

N° 167

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2015-2016

Enregistré à la Présidence du Sénat le 19 novembre 2015

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des affaires sociales (1) sur le projet de loi de finances pour 2016, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME III

ÉGALITÉ DES TERRITOIRES ET LOGEMENT - PRÉVENTION DE L'EXCLUSION ET INSERTION DES PERSONNES VULNÉRABLES

Par M. Jean-Marie MORISSET,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Alain Milon, *président* ; M. Jean-Marie Vanlerenberghe, *rapporteur général* ; M. Gérard Dériot, Mmes Colette Giudicelli, Caroline Cayeux, M. Yves Daudigny, Mme Catherine Génisson, MM. Jean-Pierre Godefroy, Gérard Roche, Mme Laurence Cohen, M. Gilbert Barbier, Mme Aline Archimbaud, *vice-présidents* ; Mme Agnès Canayer, M. René-Paul Savary, Mme Michelle Meunier, M. Jean-Louis Tourenne, Mme Élisabeth Doineau, *secrétaires* ; M. Michel Amiel, Mme Nicole Bricq, MM. Olivier Cadic, Jean-Pierre Caffet, Mme Claire-Lise Campion, MM. Jean-Noël Cardoux, Daniel Chasseing, Olivier Cigolotti, Mmes Karine Claireaux, Annie David, Isabelle Debré, Catherine Deroche, M. Jean Desessard, Mme Chantal Deseyne, M. Jérôme Durain, Mmes Anne Emery-Dumas, Corinne Féret, MM. Michel Forissier, François Fortassin, Jean-Marc Gabouty, Mme Françoise Gatel, M. Bruno Gilles, Mmes Pascale Gruny, Corinne Imbert, MM. Éric Jeansannetas, Georges Labazée, Jean-Baptiste Lemoyne, Mmes Hermeline Malherbe, Brigitte Micouleau, Patricia Morhet-Richaud, MM. Jean-Marie Morisset, Philippe Mouiller, Louis Pinton, Mmes Catherine Procaccia, Stéphanie Riocreux, M. Didier Robert, Mme Patricia Schillinger, MM. Michel Vergoz, Dominique Watrin, Mme Evelyne Yonnet.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (14^{ème} législ.) : 3096, 3110 à 3117 et T.A. 602

Sénat : 163 et 164 à 170 (2015-2016)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES OBSERVATIONS DE LA COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES	5
AVANT-PROPOS.....	7
EXPOSÉ GÉNÉRAL.....	9
I. SI LES CRÉDITS ALLOUÉS AU PROGRAMME 177 PROGRESSED PAR RAPPORT À LA LOI DE FINANCES POUR 2015, ILS SERONT ENCORE INSUFFISANTS.....	9
A. AU SEIN DE LA MISSION « ÉGALITÉ DES TERRITOIRES ET LOGEMENT », LES CRÉDITS DU PROGRAMME 177 FINANCENT LES DISPOSITIFS D'ACCUEIL, D'HÉBERGEMENT ET D'INSERTION	9
1. <i>La mission Égalité des territoires et logement</i>	<i>9</i>
a) Un changement de dénomination consécutif à une évolution de périmètre.....	9
b) Une mission composée de quatre programmes	9
2. <i>Le programme 177.....</i>	<i>10</i>
a) Prévention de l'exclusion	11
b) Hébergement et logement adapté.....	12
(1) <i>Veille sociale.....</i>	<i>12</i>
(2) <i>Hébergement</i>	<i>13</i>
(3) <i>Logement adapté</i>	<i>14</i>
(a) <i>Les crédits de la sous-action logement adapté</i>	<i>14</i>
(b) <i>Fongibilité en cours d'année au détriment du logement adapté.....</i>	<i>15</i>
(c) <i>Financement de l'accompagnement vers et dans le logement.....</i>	<i>15</i>
c) <i>Conduite et animation</i>	<i>17</i>
B. LA POLITIQUE D'ACCUEIL, D'HÉBERGEMENT ET D'INSERTION SOUFFRE DE LA SOUS-BUDGÉTISATION SYSTÉMATIQUE DU PROGRAMME 177.....	17
1. <i>Une programmation initiale insuffisante</i>	<i>17</i>
a) La programmation est systématiquement inférieure à l'exécution des exercices précédents.....	17
b) Les crédits pour 2015 ont d'ores et déjà été majorés	17
c) La programmation pour 2016 est à nouveau insuffisante	18
2. <i>Une fongibilité en cours d'exercice en direction de la réponse à l'urgence.....</i>	<i>18</i>
3. <i>Un mode de gestion qui ne peut être satisfaisant.....</i>	<i>19</i>
II. SI DES CHANTIERS EN COURS DOIVENT CONTRIBUER À AMÉLIORER LE PILOTAGE BUDGÉTAIRE, LA PROBLÉMATIQUE DU RECOURS À L'HÔTEL NE SEMBLE PAS EN VOIE D'ÊTRE RÉVOLUE.....	20
A. DES CHANTIERS VISANT À AMÉLIORER LE PILOTAGE BUDGÉTAIRE DU PROGRAMME SONT ENGAGÉS	20
1. <i>Développement de l'étude nationale des coûts</i>	<i>20</i>
2. <i>Généralisation des diagnostics territoriaux à 360°</i>	<i>20</i>
3. <i>Développement des services intégrés d'accueil et d'orientation.....</i>	<i>21</i>

