

HÉBERGEMENT D'URGENCE : RENFORCER LE PILOTAGE POUR MIEUX MAÎTRISER LES FINANCEMENTS

Commission des affaires sociales

Rapport d'information n° 614 (2018 – 2019)
de M. Jean-Marie Morisset et M. Guillaume Arnell, rapporteurs

Alors qu'une part de la demande d'hébergement demeure insatisfaite malgré la hausse considérable du nombre de places et des financements dédiés, la commission des affaires sociales a souhaité évaluer la gestion et le financement des opérateurs de l'hébergement d'urgence, politique financée par l'État et mise en œuvre en quasi-totalité par des tiers.

1 – Un parc d'hébergement qui ne répond que partiellement à la demande, malgré la hausse des capacités d'accueil et de leur financement

Les places d'hébergement d'urgence sont réparties au sein de **diverses structures financées par l'État et gérées en grande majorité par des associations**. Ces structures ont divers statuts et modes de financements, impliquant des exigences inégales dans la sélection des opérateurs et les procédures de contrôle. Les places d'hébergement sont ainsi réparties :

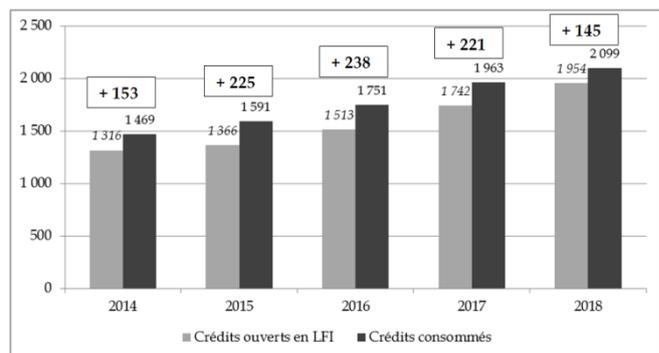
- centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) : 45 054 ;
- centres d'hébergement d'urgence (CHU) : 52 347 ;
- hôtels : 48 706.

Afin de respecter le principe d'accueil inconditionnel de toute personne sans-abri, les capacités d'hébergement ont augmenté significativement ces dernières années, atteignant **146 000 places en 2018**. En effet, la demande d'hébergement d'urgence est très soutenue en raison de la progression des situations d'exclusion et des flux migratoires.

Les crédits du programme budgétaire « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables » ont ainsi augmenté de 42,9 % en cinq ans, passant de 1,47 milliard d'euros en 2014 à **2,1 milliards d'euros en 2018**.

Crédits du programme 177 ouverts en LFI et exécutés (2014-2018)

(en millions d'euros)



Source : commission des affaires sociales d'après les annexes budgétaires

La sollicitation soutenue et constante des dispositifs a conduit à la sous-budgétisation chronique du programme budgétaire dédié à l'hébergement. L'ouverture de crédits supplémentaires en cours d'année, est ainsi devenue systématique. Si des efforts ont été conduits l'an dernier afin de construire une programmation budgétaire plus sincère, les crédits prévus pour l'année 2019 risquent de ne pas couvrir les besoins de financement. Hors mesure de transfert, les crédits ouverts en 2019 demeurent inférieurs de 102 millions d'euros à ceux exécutés en 2018. Cette situation nuit donc au pilotage de la politique d'hébergement d'urgence.

2 – Des dispositifs d'hébergement soumis à des difficultés de gestion

- Des outils de pilotage et de régulation encore imparfaits

Les **plans départementaux d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées** (PDALHPD) doivent permettre

aux personnes défavorisées d'accéder à un logement et répondre aux besoins en hébergement des personnes sans-abri. Cet outil de programmation s'est avéré peu opérant car il ne permet pas aux acteurs concernés de se réunir régulièrement. Les objectifs qu'il contient

ne sont pas obligatoirement respectés dans les décisions d'évolution du parc d'hébergement. Afin de renforcer leur portée, la loi ELAN du 23 novembre 2018 a rendu ces plans opposables pour la délivrance des autorisations des établissements d'hébergement.

