le député Étienne Pinte, en 2008, d'un rapport au Premier ministre sur l'hébergement d'urgence, soulignant qu'« *Il n'est pas possible de dissuader les personnes de dormir dans la rue si les conditions d'hébergement qui sont offertes dans les structures ne garantissent pas un minimum d'intimité et de sécurité* »¹. Le plan de relance de 2008 avait ainsi prévu une enveloppe de 80 millions d'euros, s'ajoutant à 30 millions d'euros déjà inscrits au budget, pour moderniser les centres d'hébergement². L'Agence nationale de l'habitat (Anah) participait au financement des travaux.

Une enquête menée en 2014 par le Cerema pour le compte de la Dihal montrait que les opérations de réhabilitation avaient permis, dans les centres traités, de faire disparaître la plupart des dortoirs au profit de chambres individuelles, un quart des places ne disposant toutefois pas encore de sanitaire ni de blocs cuisine³.

Cependant, **certains centres d'hébergement fonctionnent encore en dortoir collectif** et il est également nécessaire de prendre en compte les nouveaux publics, notamment la croissance du nombre de femmes et de familles, et le vieillissement de la population.

L'Anah bénéficie d'une enveloppe annuelle de 8 millions d'euros pour soutenir le programme d'humanisation des centres d'hébergement. En 2020, l'Agence a engagé 7,7 millions d'euros de crédit au bénéfice de 24 structures représentant 738 places.

¹ Étienne Pinte, Rapport au Premier ministre sur l'hébergement d'urgence et l'accès au logement des personnes sans abri ou mal logées, juin 2008.

² Les modalités d'utilisation de cette enveloppe sont précisées dans la circulaire du ministère du logement du 5 mars 2009 pour la relance relative à l'hébergement.

³ Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema), Hébergement et accès au logement : le programme d'humanisation des centres d'hébergement, synthèse quantitative, juillet 2015.

Le plan de relance présenté par le Gouvernement le 3 septembre 2020 prévoit, comme son prédécesseur de 2008, des lignes consacrées à l'humanisation des centres d'hébergement.

D'une part, un montant de 3 millions d'euros supplémentaires est apporté à l'Anah, portant l'enveloppe au titre de 2021 à un niveau de 11 millions d'euros. Ce montant supplémentaire est limité si on le compare au coût des travaux de réhabilitation dans des centres de grande capacité.

D'autre part, le plan de relance prévoit, pour un montant de 12 millions d'euros en 2021 et 2022, le lancement de deux nouveaux programmes pilotés par la DIHAL afin d'humaniser les accueils de jour sur l'ensemble du territoire et les centres d'hébergement en Outre-mer. Le premier cahier des charges a été publié au début du mois de mars 2021.

3. Les CHRS doivent poursuivre le processus de contractualisation

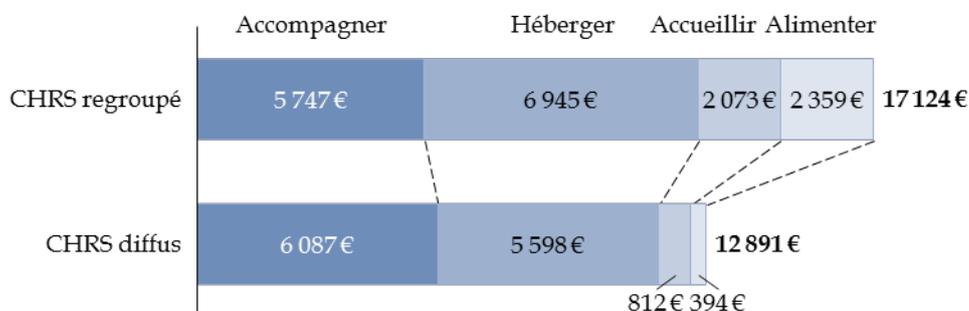
Les centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) sont des établissements sociaux prévus par l'article L. 312-1 du code de l'action sociale et des familles. Ils hébergent des personnes en grande difficulté qu'ils accompagnent en vue de leur réinsertion sociale. Le nombre de places en CHRS était de 45 262 au 30 juin 2020. Il n'a pas été affecté de manière importante par la crise sanitaire, puisqu'il comprenait 44 722 places à la fin 2019.

a) La convergence tarifaire, qui vise une harmonisation des coûts, a été suspendue en 2020

Le coût des places dépend des prestations offertes, qui dépendent des centres et entraînent des variations importantes de coût de personnel. En particulier, l'hébergement en « diffus », c'est-à-dire dans des appartements sans services en commun, a un coût moyen moins élevé, en particulier sur les postes d'accueil et d'alimentation ; il peut aussi mieux préparer les personnes concernées au retour à une vie autonome.

Décomposition du coût de l'hébergement en CHRS (regroupé et diffus)

(en euros par place et par an, et en pourcentage)



Source : commission des finances du Sénat, à partir des chiffres DGCS (enquête nationale des coûts 2019)

Lors de ses précédents travaux sur l'hébergement d'urgence en 2016, **le rapporteur spécial avait pu constater les résultats obtenus** par la région Provence-Alpes-Côte d'Azur dans une **politique de convergence tarifaire** des CHRS, sous l'égide du préfet. Une meilleure maîtrise des coûts avait pu être obtenue, sans porter atteinte à la capacité d'action de ces centres.

Depuis, une politique de convergence tarifaire a été conduite au niveau national. Des **tarifs-plafonds** ont été définis pour les CHRS, en fonction des activités et des missions qu'ils remplissent.

Une économie de l'ordre de 7,9 millions d'euros a ainsi été réalisée en 2018, puis de 5,1 millions d'euros en 2019. Suspendue en 2020 en raison de la crise sanitaire, la convergence tarifaire devrait reprendre en 2021 et 2022 avec des objectifs d'économies égaux à ceux de 2019.

Cette réforme s'appuie sur un principe d'objectivation des coûts qu'approuve le rapporteur spécial, mais la mise en œuvre semble avoir trop souvent relevé d'un principe d'économie qui ne s'appuyait pas suffisamment sur les différences de coût concrètes entre les centres, notamment en fonction des zones occupées.

Les représentants des associations ont indiqué au rapporteur spécial que la pression sur les prix pousserait à sélectionner des publics plus autonomes, nécessitant donc moins d'accompagnement, alors que la logique du « Logement d'abord » doit permettre à des publics non encore prêts au logement traditionnel de franchir plusieurs étapes simultanément dans le parcours menant de la rue au logement.

b) *Les contrats d'objectifs se développent sur un rythme lent*

L'article 125 de la loi ELAN a prévu **l'obligation pour les gestionnaires de CHRS de conclure**, avant le 1^{er} janvier 2023, **un contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens (CPOM)** avec l'État¹.