B. SI UNE ACTION RÉVOLUE SUR LE SUJET SE FAISAIT ATTENDRE, LE PLAN DE RÉSORPTION DES NUITÉES HÔTELIÈRES N'APPARAÎT PAS À LA HAUTEUR DE L'ENJEU	21
1. <i>Bien que ses limites soient identifiées, le recours à l'hôtel continue de progresser</i>	21
a) Les limites du recours à l'hôtel sont connues.....	21
b) Le recours à l'hôtel continue de progresser	22
2. <i>Le plan de résorption annoncé par le Gouvernement va dans le bon sens mais semble largement insuffisant.</i>	23
a) Un plan qui marque une volonté bienvenue de s'attaquer au problème de l'hébergement à l'hôtel	23
b) Un plan qui n'apparaît néanmoins pas à la hauteur des enjeux.....	23
III. LA CRISE MIGRATOIRE CRÉE UNE SITUATION EXCEPTIONNELLE APPELÉE À SE PROLONGER	24
A. LE PROGRAMME 177 PREND EN CHARGE À TITRE SUBSIDIAIRE DES DEMANDEURS D'ASILE ET DES RÉFUGIÉS	24
1. <i>Des dispositifs spécifiques insuffisants</i>	24
a) Les dispositifs dédiés à l'accueil des demandeurs d'asile sont saturés.....	24
b) La prise en charge des demandeurs d'asile déboutés	24
2. <i>La prise en charge en vertu du principe d'inconditionnalité de l'accueil</i>	25
B. UNE RÉFLEXION APPROFONDIE SUR LA PRISE EN CHARGE DES FLUX MIGRATOIRES DOIT ÊTRE ENGAGÉE.....	26
1. <i>Des moyens insuffisants et des structures de droit commun inadaptées</i>	26
a) Une gestion empirique et des crédits insuffisants	26
b) Des dispositifs de droit commun inadaptés aux besoins spécifiques des migrants.....	27
2. <i>Une vague qui n'a pas vocation à faiblir et qui ne peut être endiguée</i>	27
EXAMEN EN COMMISSION	29
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR POUR AVIS	37

Les observations de la commission des affaires sociales

Réunie le **18 novembre 2015**, sous la présidence de **M. Alain Milon, président**, la commission a examiné le **rapport pour avis de M. Jean-Marie Morisset**, sur les crédits du programme 177 « hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables », rattaché à la mission « Égalité des territoires et logement » du **projet de loi de finances pour 2016**.

Le rapporteur pour avis a souligné que si les crédits demandés pour 2016, majorés par l'Assemblée nationale, sont supérieurs aux crédits votés en loi de finances initiale pour 2015, ils demeurent inférieurs aux crédits qui seront effectivement consommés compte tenu des mesures prises en cours d'exercice. La **sous-budgétisation récurrente de ce programme persiste** donc, en contradiction avec le principe de sincérité budgétaire.

Par conséquent, la politique d'hébergement des personnes sans abri devrait continuer à être marquée par la **gestion de l'urgence**, et par une **insuffisance des efforts en direction de la réinsertion et de l'accompagnement** vers le logement.

Par ailleurs, si le rapporteur ne peut que se réjouir qu'un **plan de réduction du recours à l'hôtel** ait été annoncé, **ce plan ne semble pas à la hauteur du problème**.

L'insuffisance des crédits programmés est d'autant plus regrettable que nous faisons face à une **crise migratoire extrêmement aiguë**. Cette situation accentue en effet la pression sur les dispositifs d'hébergement alors que la prise en charge par des structures de droit commun ne permet pas d'apporter une réponse adaptée aux besoins spécifiques des migrants.

Le rapporteur note néanmoins, comme l'année passée, que les **chantiers en cours** (structuration des services intégrés d'accueil et d'orientation, développement de l'étude nationale des coûts, généralisation des diagnostics territoriaux à 360°) sont de nature à améliorer le pilotage du secteur de l'accueil, de l'hébergement et de l'insertion.

Suivant l'avis de son rapporteur, la commission a donné un avis défavorable à l'adoption des crédits de la mission « Égalité des territoires et logement » du projet de loi de finances pour 2016.

Mesdames, Messieurs,

Le présent avis est centré, au sein de la mission « Égalité des territoires et logement », sur le programme 177 dont les crédits financent des dispositifs du secteur de l'accueil, de l'hébergement et de l'insertion (AHI). Ces crédits visent à permettre la prise en charge de publics divers, dans le respect du principe d'inconditionnalité de l'accueil.

Les dispositifs concernés ont pour objectif de pallier les échecs de différentes politiques sociales françaises : jeunes majeurs sortant des dispositifs de l'aide sociale à l'enfance, anciens détenus que la prison n'a pas permis de réinsérer, chômeurs tombés dans la précarité, personnes souffrant de troubles mentaux qui ne sont pas pris en charge en psychiatrie, immigrés n'ayant pas réussi à s'intégrer...