Les **services intégrés d'accueil et d'orientation** (SIAO) ont, dans chaque département, un rôle de coordination de l'offre et de la demande d'hébergement ainsi que des acteurs de la veille sociale pour offrir une prise en charge des publics adaptée à leurs besoins. Les opérateurs mettent leurs places vacantes à la disposition des SIAO, afin qu'ils centralisent les places d'hébergement disponibles. Un système d'informations commun aux opérateurs, le « SI-SIAO », a progressivement été déployé pour assurer les échanges d'informations entre les différents acteurs. Si son utilisation continue à poser des difficultés pour certains opérateurs, elle est dorénavant quasiment généralisée, après plusieurs années de mise en place.

Des progrès restent à faire pour que les SIAO remplissent efficacement leur rôle de régulateur : la fusion des deux applications SI-SIAO « urgence » et « insertion » doit être engagée afin d'assurer un partage optimisé des informations. En outre, une harmonisation des pratiques entre SIAO doit être engagée afin de **fiabiliser les données sur l'ensemble du territoire**. Elle doit aussi permettre de renforcer leur rôle dans l'insertion vers le logement.

• La gestion de l'urgence

Lors des **périodes hivernales**, les services de l'État, les collectivités territoriales et les opérateurs sont mobilisés afin d'ouvrir des places supplémentaires et temporaires. L'ouverture des places se fait bien souvent dans l'urgence, avant que les financements dédiés ne soient versés voire arbitrés, et la mobilisation de foncier nécessite des aménagements coûteux. Lorsque s'achève la campagne hivernale, les gestionnaires doivent préparer la sortie des publics sans connaître le nombre de places qui pourront être pérennisées. **Les décisions de pérennisation de places gagneraient donc à être davantage anticipées**. En Ile-de-France, un appel à candidature a été initié à l'été 2018 afin d'identifier des places à ouvrir pour l'hiver. **Le renouvellement chaque été de ces appels à candidature permettrait d'assurer une gestion prévisionnelle de l'hiver**.

Face à la saturation du parc, **le recours aux places d'hôtels** a été une solution de facilité, peu coûteuse à court terme. Le pilotage de ces dispositifs n'est pas satisfaisant. Le marché hôtelier est devenu captif en région parisienne et les conditions d'accueil sont de faible qualité.

Peu de contrôles sont effectués : au Samu social de Paris, qui réserve 35 000 places par jour, seulement quinze agents effectuent des vérifications dans les hôtels. Les durées de séjour tendent à s'allonger : au sein du parc hôtelier géré par la Samu social de Paris, 11 % des résidents sont hébergés depuis au moins cinq ans. Malgré les mesures visant à limiter les places à l'hôtel, celles-ci ont progressé de 7,9 % entre 2017 et 2018. **Les mesures d'accompagnement à la sortie de l'hôtel sont donc à renforcer**.

Nombre de places d'hébergement à l'hôtel (2015-2018)

2015	2016	2017	2018
37 962	42 646	45 162	48 706

Source : DGCS, enquête AHI.

• L'accueil du public migrant

L'hébergement des **demandeurs d'asile et des réfugiés** fait l'objet d'une prise en charge par des dispositifs spécifiques, sous la responsabilité du ministère de l'intérieur. Le dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile (DNA) comprend un parc d'hébergement de 86 510 places en 2018. Les clarifications opérées entre le financement du parc généraliste et celui dédié aux demandeurs d'asile n'ont pas mis fin à la porosité entre ces deux dispositifs. En mars 2019, 11 400 demandeurs d'asile ont été comptabilisés dans l'hébergement généraliste, ce qui représente 8 % des places du parc.

Il en résulte d'importantes difficultés de gestion, notamment car les opérateurs doivent comptabiliser les demandeurs d'asile présents dans le parc généraliste afin de facturer ces places au ministère de l'intérieur. C'est pourquoi il est proposé de **mettre fin à l'accueil de publics relevant du dispositif national d'accueil au sein du parc d'hébergement généraliste**, en poursuivant l'accroissement du nombre de places du parc DNA.