Cependant, **le rythme de contractualisation**, mesuré par un indicateur budgétaire du programme 177, **est beaucoup plus lent que prévu**. Alors que le Gouvernement prévoyait, à l'automne 2019, que 53 % des opérateurs locaux gestionnaires d'au moins un CHRS, représentant 66 % des crédits, auraient signé un contrat à la fin de 2020, **la proportion effective au 31 décembre 2020 n'était que de 18 % des opérateurs**, représentant 35,4 % des crédits².

La crise sanitaire peut être invoquée pour justifier un certain ralentissement du processus, les services de l'administration déconcentrée comme ceux des gestionnaires de centres ayant été fortement mobilisés. Elle ne peut toutefois expliquer à elle seule un tel écart à l'objectif.

Les organismes témoignent des difficultés que représente pour eux la préparation des CPOM. Les acteurs de l'hébergement d'urgence ont parfois des difficultés à se projeter dans une stratégie pluri-annuelle alors que leur priorité est de gérer l'afflux quotidien des demandes.

Certains soulignent que l'outil des CPOM serait plus adapté au secteur médico-social qu'à celui de l'action et de la veille sociales. Ils plaident également pour une évolution du mode de contrôle de l'État, qui devrait porter sur le respect des objectifs plus que sur une application pointilleuse.

Le rapporteur spécial, qui soutient depuis longtemps le principe de la contractualisation, **souligne que l'intérêt des opérateurs eux-mêmes est de bénéficier d'une vision stabilisée de leurs ressources**. La conclusion des CPOM constituait d'ailleurs une demande d'un certain nombre d'organismes. La contractualisation offre également des garanties de maîtrise des coûts comme de la qualité des prestations.

Il est donc indispensable de poursuivre et d'accélérer le processus de d'élaboration et de signature des CPOM.

¹ Article L. 313-11-2 du code de l'action sociale et des familles, créé par l'article 125 de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique.

² Rapport annuel de performances de la mission « Cohésion des territoires » pour l'exercice 2020.

4. L'augmentation des places d'hébergement consacrées aux femmes victimes de violences est un phénomène marquant de ces dernières années

Le nombre des places consacrées aux femmes victimes de violences est passé de 3 866 en 2015 à 5 713 en 2019, puis à 6 572 après le Grenelle des violences conjugales de novembre 2019, soit une **augmentation de 70 %**.

Le Premier ministre a en effet annoncé lors du Grenelle la création de 1 000 places dès le 1^{er} janvier 2020¹, devant se répartir entre 370 places d'hébergement d'urgence pour des mises en sécurité immédiates et 630 places bénéficiant de l'allocation de logement temporaire (ALT).

L'allocation de logement temporaire

L'appellation d'allocation de logement temporaire recouvre deux aides distinctes :

- une aide versée à des organismes qui logent temporairement des personnes défavorisées ne pouvant être hébergées en CHRS (ALT1). Les crédits sont en 2021 de 74,8 millions d'euros (action 12 « Hébergement et logement adapté » du programme 177) et incluent la création de 630 places pour les femmes victimes de violences ;

- une aide versée aux gestionnaires d'aires d'accueil des gens du voyage (ALT2), pour un montant prévu en 2021 de 15,2 millions d'euros (action 11 « Prévention de l'exclusion » du programme 177).

Source : commission des finances, à partir des documents budgétaires.

À la fin 2020, 859 places avaient effectivement été créées, dont 346 places en hébergement d'urgence et 513 places relevant de l'allocation de logement temporaire. Selon les éléments apportés par l'administration, les 141 places restantes sont en cours d'ouverture au premier semestre 2021.

Le projet de loi de finances pour 2021 a prévu l'ouverture de 1 000 places supplémentaires, confirmées par une annonce du Gouvernement le 30 avril dernier².

L'hébergement peut avoir lieu sous plusieurs formes : en collectif, en diffus avec cohabitation, ou en diffus autonome dans une logique de « Logement d'abord ».

L'orientation de ces personnes suppose également une coopération entre la plateforme d'écoute du numéro d'appel d'urgence 39 19 et les SIAO. Il est prévu d'autre part que les forces de l'ordre disposent d'une plateforme

¹ [Discours du Premier ministre en clôture du Grenelle contre les violences conjugales](#), 25 novembre 2019.

² [Projet annuel de performances de la mission « Cohésion des territoires » annexé au projet de loi de finances pour 2021 et DIHAL, 1 000 nouvelles places d'hébergement et de logement temporaire créées à destination des femmes victimes de violences](#), 30 avril 2021.

informatique qui recense les places d'hébergement d'urgence et d'insertion existantes et disponibles à destination de ces femmes.

La fédération des acteurs de la solidarité (FAS) souligne toutefois que le financement demeure insuffisant, de sorte que les organismes doivent faire appel à des cofinancements.

Le coût effectif varierait de 30 à 52 euros par place et par jour, en fonction du type d'hébergement (collectif ou diffus) et du type d'accompagnement (spécialisé ou non). L'ALT1, pour sa part, ne couvre (« *partiellement* », selon les termes du projet annuel de performances) que le loyer et les charges, de manière forfaitaire en fonction de la taille du logement et de son emplacement géographique : elle ne finance donc pas le nécessaire accompagnement social ni d'autres besoins spécifiques des personnes concernées.

Les associations soulignent en revanche le rôle positif des services de police et de gendarmerie, notamment avec la mise en place de référents ou de permanences au sein des commissariats ou gendarmeries, **ainsi que des bailleurs sociaux** pour trouver des logements lorsque l'hébergement a lieu en diffus.

5. Les centres d'hébergement spécialisés (CHS), même sous-utilisés, ont posé la question du traitement sanitaire des personnes hébergées

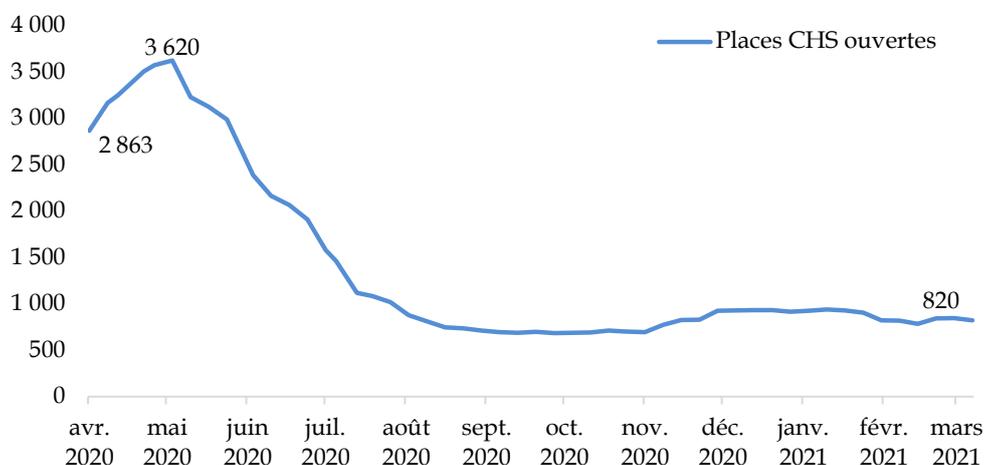
Une particularité de l'année 2020 a été **l'ouverture d'un nouveau type de centre : les centres d'hébergement spécialisés (CHS)**, destinés à accueillir des personnes atteintes du Covid mais non suffisamment malades pour être hospitalisées.