Face à des besoins que la situation économique a accrus, les moyens consacrés aux dispositifs d'accueil et d'hébergement des personnes sans abri apparaissent insuffisants. En effet, le programme 177 fait l'objet d'une sous-budgétisation récurrente, des crédits supplémentaires étant chaque année nécessaires pour faire face à l'urgence. En 2016, les crédits demandés s'élèvent, compte tenu des amendements adoptés par l'Assemblée nationale pour financer le plan d'accueil des migrants, à 1,51 milliard d'euros. Si ce montant marque une augmentation par rapport aux crédits consommés lors du dernier exercice clos (2014), il demeure inférieur au montant qui sera consommé en 2015.

Cette sous-budgétisation conduit à une gestion en tension qui ne permet ni aux services de l'Etat ni aux acteurs associatifs de disposer de la visibilité nécessaire à une action s'inscrivant dans la durée.

Au demeurant, si les crédits votés en loi de finances initiale sont complétés chaque année, les difficultés du domaine AHI persistent et un nombre par définition trop important de personnes restent chaque jour sans solution d'hébergement.

Par ailleurs, contrairement aux discours et à la volonté affichée, la politique d'hébergement continue, par la force des choses, à privilégier la réponse à l'urgence, au détriment du développement de formes de logement accompagné, plus propices à la réinsertion des personnes concernées.

L'explosion du nombre de nuitées hôtelières mobilisées pour l'hébergement de personnes sans abri est caractéristique de cette gestion. Alors que l'ensemble des acteurs s'accordent pour considérer que ce mode d'hébergement n'est pas satisfaisant et devrait demeurer subsidiaire il progresse à un rythme soutenu, bénéficiant en cours d'exercice de la réaffectation de crédits prévus pour financer le logement adapté. A cet égard, le plan trisannuel de résorption annoncé par le Gouvernement apparaît comme un effort bienvenu mais encore largement insuffisant.

Votre rapporteur note les progrès constatés dans le pilotage de la politique d'hébergement, au travers du développement des diagnostics territoriaux à 360°, de la généralisation progressive de l'étude nationale des coûts et de la mise en place des services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO). Il est nécessaire de poursuivre ces chantiers sur l'ensemble du territoire.

Enfin, alors que la saturation des structures destinées à l'accueil des demandeurs d'asile met à contribution les structures généralistes, la crise migratoire actuelle accroît la pression sur ces structures. Or, les dispositifs destinés à la prise en charge de personnes sans domicile qui connaissent des difficultés sociales, économiques ou psychiques n'ont pas vocation à apporter les réponses adaptées aux besoins spécifiques des migrants et réfugiés. Malgré la mobilisation des collectivités locales et des acteurs associatifs, l'orientation de ces personnes se fait encore de manière largement empirique et dans l'improvisation face à l'urgence. Votre rapporteur craint que les moyens supplémentaires prévus par le projet de loi de finances ne permettent pas de couvrir l'ensemble des besoins.

La gestion de la politique publique en faveur des sans-abris restera donc en 2016 marquée par la réponse à l'urgence, sans que les efforts en faveur d'une réponse plus complète soient à la hauteur des enjeux. Par conséquent, suivant votre rapporteur, la commission a donné un avis défavorable à l'adoption des crédits de la mission « Égalité des territoires et logement ».

I. SI LES CRÉDITS ALLOUÉS AU PROGRAMME 177 PROGRESSED PAR RAPPORT À LA LOI DE FINANCES POUR 2015, ILS SERONT ENCORE INSUFFISANTS

A. AU SEIN DE LA MISSION « ÉGALITÉ DES TERRITOIRES ET LOGEMENT », LES CRÉDITS DU PROGRAMME 177 FINANCENT LES DISPOSITIFS D'ACCUEIL, D'HÉBERGEMENT ET D'INSERTION