Quant aux personnes en situation irrégulière, elles relèvent de l'accueil inconditionnel et peuvent donc être hébergées au sein du parc généraliste. Plusieurs opérateurs ont indiqué que la présence de personnes en situation irrégulière représentait environ 50 % du public accueilli dans le parc généraliste. Or, ces personnes ne peuvent prétendre à un logement social ou à un emploi : leur sortie de l'hébergement d'urgence est donc très compliquée, ce qui contribue à la saturation du parc et à l'allongement des durées de séjour.

Les personnes en situation irrégulière ont besoin d'un accompagnement spécifique pour les aider à sortir de l'hébergement. Par conséquent **certaines structures de l'hébergement généraliste devraient être identifiées pour l'accueil prioritaire de ce public**, afin de lui assurer un accompagnement social adapté.

3 – Rationaliser les dispositifs d'hébergement et consolider les outils de gestion pour améliorer le pilotage des opérateurs

- **Créer un statut unique pour l'offre généraliste**

Malgré la variété des statuts, les structures pérennes d'hébergement exercent des missions similaires, en offrant un accompagnement social assez proche et pour des publics relativement homogènes. Les durées de séjour sont proches et tendent à se rallonger.

La création d'un **statut unique** de centre d'hébergement permettrait de rationaliser l'offre et de simplifier le pilotage des dispositifs. L'article 125 de la loi ELAN permet de faciliter, jusqu'en 2022, le passage de places déclarées (CHU) sous le statut de l'autorisation (CHRS), en dérogeant à l'obligation d'appel à projets, afin d'améliorer la gestion des dispositifs et la prévisibilité des financements. Or, aucun objectif de transformation n'est à ce stade fixé. Pour mettre en œuvre cette mesure, **des objectifs devraient être fixés pour chaque région.**

La restructuration de l'offre doit, à terme, **tendre vers un statut unique sous la forme de l'autorisation pour l'ensemble des structures pérennes du parc généraliste.**

- **Consolider les outils de gestion**

La prévisibilité d'ouverture de places pour le parc pérenne peut également être améliorée par **une meilleure formalisation des procédures d'ouverture de places et par une gestion prévisionnelle du foncier.**

C'est en particulier le cas pour les nuitées d'hôtels, dont une partie seulement est sélectionnée selon une procédure de marché public. Il convient donc de renforcer la formalisation des procédures de sélection des opérateurs de l'hébergement d'urgence en ayant recours à des appels à candidature ou des appels à projet selon les besoins.

La nécessité d'obtenir une meilleure connaissance des coûts des structures d'hébergement s'est traduite par le développement des enquêtes nationales de coûts, obligatoires depuis 2018 pour les gestionnaires de CHRS et de CHU. Cette enquête, déployée depuis 2014, a révélé d'importantes disparités de coûts selon les structures et les prestations proposées. Elle a été suivie d'une démarche de convergence tarifaire pour les CHRS.

Celle-ci a été mal comprise par les opérateurs car certains d'entre eux ont vu leurs dotations baisser alors qu'ils se trouvaient en-dessous des tarifs plafonds. Cette enquête doit être précisée afin que les données transmises soient davantage uniformisées, et étendue aux nuitées d'hôtel, qui ne font pas l'objet d'un recensement de leurs coûts.

La convergence tarifaire est à poursuivre sans pénaliser les établissements dont le coût est inférieur à la moyenne. Une réflexion doit être engagée pour **étendre cette démarche de convergence à l'ensemble des structures d'hébergement.**

Les démarches de **contractualisation pluriannuelle** avec les opérateurs doivent également être renforcées. **Le recours aux contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens** s'est progressivement développé pour les places de CHRS. La loi ELAN a rendu obligatoire la signature de CPOM entre l'État et les CHRS, à l'horizon du 31 décembre 2022. Il serait pertinent que les structures d'hébergement subventionnées puissent être intégrées au CPOM d'un CHRS si ces établissements relèvent du même gestionnaire, et qu'une fongibilité des financements soit permise pour mutualiser certaines fonctions. **La contractualisation pluriannuelle devrait donc s'étendre à l'ensemble des centres d'hébergement pérennes.**