Ces centres devaient offrir une alternative aux centres d'hébergement traditionnels lorsque ceux-ci ne permettaient pas d'assurer l'isolement des personnes malades.

La capacité mise en place a été très nettement sous-utilisée, puisque le pic d'occupation a été de 3 620 places, avant de descendre à un niveau inférieur à 1 000 places utilisées. Sur la période du 26 octobre au 23 février, le taux d'occupation moyen a été de 16 % et n'a jamais excédé 50 %.

Évolution du nombre de places en centres d'hébergement spécialisés (CHS)

(en nombre de places)



Source : commission des finances, à partir d'un graphique DGCS

Toute évaluation doit toutefois tenir compte de la très grande incertitude sur l'avenir qui caractérisait cette période : les CHS ont été lancés de manière rapide dans une période où les effets de la crise étaient encore impossibles à mesurer.

Les opérateurs ont été choisis par les préfets, en lien avec les agences régionales de santé (ARS), sur la base d'un cahier des charges diffusé dès le 17 mars 2020, soit dès les premiers jours du confinement. Le cahier des charges prévoit que la prise en charge des personnes malades doit avoir lieu dans la mesure du possible dans le centre d'hébergement traditionnel, lorsqu'il a la possibilité de consacrer un espace au confinement. L'orientation en CHS était donc prévue, dès le début, comme une solution exceptionnelle.

L'admission dans les CHS, faite sur avis médical et avec l'accord de la personne concernée, est organisée par l'ARS et non pas le SIAO.

Le coût forfaitaire est de 80 euros par lit et par jour, couvrant l'accueil, l'hébergement, la restauration et les soins des personnes accueillies. Ce montant, fixé par référence aux lits halte soin santé (LHSS)¹, correspond à des places ouvertes et non des places occupées, de sorte que le coût des CHS ne dépend pas du nombre de places effectivement occupées, sauf dans quelques régions où un coût inférieur a été fixé pour les places non occupées.

¹ Les lits halte soins santé, établissements médico-sociaux mentionnés au 9° du I de l'article L. 312-1 du code de l'action sociale et des familles, accueillent temporairement des personnes sans domicile fixe dont la pathologie ou l'état général, somatique ou psychique, ne nécessite pas une prise en charge hospitalière ou médico-sociale spécialisée mais est incompatible avec la vie à la rue.

Le financement du CHS est assuré pour la partie hébergement par les programmes 177 « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables » et 303 « Immigration et asile » et pour la partie sanitaire par l'ARS, dans le cadre du fonds d'intervention régional (FIR).

Enfin, les places en CHS ne peuvent être considérées comme augmentant la capacité totale d'hébergement, car la place attribuée à une personne hébergée dans un centre d'hébergement traditionnel est « gelée » en attendant son retour, ce qui permet de garantir son retour après sa guérison.

Les raisons avancées à la sous-occupation des places sont variables : des réticences des personnes hébergées pour s'y rendre (par exemple en raison de l'éloignement des centres), mais aussi la nécessité d'avoir un test PCR positif alors que la disponibilité de ces tests était très rare au début de la crise sanitaire. Surtout, il semble que **les gestionnaires de centres d'hébergement sont, dans un grand nombre de cas, parvenus à mettre en place des espaces d'isolement** et à assurer les soins grâce à l'intervention d'équipes sanitaires mobiles.

Les associations, de même que la DRIHL, indiquent toutefois que **les CHS se sont remplis à certains endroits et ont permis de passer un cap, ou d'éviter l'apparition de « clusters » de contamination** dans les structures collectives traditionnelles. Tous les centres d'hébergement n'ont en effet pas la possibilité d'isoler efficacement les personnes malades. Ainsi a-t-il fallu remobiliser les CHS dès la fin de l'été dans la région PACA.

Les associations signalent toutefois que la mise en place des CHS a été inégalement efficace selon les régions, en fonction des relations entre les ARS et les directions départementales de la cohésion sociale (DDCS), ayant parfois conduit à des retards et une information insuffisante des structures en mesure d'orienter les personnes vers les CHS.

La ministre chargée du logement a constaté, dans son instruction précitée du 1^{er} mars 2021, que le dispositif était surdimensionné et a demandé aux préfets de revoir à la baisse le nombre de places mobilisées, tout en prévoyant la réactivation rapide de places en cas de recrudescence locale de l'épidémie.

Au total, **les CHS ont montré la nécessité de mieux articuler les secteurs de l'hébergement, du sanitaire et du médico-social**, que ce soit en temps de crise ou en temps normal, les personnes en grande précarité cumulant souvent plusieurs difficultés.

Le rapporteur spécial constate que les CHS, malgré sans doute un surdimensionnement qu'il était difficile de prévoir au début de la crise, ont joué un rôle utile, notamment dans les phases aiguës du premier confinement. Dans la perspective toutefois de la campagne de vaccination en cours, qui permet d'espérer une forte diminution du recours à ces centres dans les mois à venir, **il appelle à la définition rapide de la manière dont**

ces places pourraient être reconverties, en fonction des besoins constatés localement, par exemple en places d'hébergement d'urgence traditionnelles ou en lits halte soin santé.

B. LES NUITÉES HÔTELIÈRES ONT JOUÉ À UNE NOUVELLE ÉCHELLE LEUR RÔLE HABITUEL DE VARIABLE D'AJUSTEMENT DE LA POLITIQUE D'HÉBERGEMENT D'URGENCE

1. La crise sanitaire a amplifié l'augmentation du nombre des nuitées hôtelières

Comme l'observe chaque année le rapporteur spécial, **le recours aux nuitées hôtelières connaît une hausse continue**, malgré les tentatives de l'administration d'en réduire le nombre ou en tous cas d'en infléchir la croissance.

Le plan de maîtrise des nuitées hôtelières engagé en 2015, dans un contexte de crise migratoire persistante, a seulement permis de réduire la croissance du recours à ce mode d'hébergement au cours des années ultérieures.