1. La mission Égalité des territoires et logement

a) *Un changement de dénomination consécutif à une évolution de périmètre*

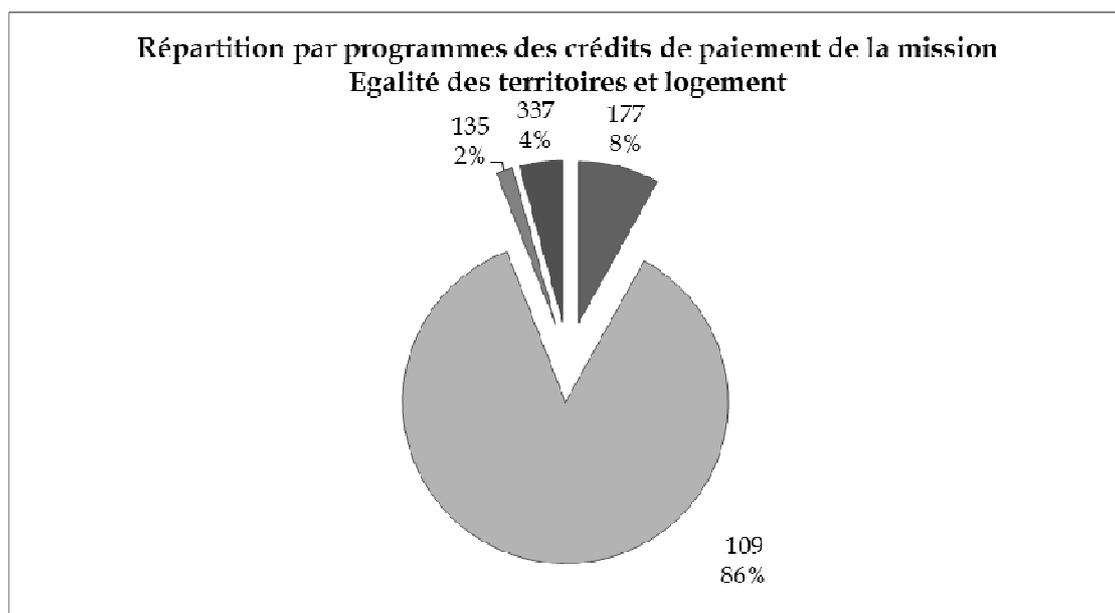
La mission « Égalité des territoires, logement et ville » s'est progressivement recentrée sur le logement et l'hébergement, le programme « Politique de la ville » étant transféré en 2015 vers la mission « Politique des territoires ». En 2016, en cohérence avec cette évolution, la mission est renommée « Égalité des territoires et logement ».

b) *Une mission composée de quatre programmes*

La mission « Égalité des territoires et logement » se compose de quatre programmes : le programme 177 (Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables), le programme 109 (Aides à l'accès au logement), le programme 135 (Urbanisme, territoire et amélioration de l'habitat) et le programme 337 (Conduite et pilotage des politiques du logement et de l'égalité des territoires).

Le poids respectif de ces différents programmes est inégal, puisque le programme 135, qui prend en charge des aides auparavant financées par la branche famille de la sécurité sociale¹, représente près de 15 milliards d'euros de crédits de paiement en 2016. Le programme 177 est le deuxième plus important, avec 1,44 milliard d'euros. Les programmes 135 et 337 représentent en 2016 moins de 286 et 765 millions d'euros, respectivement.

¹ Afin de compenser les pertes de recettes occasionnées pour la branche famille par les allègements de cotisations prévus dans le cadre du pacte de responsabilité et de solidarité, le financement des aides personnalisées au logement (APL) puis de l'allocation logement à caractère familial (ALF) a été transféré vers le programme 109 du budget de l'Etat à compter respectivement de 2015 et 2016. Ce transfert, qui représente une masse financière de près de 10 milliards d'euros, a conduit à une augmentation considérable des crédits de ce programme en deux ans.



Source : *Projet annuel de performance annexé au PLF*

2. Le programme 177

En 2016, le programme 177 change de dénomination¹. Il connaît par ailleurs une évolution de périmètre d'ampleur limitée, puisque les crédits destinés à financer le Fond national de la jeunesse et de l'éducation populaire (Fonjep) sont intégrés au programme 163 de la mission « Sport, jeunesse et vie associative ». Cette mesure de transfert porte sur 3,8 millions d'euros.

Transfert et réduction des crédits Fonjep

Les crédits destinés à financer le fond national de la jeunesse et de l'éducation populaire (Fonjep) étaient jusqu'à présent répartis entre deux missions et gérés par deux ministères.

L'unification de ces crédits au sein du programme 163, piloté par le ministère de la ville, de la jeunesse et des sports, semble donc pertinente.

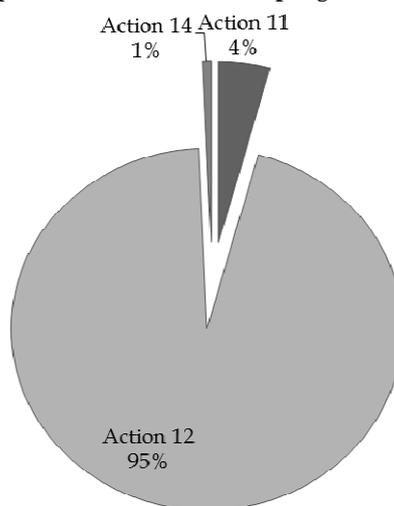
Toutefois, votre rapporteur regrette que cette mesure s'accompagne d'une diminution de 700 000 euros de l'enveloppe globale, alors même que ces crédits sont nécessaires à l'action locale de nombreuses associations.

Le PLF initial dotait le programme 177 de 1,44 milliard d'euros en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement. L'Assemblée nationale a porté ce montant à 1,51 milliard d'euros, afin de financer l'accueil de demandeurs d'asile relocalisés en application du plan élaboré à l'occasion du Conseil européen des 15 et 16 octobre 2015. Ces crédits sont

¹ Jusqu'en 2015, le programme 177 était dénommé « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables ».

répartis entre trois actions de poids inégal et centrés sur l'hébergement d'urgence. La ventilation des crédits supplémentaires adoptés par l'Assemblée nationale n'étant pas connue, les développements du présent rapport tiennent compte de la répartition présentée dans le projet annuel de performance annexé au PLF.