Enfin, ces évolutions doivent s'accompagner d'un **renforcement du contrôle de l'État sur les opérateurs.** La responsabilisation des gestionnaires implique un contrôle effectif de la dépense et des objectifs fixés. Or les contrôles des gestionnaires sont bien souvent limités à des contrôles comptables sans vérifications régulières sur place des conditions d'accueil et de fonctionnement. Des campagnes de contrôle ont été lancées en 2017 dans trois régions et ont permis de redéployer des excédents. Ces démarches sont à reconduire pour **renforcer les opérations de contrôle sur l'ensemble des structures**, en particulier des nuitées hôtelières qui ne font pas l'objet de vérifications suffisantes.

Les mesures proposées permettraient d'améliorer la gestion des dispositifs mais elles ne sont pas suffisantes pour assurer une rotation satisfaisante des publics dans le parc d'hébergement. Pour cela, l'offre de logements adaptés et sociaux doit être significativement développée. C'est l'ambition du plan « logement d'abord » engagé par le Gouvernement, dont les financements devraient être mieux ajustés aux objectifs fixés.

Les quatorze propositions des rapporteurs

- 1- Mettre fin à la sous-budgétisation du programme 177 en poursuivant les efforts engagés pour une programmation plus sincère.
- 2- Mettre fin à l'accueil de publics relevant du dispositif national d'accueil au sein du parc d'hébergement généraliste, en poursuivant l'accroissement du nombre de places dédiées aux demandeurs d'asile et en renforçant la coordination interministérielle.
- 3- Engager un travail entre l'État et les opérateurs visant à compléter et préciser la nature des données à recueillir pour disposer d'une meilleure connaissance des publics hébergés.
- 4- Augmenter les crédits dédiés au logement adapté pour atteindre les objectifs de création de places fixés par le plan « logement d'abord ».
- 5- Fixer des objectifs chiffrés par région pour assurer le passage effectif sous statut autorisé des places déclarées d'hébergement d'urgence comme le prévoit le dispositif transitoire de la loi ELAN facilitant cette transformation.
- 6- Faire passer à terme l'ensemble du parc pérenne d'hébergement généraliste sous le statut de l'autorisation.
- 7- Dédier des centres d'hébergement à l'accueil prioritaire des personnes en situation administrative précaire relevant de l'hébergement généraliste, pour leur assurer un accompagnement adapté.
- 8- Renouveler chaque été les appels à candidature pour assurer une gestion prévisionnelle des dispositifs hivernaux, en particulier dans les grandes zones urbaines.
- 9- Renforcer la formalisation des procédures de sélection des opérateurs de l'hébergement d'urgence en ayant recours à des appels à candidature ou des appels à projet selon les besoins.
- 10- Élargir l'enquête nationale des coûts à l'ensemble du parc généraliste et uniformiser la nature des charges à renseigner.
- 11- Étendre la démarche de convergence tarifaire à l'ensemble des structures d'hébergement pérennes.
- 12- Organiser des conférences annuelles de financement dans chaque département entre l'État et les opérateurs.
- 13- Étendre la démarche de contractualisation pluriannuelle à l'ensemble des centres d'hébergement pérennes et prévoir des possibilités de fongibilité des financements pour certaines activités mutualisées entre structures.
- 14- Renforcer les contrôles des services de l'État sur tous les opérateurs de l'hébergement en développant les vérifications sur place des conditions de fonctionnement et d'accueil.

Jean-Marie Morisset
Rapporteur

Sénateur des Deux-Sèvres
(Groupe Les Républicains)



Guillaume Arnell
Rapporteur

Sénateur de Saint-Martin
(Groupe du RDSE)



Commission des affaires sociales
<http://www.senat.fr/commission/soc/index.html>
15 rue de Vaugirard – 75291 Paris Cedex 06
01 42 34 20 84 – secretaires.affaires-sociales@senat.fr

Le présent document et le rapport d'information complet n° 614 (2018-2019) sont disponibles sur le site du sénat : <http://www.senat.fr/notice-rapport/2018/r18-614-notice.html>