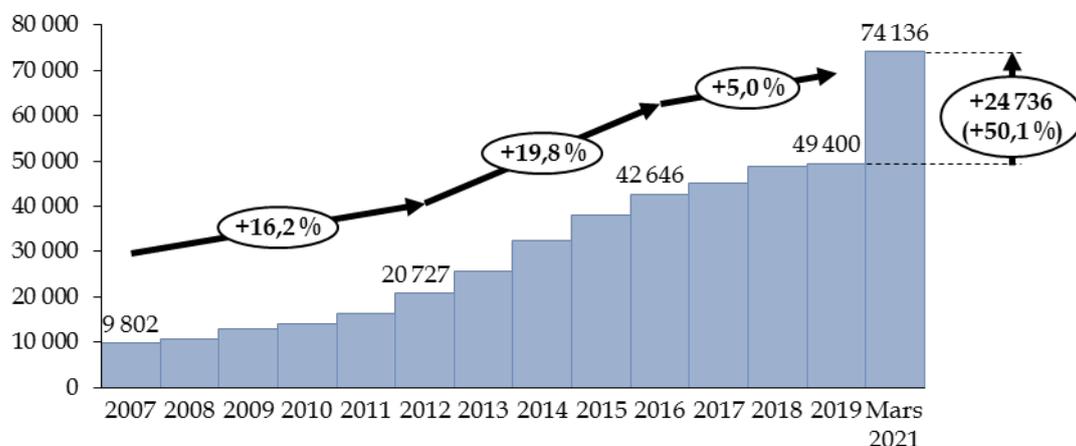
C'est donc à un niveau déjà très élevé de places d'hébergement hôtel que se sont ajoutées les places nouvelles utilisées pour héberger des personnes sans abri au cours du confinement.

Début mars 2021, le nombre de nuitées hôtelières s'élevait à plus de 74 000. Une population équivalente à celle de villes comme Cannes ou Calais est actuellement hébergée dans des hôtels. Ce nombre n'inclut toutefois que les personnes en grande précarité et pas celles hébergées en hôtel au titre d'autres dispositifs (demandeurs d'asile dans le cadre de l'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile (HUDA), mineurs au titre de l'aide sociale à l'enfance¹).

¹ S'agissant des mineurs au titre de l'aide sociale à l'enfance, voir L'accueil de mineurs protégés dans des structures non autorisées ou habilitées au titre de l'aide sociale à l'enfance, rapport de l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS), novembre 2020.

Évolution du nombre des nuitées hôtelières

En nombre de places et en pourcentage



Lecture : le taux de croissance annuel moyen a été de + 16,2 % entre 2007 et 2012, de 19,8 % entre 2012 et 2017 et de 5,0 % entre 2016 et 2019.

Source : commission des finances

2. Le recours exceptionnel aux nuitées hôtelières pendant la crise du Covid a aussi constitué une opportunité pour les hôteliers

Dès le mois de mars 2020, l'État et l'Union des métiers et industries de l'hôtellerie (UMIH) ont signé un **accord-cadre pour faciliter l'hébergement hôtelier des personnes relevant de l'hébergement d'urgence**. Cet accord définissait les règles générales d'occupation des chambres, de ménage et de nettoyage, dans le respect des mesures barrières, et fixait un tarif à la nuit dépendant du classement de l'hôtel (de 30 euros pour un hôtel non classé à 60 euros pour un hôtel 3 étoiles).

Cet accord permettait de tirer parti de **l'opportunité offerte par la fermeture ou la sous-occupation d'un grand nombre d'hôtels causée par le confinement** : un grand nombre de places de bon confort, mais avec les limitations habituelles de l'hébergement hôtelier (manque d'accompagnement et d'offre de restauration, ce qui rendait d'autant plus utiles les chèques services) permettait de contribuer à l'hébergement massif des personnes à la rue, tandis que les hôteliers, notamment dans les grandes métropoles, bénéficiaient d'un revenu garanti par le paiement sur fonds publics.

Une charte conclue en novembre 2020 entre le Gouvernement et les organismes professionnels¹ a mis à jour l'accord-cadre de mars. Sa portée est plus large, car elle prévoit l'hébergement non seulement de personnes sans abri en bonne santé, mais aussi de soignants, de personnes accompagnant des patients ayant fait l'objet d'une évacuation sanitaire et de personnes

¹ Union des métiers et des industries de l'hôtellerie (UMIH), Groupement national des indépendants de l'hôtellerie et de la restauration (GNI), Groupement national des chaînes hôtelières (GNC).

malades du Covid sans gravité nécessitant un isolement. Les tarifs maximaux sont fixés à la chambre, à un niveau identique à l'accord de mars. Un nombre minimal de chambres doit être réservé aux fins d'hébergement par les services de l'État ou les associations, sauf lorsque l'hôtelier choisit de conserver une activité hôtelière classique en plus de l'hébergement.

a) *Le coût de l'hébergement hôtelier pendant la crise sanitaire a été plus élevé qu'en temps normal*

Si l'on considère l'**Île-de-France**, qui représentait 57 % des places exceptionnelles en hôtel au mois d'août 2020, **le tarif moyen des nuitées était ce mois-là de 20,37 euros** pour les places exceptionnelles ouvertes en raison de la crise sanitaire, soit un **surplus de 14 % par rapport au coût moyen habituel** de 17,87 euros constaté juste avant la crise sanitaire.

L'administration explique cette hausse par la **diminution du taux d'occupation par chambre** : outre la limitation des contacts imposée par les mesures barrières, de nombreuses personnes isolées ont bénéficié du dispositif alors que qu'elles ne recouraient pas à l'hébergement hivernal classique.

Il semble donc, si l'on neutralise ces effets, que les coûts de l'hébergement hôtelier n'ont pas dérivé. Une hausse des coûts aurait d'ailleurs été anormale, car l'hébergement d'urgence représentait et représente encore une véritable opportunité pour certains hôteliers face à la chute de l'activité hôtelière classique.

b) *La clause de remise en état des chambres ne semble pas avoir eu de conséquences financières pour l'instant*

L'accord-cadre prévoyait également le maintien en l'état des chambres et, en cas de besoin, leur remise en état à la fin du séjour aux frais de l'État.

La Cour des comptes, dans son rapport public annuel 2021, s'est inquiétée des conséquences de cette clause, considérant que cette remise en état « *pourrait s'avérer d'autant plus coûteuse qu'il n'a pas été procédé à des états des lieux lors de l'entrée dans les hôtels et que les personnes hébergées, tout juste sorties de la rue, ont rarement bénéficié de mesures d'accompagnement ou même de sensibilisation au respect des locaux* ». Au total, elle évoquait un coût potentiel pour l'État supérieur à 50 millions d'euros, tout en reconnaissant qu'aucune estimation n'a encore pu être réalisée.