Répartition des crédits du programme 177



Source : Projet annuel de performance annexé au PLF

a) Prévention de l'exclusion

L'action 11 « Prévention de l'exclusion » représente 4,2 % des crédits pour la mission en 2016, soit 60,5 millions d'euros dans le PLF initial. Elle regroupe des allocations et prestations d'aide sociales versées aux personnes âgées ou handicapées au titre de la compétence résiduelle de l'Etat en la matière, pour 40 millions d'euros, et des actions de prévention et d'accès aux droits, qui comprennent notamment à l'allocation de logement temporaire, destinée à financer les aires d'accueil pour les gens du voyage (ALT 2), pour 20,5 millions d'euros.

Réforme de l'aide aux gestionnaires d'aires d'accueil des gens du voyage

La loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2013 a prévu une réforme de l'aide au logement temporaire destinée au financement des aires d'accueil des gens du voyage (ALT 2), mentionnée à l'article L. 851-1 du code de la sécurité sociale. Cette réforme met en œuvre une recommandation formulée par la Cour des comptes dans son rapport public de 2012.

Le décret n° 2014-1742 du 30 décembre 2014, pris pour l'application de cette réforme, précise d'une part le contenu de la convention signée entre le gestionnaire de l'aire d'accueil et l'Etat et introduit d'autre part une prise en compte de l'occupation effective des aires dans le calcul de l'aide versée.

Alors que le montant mensuel de l'aide forfaitaire était de 132,45 euros par place, celle-ci comprend donc désormais une part fixe qui s'élève à 88,30 euros par place et une part modulée en fonction du taux d'occupation de l'aire, dont le montant maximal est de 44,15 euros par place pour un taux d'occupation de 100 %.

Les crédits consommés en 2014, dernière année avant l'entrée en vigueur de la réforme, s'élevaient à 16,2 millions d'euros. L'enveloppe prévue pour 2016, qui correspond à un taux d'occupation de 55 %, est de 17,8 millions d'euros.

b) Hébergement et logement adapté

L'action 12 « Hébergement et logement adapté » comprend l'essentiel (95,1 %) des crédits du programme et représente le cœur de celui-ci. Elle comprend des dépenses destinées à la veille sociale, au financement des dispositifs d'hébergement et aux dispositifs de logement adapté. Cette action devrait bénéficier de la majeure partie des crédits supplémentaires adoptés par l'Assemblée nationale (69,85 millions d'euros).

Crédits 2016 de l'action 12 « Hébergement et logement adapté »

(en millions d'euros)	Crédits consommés 2014	Crédits demandés PLF 2015	Crédits demandés PLF 2016 ¹
Veille sociale	109	89	90
Hébergement	1 099	1 012	1 076
Urgence	476	389	440
CHRS	623	623	636
Logement adapté	179	200	203
Maisons relais/pensions de famille	77	80	86
Résidences sociales AGLS	15	15	15
Intermédiation locative	45	65	65
ALT 1	28	39	37
AVDL et autres	14		
Action 12	1 386,8	1 300,4	1 369,7

¹ Ces chiffres ne tiennent pas compte de crédits supplémentaires prévus par amendement à l'Assemblée nationale dans le cadre du plan européen de relocalisation des demandeurs d'asile et dont la ventilation n'est pas connue.

Source : *Projet annuel de performance annexé au PLF et rapport annuel de performance*

(1) Veille sociale

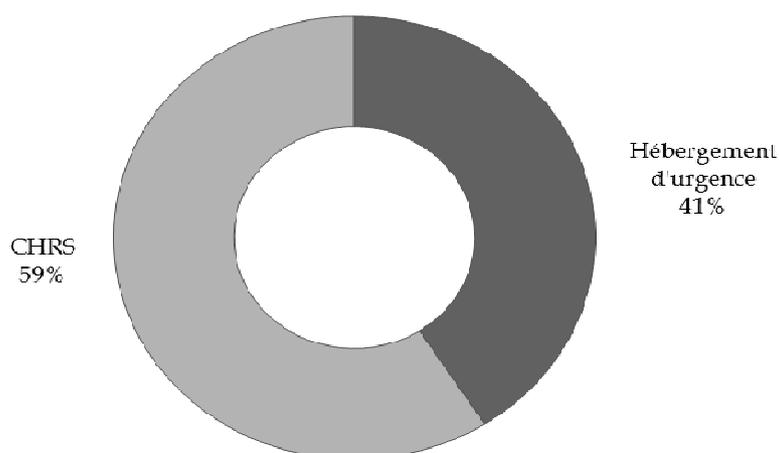
Les crédits demandés au titre de la veille sociale doivent permettre de financer les services d'accueil et d'orientation et les services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO), le fonctionnement des plateformes téléphonique « 115 », les Samu sociaux et autres équipes mobiles ainsi que les dispositifs d'accueils de jour. Ils s'élèvent à 90 millions d'euros en 2016, soit une progression de 2,5 % par rapport à la loi de finance initiale pour 2015 mais une baisse de 17,4 % par rapport aux crédits exécutés en 2014.