Interrogée à ce sujet par le rapporteur spécial, l'administration fait valoir que très peu de dégradations ont été signalées à ce sujet. Cette clause n'aurait selon elle entraîné aucun coût pour l'État pour l'instant et les éventuels coûts futurs attendus seraient très inférieurs à l'estimation faite par la Cour des comptes. Les rares dégradations concerneraient souvent des chambres qui étaient déjà de mauvaise qualité ; or les hôtels utilisés depuis le début de la crise sanitaire sont plutôt de bon niveau (une ou deux étoiles,

parfois même trois) et ils disposent d'assurances. La charte conclue en novembre 2020 ne contient d'ailleurs plus cette clause.

3. Le recours massif à l'hébergement en hôtel était inévitable, mais ses limites habituelles n'en perdurent pas moins...

L'hôtel constitue un moyen inévitable d'hébergement, tout particulièrement depuis le début de la crise sanitaire.

Les associations font observer que l'hébergement en chambre d'hôtel, pendant la crise sanitaire, présentait l'avantage d'offrir un hébergement individuel facilitant le respect des règles de distanciation physique. En outre, la mobilisation des hôtels a été extrêmement rapide au début de la crise sanitaire, ce qui a été facilité en Île-de-France par l'existence d'un pôle de réservation unique au niveau régional, géré par le Samu social de Paris. Selon la DRIHL, 12 000 places d'hôtel supplémentaires ont été mobilisées dans la région, sur un total de 25 000 places supplémentaires.

Les limitations de l'hébergement à l'hôtel sont toutefois connues : les chambres sont souvent de qualité correcte, mais situées dans des endroits trop périphériques, inadaptés notamment pour les familles. L'absence de lieu pour cuisiner est préjudiciable : le Samu social de Paris a indiqué au rapporteur spécial qu'il essayait de mettre en place des cuisines collectives.

L'hébergement en hôtel a aussi posé des problèmes spécifiques pour les enfants scolarisés en période de confinement, car ils ne bénéficiaient souvent pas des équipements informatiques ou de la connexion Wifi de qualité indispensables au suivi des cours à distance.

Or la durée de l'hébergement en hôtel est beaucoup trop longue : elle atteint couramment plusieurs années. En Île-de-France, près de la moitié des ménages hébergés en hôtel en 2019 y étaient depuis au moins deux ans¹.

La question de la pérennisation des places en hôtel se pose donc. Elle nécessite toutefois un aménagement afin d'améliorer les qualités d'hébergement (en particulier pour les familles ou les mineurs) et l'accompagnement et peut passer par des opérations de rachat d'hôtels.

4. ... et la sortie de crise impose de réfléchir à la reconversion éventuelle d'hôtels en structures d'hébergement ou de logement pérennes et mieux adaptées

Les limites de l'hébergement en hôtel et la nécessité de prévoir le retour à l'activité commerciale de ces établissements oblige à poursuivre les tentatives, amorcées depuis plusieurs années, d'ouvrir des places spécifiques, offrant des prestations plus adaptées au public de

¹ Rapport d'activité 2019 du Samu social de Paris.

l'hébergement. Deux modalités sont expérimentées : le marché public « Hébergement d'urgence avec accompagnement social » (HUAS) et la transformation d'hôtels en structures d'hébergement pérennes.

Un appel à projet, doté sur deux ans de 5 millions d'euros au titre du plan de relance (investissement) et 20 millions d'euros dans le cadre de la stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté (fonctionnement), a été lancé en janvier 2021 pour des projets tendant à la création de « tiers-lieux » favorisant l'accès à des équipements de cuisine pour des ménages hébergés à l'hôtel ¹. Cet appel à projets répond à un vrai besoin, le recours à l'aide alimentaire ayant été massif pour les personnes hébergées à l'hôtel pendant la crise sanitaire, surtout s'il permet de rapprocher les secteurs de l'aide alimentaire, de l'hébergement et de l'accompagnement social. Il est toutefois nécessaire d'aller vers une transformation de ces places en résidences plus pérennes.

a) Le marché public HUAS a introduit une nouvelle manière de mobiliser des places d'hébergement d'urgence

Face à l'augmentation du recours aux nuitées hôtelières, **l'État a lancé en 2016 deux marchés publics d'hébergement d'urgence**, l'un pour les migrants (dispositif PRAHDA), l'autre pour les personnes en situation de grande précarité (dispositif HUAS ou hébergement d'urgence avec accompagnement social).

Le marché HUAS avait pour objet l'ouverture de 5 000 places d'hébergement d'urgence avec accompagnement social pour un public en situation de grande précarité en demande d'une solution d'hébergement et d'accompagnement social. Certains des lots, qui étaient organisés de manière géographique, ont été déclarés infructueux, et la DGCS a retenu quatre prestataires prévoyant l'ouverture de 3 675 places d'hébergement. 3 525 places sont actuellement ouvertes. L'administration fait également état de l'opposition de certains élus locaux.

Ces places sont installées dans le « diffus », c'est-à-dire dans des appartements, ou regroupées dans des résidences hôtelières à vocation sociale (RHVS). Elles offrent des conditions matérielles d'accueil plus satisfaisantes qu'en hôtel, permettant par exemple aux ménages de préparer leurs repas et de bénéficier d'un accompagnement social.

L'administration tire un bilan positif de ce marché, considérant qu'il permet de maîtriser les coûts pour une prise en charge avec accompagnement social. Le pilotage et la gestion paraissent toutefois lourds et impliquent plusieurs administrations tant au niveau central qu'à l'échelon déconcentré.

¹ [DIHAL, Lancement d'un appel à projets pour le développement de tiers-lieux favorisant l'accès à l'alimentation des personnes hébergées à l'hôtel, 12 janvier 2021.](#)

La reconduction du marché fait actuellement l'objet d'une réflexion dans la mesure où il expire en mars 2022.

b) Si la fin de la crise sanitaire devrait entraîner le retour à l'activité commerciale pour la majorité des d'hôtels, certains pourraient être convertis en structures d'hébergement pérennes

La fin de la crise sanitaire devrait entraîner la reprise d'activité d'un certain nombre d'hôtels. Toutefois, si on peut espérer une reprise du tourisme de loisir, les professionnels anticipent une **réduction durable du tourisme d'affaires** avec le développement des techniques de téléconférence, ce qui devrait affecter particulièrement la région parisienne.

La fin de la crise sanitaire pourrait donc, pour répondre aux besoins de l'hébergement d'urgence mais aussi dans l'intérêt des hôteliers eux-mêmes, fournir l'occasion de transformer des hôtels en structures d'hébergement ou de logement pérennes.

Les organismes auditionnés ont indiqué qu'un travail était engagé avec les préfetures pour anticiper la réouverture de certains hôtels.

Toutefois, **les perspectives de rachat d'hôtels ne sont pas encore claires.** Le rapporteur spécial a eu des retours contrastés à ce sujet : alors que l'administration semble avoir du mal à identifier des hôteliers qui seraient prêts à céder leur établissement (y compris le bâti), certains opérateurs de l'hébergement d'urgence parviennent mieux à trouver des opportunités en la matière.

III. POUR ÉVITER L'ASPHYXIE, LA POLITIQUE D'HÉBERGEMENT DOIT SE COORDONNER AVEC LES AUTRES POLITIQUES PUBLIQUES ET SE TOURNER VERS L'ACCÈS AU LOGEMENT

A. LA CRISE SANITAIRE A PLUS QUE JAMAIS SOULIGNÉ LA NÉCESSITÉ DE MIEUX ARTICULER LA POLITIQUE DE L'HÉBERGEMENT AVEC LES POLITIQUES SANITAIRE, SOCIALE ET DE L'ASILE

L'hébergement d'urgence, en application du principe de l'inconditionnalité de l'accueil, rassemble des populations variées, dont le point commun est la précarité. Cette précarité prend plusieurs dimensions : à l'extrême pauvreté s'ajoutent souvent des pathologies diverses et, pour les migrants, une situation administrative souvent complexe.

Un point ressorti de plusieurs auditions menées par le rapporteur spécial est la nécessité, déjà ressentie avant la crise sanitaire que celle-ci a largement renforcée, de concevoir la politique d'hébergement en lien étroit avec les autres politiques : sanitaire, sociale mais aussi d'asile.

1. Les dimensions sanitaire et sociale sont indissociables de l'hébergement

L'accompagnement social fait partie intégrante depuis longtemps des missions de la politique d'hébergement : il constitue l'une des valeurs ajoutées des CHRS par rapport aux autres formes d'hébergement. Il contribue à la réinsertion des personnes hébergées et manque fortement, en revanche, pour les ménages hébergés à l'hôtel.

La dimension sanitaire, en revanche, était sans doute moins prise en compte par les acteurs de l'hébergement jusqu'à une période récente. Or les personnes à la rue, ou en grande précarité, cumulent souvent les difficultés et au manque de logement s'ajoutent fréquemment des pathologies diverses. Des enquêtes ont montré que **la majorité des personnes rencontrées en rue souffrent de problèmes de santé**, alors que seulement une maraude sur quatre dispose de compétences médicales, et la situation est pire encore concernant la santé psychique des personnes à la rue, face à laquelle les maraudes sont largement démunies.

La fédération des acteurs de la solidarité souligne donc **la nécessité d'un décloisonnement entre le secteur de l'accueil, de l'hébergement et de l'insertion et le secteur sanitaire.** Les problématiques sont multiples : accès au logement, mais aussi, selon le cas, handicap, accès aux soins, accès aux droits sociaux, protection de l'enfance...

À titre d'exemple, le Samu social de Paris a mis en place le dispositif OPALÉ, dont d'autres associations ont également signalé l'intérêt au rapporteur spécial. Il apporte à des familles hébergées depuis une longue durée en hôtel, à Paris, signalées par les services chargés de la réservation

hôtelière, un accompagnement global apporté par une équipe pluridisciplinaire : santé, situation sociale et administrative (notamment un soutien juridique pour les personnes à droits incomplets), emploi et logement. Ce type de dispositif renforce les chances de trouver une solution pour sortir les personnes de l'hébergement d'urgence.

La crise sanitaire a confirmé l'utilité de constituer des équipes pluridisciplinaires : la question de l'hébergement, puis du logement, est mieux traitée lorsque les personnes bénéficient également, selon les cas, d'un traitement de leur état de santé (soignant), de leur droits (pour les personnes à droits incomplets), de leur situation sociale (par un travailleur social).

En particulier, les équipes mobiles sanitaires ont joué un rôle très positif et ont permis, à partir du mois de mai, d'améliorer l'accès au soin des personnes sans abri : c'est l'une des leçons à tirer de l'année 2020 et l'intégration des aspects sanitaires devra être renforcée dans les structures d'hébergement.

La mise en place pendant la crise sanitaire des centres d'hébergement spécialisés (CHS), formule d'hébergement avec un traitement sanitaire pour les malades non graves du Covid, a également conduit à rapprocher les équipes sanitaires de celles qui s'occupent d'hébergement.

Les SIAO, par leur place au cœur de la mise en œuvre de l'hébergement, pourraient jouer un rôle important dans cette pluridisciplinarité. C'est ainsi que M. Alain Christnacht, président du Samu social de Paris, dans un rapport sur l'hébergement post-crise¹, propose que les SIAO organisent une mutualisation des moyens d'assistance médico-sociale pour les personnes sans abri et assurent un suivi de l'accès aux droits pour les personnes sans abri : la veille sociale deviendrait donc également sanitaire et pourrait être renforcée par des travailleurs sociaux. **Une telle proposition mérite d'être étudiée mais sa mise en œuvre devrait sans doute être différenciée selon les territoires,** la situation étant extrêmement différente entre les grandes métropoles et les zones moins tendues.

D'une manière générale, **le rapporteur spécial constate la nécessité de poursuivre, au-delà des logiques administratives, le rapprochement entre les secteurs de l'hébergement, du sanitaire et du social, ainsi que de la gestion des demandeurs d'asile.**

L'interaction entre les politiques portées par le programme 177 et la politique sanitaire apparaît pleinement dans la question actuelle de la **vaccination contre le Covid.**

¹ Alain Christnacht, La protection, l'hébergement et le logement des personnes en situation de précarité, rapport au ministre chargé du logement, fondé sur les travaux des associations, 11 septembre 2020.

Si la politique de vaccination vise à terme l'ensemble de la population, les personnes en grande précarité en ont d'autant plus besoin qu'elles sont particulièrement fragiles et vulnérables.

Or **la campagne de vaccination**, telle qu'elle est définie par les agences régionales de santé, **devrait prendre en compte leurs spécificités**.

Ainsi, la prise de rendez-vous avec une personne à la rue pose des difficultés particulières, surtout lorsqu'il faut faire deux injections à un intervalle de quelques semaines. À cet égard, l'arrivée de vaccins mono-doses apporterait une réponse partielle et il paraîtrait justifié d'attribuer ces vaccins prioritairement aux personnes sans abri.

Il faut également s'assurer que la même personne ne sera pas vaccinée deux fois, au passage de deux maraudes différentes. Ce problème renvoie à celui de la connaissance de la population sans-abri, et plaide à la fois pour la pluridisciplinarité des maraudes, qui devraient inclure des soignants, mais aussi pour leur coordination.

Le rapporteur spécial appelle donc à une prise en compte explicite des publics précaires et en particulier des personnes sans abri dans la stratégie nationale de vaccination.