Ces crédits apparaissent donc insuffisants au regard des besoins. En effet les dispositifs de veille sociale, et notamment les centres d'appel 115 sont débordés par les demandes qui leur sont adressées. Lors de son audition par votre rapporteur, le Samu social de Paris a indiqué traiter environ 1 500 appels par jour, soit seulement un tiers des appels reçus.

(2) Hébergement

L'hébergement des personnes sans abri constitue le principal poste de dépenses du programme 177. Il représente, dans le PLF initial, 1 076,3 millions d'euros, dont 636 millions d'euros consacrés aux centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) et 440 millions au titre de l'hébergement d'urgence. Les crédits dédiés au financement de l'hébergement d'urgence financent des places en centre d'hébergement d'urgence (CHU), des places d'hébergement de stabilisation et de réinsertion, des nuitées d'hôtel et des places temporaires ouvertes pour faire face à des situations exceptionnelles.

Crédits de la sous-action hébergement



Source : *Projet annuel de performance annexé au PLF*

Si l'accueil en CHRS, qui permet un accompagnement des personnes prises en charge, demeure le principal mode d'hébergement des personnes sans abri on constate qu'il progresse nettement moins rapidement que les modes d'hébergement d'urgence. L'essentiel de l'augmentation des besoins a donc été absorbé par l'augmentation des capacités d'urgence.

Surtout, on constate que qu'un certain volume de crédits est réaffecté en cours d'année du financement des CHRS vers l'hébergement d'urgence (voir *infra*).

Évolution du nombre de places d'hébergement entre 2010 et 2014

	CHU	Hôtel	CHRS
2010	18 593	13 948	39 525
2011	19 766	16 235	39 346
2012	22 091	20 727	39 142
2013	28 692	25 496	39 145
2014	30 537	32 300	40 690
Évolution 2010-2014	64%	132%	3 %

Source : Projet annuel de performance annexé au PLF et réponses de la DGCS au questionnaire du rapporteur

Dans ce contexte, la volonté exprimée par le Gouvernement de poursuivre la réflexion sur la mise sous statut d'établissements d'hébergement actuellement financés par subventions doit permettre une meilleure régulation de la dépense publique. Le Gouvernement a également annoncé la poursuite d'une réflexion sur le rapprochement des statuts des établissements d'accueil et d'hébergement, prévu par l'article 32 de la loi Alur. Bien que ces pistes soient de nature à améliorer l'efficacité de la réponse, le problème le plus criant demeure l'insuffisance des crédits disponibles.

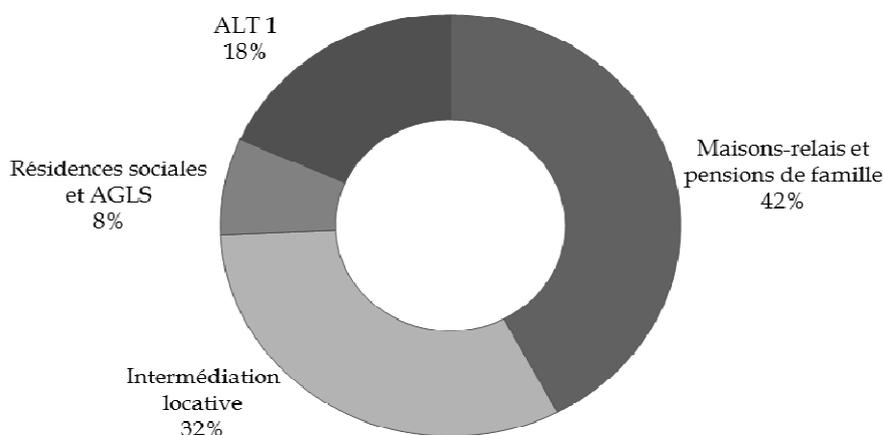
En ce qui concerne l'hébergement d'urgence, l'augmentation continue du nombre de places ne permet pas de faire face aux besoins. Le baromètre du 115 élaboré par la fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale (Fnars) montre qu'environ la moitié des personnes qui sollicitent le 115 n'obtiennent pas de solution d'hébergement, soit 48 000 personnes en 2014.

(3) Logement adapté

(a) Les crédits de la sous-action logement adapté

Le PLF prévoit de consacrer 203 millions d'euros aux différentes formes de logement adapté. Les dispositifs financés sont divers. Il s'agit des maisons-relais et des pensions de famille (86 millions d'euros), de l'intermédiation locative (65 millions d'euros), des résidences sociales et de l'aide à la gestion locative sociale (15 millions d'euros) et de l'aide aux organismes qui logent temporairement des personnes défavorisées (ALT 1 ; 37,3 millions d'euros).

Crédits de la sous-action logement adapté



Source : Projet annuel de performance annexé au PLF

Visite de la résidence sociale-pension de famille Arago

Votre rapporteur s'est rendu à pension de famille et résidence sociale Arago, située dans le 13^e arrondissement de Paris et gérée par Emmaüs solidarité. Cette structure propose des logements individuels à des personnes qui connaissent des difficultés d'accès au logement autonome, dans une perspective d'accompagnement vers l'insertion sociale. Il a pu constater le dévouement des professionnels qui accompagnent les locataires.