2. La question des demandeurs d'asile exige une clarification des financements

En application du principe d'accueil inconditionnel, les centres d'hébergement relevant budgétairement du programme 177 acceptent tous types de publics, y compris ceux qui ne disposent pas d'une situation administrative en règle.

L'hébergement d'urgence est ainsi, bien souvent, la seule solution pour des personnes dites « à droits incomplets », qui représentent 40 % à 50 % des personnes hébergées, malgré la circulaire « Valls » de 2012 qui visait à faciliter le traitement des dossiers¹. Ces personnes peuvent s'y retrouver pendant plusieurs années, faute de pouvoir accéder à des logements traditionnels tels que les logements sociaux.

S'agissant par ailleurs des demandeurs d'asile, ils relèvent en principe d'un hébergement en centre d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA), ou à défaut, dans une structure d'hébergement d'urgence dédiée aux demandeurs d'asile (HUDA), relevant du financement du programme 303 « Immigration et asile » de la mission « Immigration, asile et intégration ». Des centres provisoires d'hébergement (CPH) ont également été créés pour les réfugiés bénéficiaires d'une protection internationale.

¹ Circulaire du ministère de l'intérieur relative aux conditions d'examen des demandes d'admission au séjour déposées par des ressortissants étrangers en situation irrégulière dans le cadre des dispositions du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, 28 novembre 2012. NOR : INTK1229185C.

En pratique, **la saturation de ces centres entraîne un fort report sur l'hébergement d'urgence de droit commun**, relevant du programme 177. Ces structures ne sont pas adaptées comme les CADA à la situation des demandeurs d'asile et l'hébergement traditionnel ne devrait constituer qu'une solution transitoire. Or **le chevauchement entre les dispositifs s'est accru pendant la crise sanitaire**, en raison de la fermeture des guichets uniques pour demandeur d'asile (GUDA).

D'après le rapport annuel de performances du programme 303 « Immigration et asile » en 2020, **52 % seulement des demandeurs d'asile ayant formulé une demande d'hébergement sont effectivement accueillis en CADA ou en HUDA**. Il est probable qu'une partie importante des autres demandeurs d'asile se retrouvent dans des structures d'hébergement de droit commun. Une enquête réalisée par la DGCS en juin 2020 faisait état de 7 032 demandeurs d'asile et de 4 987 bénéficiaires de la protection internationale présents dans le parc d'hébergement généraliste, soit près de 7 % de la totalité de places du parc¹.

En outre, le programme 177 finance plusieurs dispositifs spécifiques :

- l'accompagnement vers et dans un logement des réfugiés hébergés aussi bien dans des centres d'hébergement généralistes que dans ceux du programme 303 (montant de 10,6 millions d'euros en 2019 et 2020) ;

- une plateforme nationale de relogement des réfugiés, créée en octobre 2015 pour orienter les réfugiés hébergés dans les structures d'hébergement vers des logements vacants (0,3 million d'euros en 2019) ;

- un dispositif expérimental de cohabitations solidaires visant à encourager l'hébergement citoyen de réfugiés chez des particuliers (0,9 million d'euros en 2019) ;

- le programme « Engagés pour la Mobilité et l'Insertion par le Logement et l'Emploi » (EMILE) qui vise à proposer à 1 500 personnes en difficulté d'insertion professionnelle et mal-logées en Île-de-France, dont des personnes ayant le statut de réfugié et hébergées, de débiter un nouveau projet de vie dans un territoire d'accueil hors Île-de-France (0,3 million d'euros au titre de la DGCS en 2019).

Selon les éléments apportés au rapporteur spécial à l'occasion de l'examen du dernier projet de loi de finances, le coût pour le programme 177 de la prise en charge des demandeurs d'asile et réfugiés a été estimé à 73,9 millions d'euros en 2019, mais il n'a pas été refacturé au ministère de l'intérieur, faute d'un accord interministériel.

¹ Réponses au questionnaire budgétaire envoyé par le rapporteur spécial pour l'examen du projet de loi de finances pour 2021.

L'instruction interministérielle du 27 mars 2020 a d'ailleurs précisé que, « *dans un souci de simplification et au titre de l'urgence* », l'ensemble des places exceptionnelles d'hébergement ouvertes pendant la crise sanitaire seraient prises en charges par le programme 177. Elle demandait aux gestionnaires locaux d'identifier, à la fin de la crise, le montant des dépenses relevant de chacun des programmes.

Le rapporteur spécial souligne une nouvelle fois la **nécessité de mieux identifier le partage des responsabilités** entre les programmes 177 et 303 et **d'en tirer les conséquences sur la prise en charge financière en dressant, dès le projet de loi de finances pour 2021, un bilan précis des dépenses supportées par le programme 177 alors qu'elles auraient dû relever du programme 303.**

B. L'OBJECTIF DE LA POLITIQUE D'HÉBERGEMENT DOIT ÊTRE LA SORTIE VERS LE LOGEMENT

La réduction du parc d'hébergement passe nécessairement par une **amélioration de la fluidité du parcours vers le logement**. Le principal outil politique est le Logement d'abord, qui repose sur l'idée d'un passage le plus direct possible des personnes à la rue ou en hébergement vers un logement autonome, et non par une succession d'étapes.

Le parcours vers le logement correspond bien évidemment aux besoins des personnes, mais apparaît aussi comme moins coûteux pour l'État que la gestion de l'urgence. Une enquête menée par l'agence nationale des solidarités actives en mars 2017, comparant les coûts du parcours de 100 personnes initialement à la rue, concluait que le parcours de celles qui se retrouvaient toujours à la rue ou en CHU au bout de cinq ans avait coûté près de 20 000 euros (coût médian), contre 8 000 euros environ pour celles qui avaient rejoint un logement¹. On peut penser que plus les personnes restent longtemps à la rue, plus elles sont susceptibles de cumuler les difficultés, notamment en termes de santé, et plus l'intervention publique sera intense pour réenclencher un parcours d'insertion.