Ce type de logement adapté, qui responsabilise les personnes prises en charge tout en leur donnant les conditions d'une transition réussie vers le logement de droit commun constitue une réponse à la problématique du sans-abrisme qui doit être encouragée.

(b) Fongibilité en cours d'année au détriment du logement adapté

Si l'on peut considérer que ces crédits ne sont pas suffisants, il faut surtout déplorer les mesures de fongibilité mises en œuvre en cours d'exercice en faveur de l'hébergement d'urgence et au détriment du financement du logement adapté (voir *infra*).

(c) Financement de l'accompagnement vers et dans le logement

Les ménages connaissant des difficultés d'accès ou de maintien dans le logement peuvent bénéficier de prestations d'accompagnement vers et dans le logement (AVDL).

Ces mesures, qui représentaient 17,7 millions d'euros en 2013 et 15,9 millions d'euros en 2014 étaient financées jusqu'en 2015 pour partie par le programme 177 et pour partie par le fond national d'accompagnement vers et dans le logement (FNAVDL), abondé par le produit des astreintes prononcées à l'encontre de l'Etat par le juge administratif dans le cadre du droit au logement opposable (Dalo).

Depuis 2015, le programme 177 ne contribue plus au financement des mesures d'AVDL. Par conséquent, seules les ressources du FNAVDL sont mobilisées. Or, on constate que cette modification du mode de financement de l'AVDL s'est accompagnée d'une baisse sensible des crédits qui y sont consacrés. Fin octobre 2015, le montant total notifié aux opérateurs s'élevait à 5,5 millions d'euros. Cette baisse s'explique largement par la longueur des procédures de liquidation des astreintes prononcées par les juges¹. Or, les difficultés de trésorerie que ces retards de paiement entraînent pour les opérateurs pèsent, *in fine*, sur les ménages fragiles qui auraient besoin d'un accompagnement.

Par ailleurs, ce mode de financement interroge. En effet, l'objectif des politiques publiques doit être à la fois d'assurer le respect du droit au logement, et donc de limiter le nombre d'astreintes prononcées à l'encontre de l'Etat, et de financer à hauteur des besoins les mesures d'accompagnement vers et dans le logement. Or, le financement de l'AVDL par les astreintes Dalo met en concurrence ces deux objectifs.

Expérimentation « Un chez-soi d'abord »

La saturation des dispositifs d'hébergement s'explique par l'insuffisance de la production de logement à bas coût et par la paupérisation des locataires du parc social. Cette problématique dépasse le cadre du programme 177 et donc du présent avis.

Votre rapporteur souhaite toutefois mettre en avant l'expérimentation « Un chez-soi d'abord », lancée en 2011 et pilotée par le délégué interministériel pour l'hébergement et l'accès au logement des personnes sans abri ou mal logées (Dihal). Cette expérimentation est financée notamment par l'action 14 du programme 177.

Ce programme d'innovation sociale repose sur l'accès direct à un logement, sans passer par les dispositifs d'hébergement, et sur un accompagnement intensif et pluridisciplinaire pendant trois ans. Il concerne 800 personnes souffrant de difficultés lourdes (troubles psychiques, addictions), dans quatre agglomérations (Paris, Marseille, Toulouse et Lille).

Ce programme vise à transposer au contexte français une expérimentation (« *Housing first* ») qui a fait ses preuves aux États-Unis et au Canada. Les premiers résultats publiés sont encourageant, puisque 86 % des personnes concernées étaient encore dans leur logement au bout de deux ans. On observe par ailleurs une amélioration des conditions de vie et notamment de santé de ces personnes. Ces résultats soulignent qu'il est préférable, y compris pour les finances publiques, de favoriser l'accès au logement adapté ou accompagné plutôt que de privilégier les solutions d'hébergement plus faciles à mettre en œuvre à court terme mais qui ne permettent pas la réinsertion des personnes prises en charge.

¹ Lors des auditions menées par votre rapporteur, la DGCS a indiqué que les dispositions réglementaires encadrant le versement des astreintes pourraient être modifiées dans l'optique d'une rapidité accrue.

c) Conduite et animation

L'action 14 « Conduite et animation des politiques de l'hébergement et de l'inclusion sociale » représente 10 millions d'euros, dont 3 millions d'euros sont consacrés au financement d'actions d'animation, d'expérimentation ou encore d'élaboration d'outils de gouvernance, 6,6 millions d'euros permettent le soutien financier d'associations têtes de réseau¹ et 0,4 million d'euros permettent de soutenir les fédérations locales des centres sociaux

B. LA POLITIQUE D'ACCUEIL, D'HÉBERGEMENT ET D'INSERTION SOUFFRE DE LA SOUS-BUDGÉTISATION SYSTÉMATIQUE DU PROGRAMME 177

1. Une programmation initiale insuffisante

a) La programmation est systématiquement inférieure à l'exécution des exercices précédents

Le programme 177 fait l'objet d'une sous-budgétisation initiale récurrente. Si les crédits alloués en loi de finances initiale progressent régulièrement d'une année sur l'autre, ils sont systématiquement insuffisants pour faire face aux besoins, et de nouveaux crédits doivent être ouverts ou transférés en cours d'année, sans que l'ensemble des besoins puissent être satisfaits.