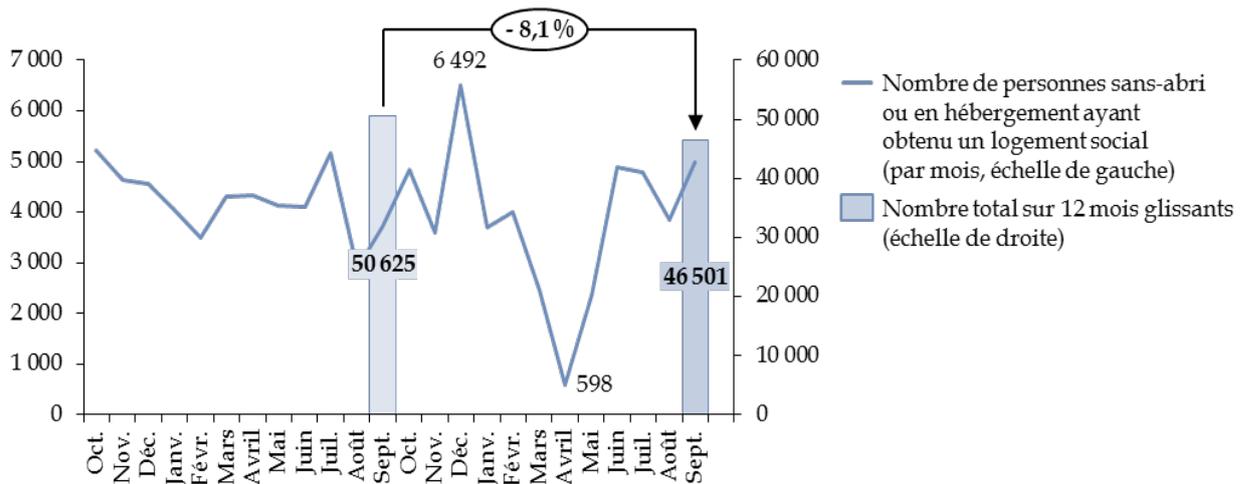
Ce principe s'oppose toutefois à une **différence de temporalité entre le monde de l'hébergement et celui du logement social** : alors que le nombre de personnes à la rue ou hébergées varie de manière brusque, non seulement chaque hiver mais à l'occasion des crises migratoires ou économiques, le parc de logement social varie lentement et les procédures d'attribution sont longues.

¹ Agence nationale des solidarités actives, [Le logement d'abord, et après : Bilan et propositions pour la généralisation du logement d'abord en France](#), mars 2017.

Le nombre des personnes sans-abri ou en hébergement ayant obtenu un logement social fait l'objet d'un indicateur publié sur un site Internet gouvernemental.

Nombre de personnes sans abri ou en hébergement ayant obtenu un logement social

(en nombre de personnes)



Lecture : le nombre de personnes sans abri ou en hébergement ayant obtenu un logement social a été de 6 492 au cours du mois de décembre 2019 et de 598 au cours du mois d'avril 2020. Entre octobre 2019 et septembre 2020, il a été de 46 501, en baisse de 8,1 % par rapport à la même période un an auparavant. Le nombre de personnes est estimé en multipliant par 2,2 le nombre de logements sociaux attribués à ces ménages.

Source : commission des finances, à partir des données du Gouvernement¹

Si l'on considère le nombre de logements et non de personnes, **13 821 logements sociaux ont été attribués en 2020 aux ménages de l'hébergement généraliste**, soit 3,57 % des attributions totales et 7 970 attributions ont été enregistrées en faveur de ménages se déclarant sans abri ou en habitat de fortune, soit 2,06 % des attributions totales. Ces proportions sont en légère hausse par rapport à 2019, même si les nombres bruts sont en diminution du fait de la baisse en 2020 des attributions de logements sociaux.

L'instruction précitée du 1^{er} mars 2021, relative à la préparation de la fin de la période hivernale et fixant les objectifs annuels pour le Logement d'abord, fixe à **25 850 le nombre de logements sociaux qui doivent être attribués à des ménages sans domicile en 2021**, dont 17 000 pour des ménages de l'hébergement « généraliste » et 8 850 pour les ménages se

¹ Service d'information du Gouvernement, [Baromètre des résultats de l'action publique, data.gouv.fr](https://data.gouv.fr). Ces données n'ont pas été mises à jour depuis septembre 2020, alors que l'instruction précitée du 1^{er} mars 2021 relative à la préparation de la fin de la période hivernale et fixant les objectifs annuels pour le Logement d'abord prévoit une mise à jour trimestrielle.

déclarant sans abri ou en habitat de fortune. L'augmentation serait donc de 20 % par rapport à 2020.

Le rapporteur spécial prend acte de cet objectif, tout en notant que la hausse doit s'apprécier par rapport au niveau très bas des attributions de logements sociaux en 2020.

En tout état de cause, sauf modification importante des politiques d'attribution, **cette hausse suppose une relance des constructions de logements sociaux, qui est loin d'être acquise à l'heure actuelle.**

Les agréments de logement sociaux ont connu en effet un niveau particulièrement bas en 2020, avec 87 501 agréments, au plus bas depuis 2011¹. La baisse touche toutes les catégories de logements sociaux, y compris ceux destinés aux personnes les plus modestes : 27 751 logements ont été financés avec un prêt locatif aidé d'intégration (PLAI) en 2020, contre 31 777 en 2019 ; or la baisse est concentrée dans les zones les plus tendues, où la demande potentielle de la part de personnes sans abri est sans doute la plus forte.

¹ Cette diminution est sans doute due largement à la crise sanitaire : si le contexte des élections municipales a été également invoqué comme explication, il convient de rappeler que la précédente année d'élections, en 2014, avait connu un niveau soutenu de 106 414 agréments.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Adoma

- M. Jean-Paul CLÉMENT, directeur général ;
- M. Gilles de WARREN, directeur de l'exploitation.

Croix Rouge française

- M. Thierry COUVERT-LEROY, délégué national « Lutte contre les exclusions ».

Direction du budget

- Mme Marie CHANCOLE, sous-directrice des finances sociales ;
- Mme Anna GOFMAN, adjointe au chef du bureau solidarité et insertion.

Direction générale de la cohésion sociale (DGCS)

- M. Jean-François BOURDAIS, adjoint au sous-directeur des affaires financières et de la modernisation ;
- M. Denis DARNAND, adjoint à la sous-directrice de l'inclusion sociale, de l'insertion et de la lutte contre la pauvreté ;
- Mme Delphine AUBERT, adjointe au bureau de l'urgence sociale et de l'hébergement.

Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP)

- M. François ADAM, directeur.

Délégation interministérielle de l'hébergement et de l'accès à l'habitat (DIHAL)

- M. Sylvain MATHIEU, délégué interministériel ;
- M. Jérôme d'HARCOURT, adjoint au délégué ;
- M. Manuel HENNIN, responsable du pôle « Hébergement et accès au logement ».

Direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement (DRIHL)

- Mme Isabelle ROUGIER, directrice ;
- Mme Odile MAURICE, cheffe du service « Accueil, hébergement, insertion ».

Fondation Abbé-Pierre

- M. Manuel DOMERGUE, directeur des études.

Fédération des acteurs de la solidarité (FAS)

- M. Florent GUÉGEN, directeur général ;
- M. Emmanuel BOUGRAS, chargé de mission hébergement-logement.

Samu social de Paris

- M. Alain CHRISTNACHT, président.