Or, il n'est pas tenu compte de cet abondement en cours d'exercice dans la programmation budgétaire pour l'année suivante, si bien que les crédits demandés pour une année N sont systématiquement inférieurs à l'exécution de l'année N-2.

b) Les crédits pour 2015 ont d'ores et déjà été majorés

Votre rapporteur note que la programmation pour 2015 s'est une fois encore avérée largement insuffisante. Un premier décret d'avance du 23 octobre 2015 a majoré les crédits du programme à hauteur de 130 millions d'euros. Le projet de loi de finances rectificative déposé le 13 novembre 2015 prévoit l'ouverture de crédits supplémentaires à hauteur de 54 millions d'euros. Enfin, le 18 novembre 2015, le Gouvernement a communiqué à la commission des finances du Sénat un projet de décret d'avance majorant à nouveau les crédits du programme 177 à hauteur de 40,1 millions d'euros. Ramené à la programmation initiale pour 2015 (1 365 millions d'euros), les crédits supplémentaires constituent un écart de 225 millions d'euros, soit plus de 16,4 % des crédits initiaux.

¹ En 2014, les associations ainsi financées ont notamment été la Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale (Fnars) à hauteur de 880 000 euros, les restaurants du cœur (600 000 euros) ou encore le secours populaire (425 000 euros)

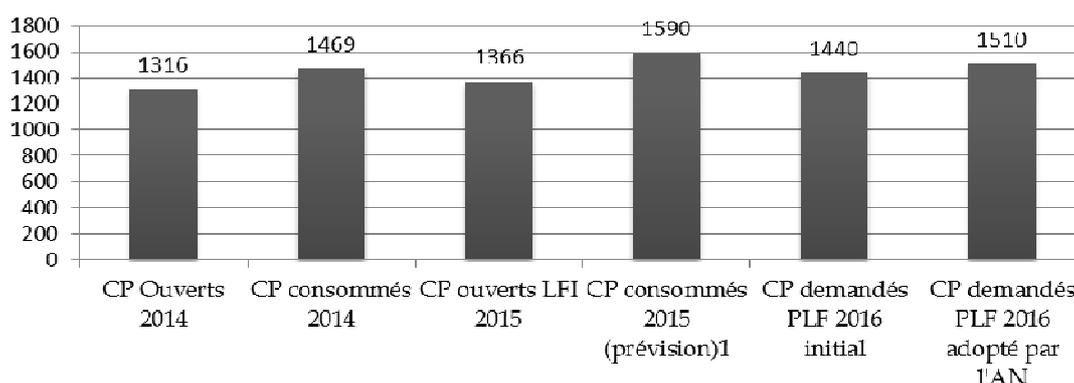
c) La programmation pour 2016 est à nouveau insuffisante

Le montant des crédits demandés dans le projet de loi initial (1,44 milliard d'euros) était inférieur au montant consommé en 2014 (1,47 milliard d'euros). Si l'Assemblée nationale a, à l'initiative du Gouvernement, adopté un amendement majorant les crédits consacrés au programme 177 de 65,85 millions d'euros (portant le montant demandé à 1,51 milliard d'euros), ces crédits supplémentaires visent à répondre au besoin nouveau que représente l'accueil en deux ans de 24 000 demandeurs d'asile dans le cadre du plan décidé lors du Conseil européen d'octobre 2015. Ils ne permettront donc pas de résorber le manque de moyens qui caractérise le programme 177.

Les crédits demandés demeurent, en tout état de cause, inférieurs à l'exécution 2015.

Evolution des crédits de paiement du programme 177

(en millions d'euros)



¹ La prévision pour 2015 tient compte des deux décrets d'avance et de la loi de finance rectificative

Votre rapporteur estime donc que les crédits demandés pour 2016 seront à nouveau insuffisants pour satisfaire les besoins. Le budget du programme 177 est donc caractérisé par une insincérité manifeste.

2. Une fongibilité en cours d'exercice en direction de la réponse à l'urgence

Le sous-calibrage initial des crédits destinés à répondre aux situations d'urgence est en partie compensé par des mesures de fongibilité au sein du programme 177 et notamment de son action 12. Ainsi, l'augmentation en cours d'année des crédits destinés à la veille sociale et à l'hébergement d'urgence s'est accompagnée d'une réduction des crédits destinés aux CHRS et surtout au logement adapté.

Cette fongibilité, contrainte par la nécessité de répondre aux besoins immédiats, va à l'encontre des discours qui insistent sur la priorité qui doit être donnée à l'insertion dans le logement et conduit à relativiser l'augmentation des crédits de la sous-action « logement adapté » en 2016 (+ 1,5 % par rapport au PLF 2015 ; + 12 % par rapport à l'exécution 2014).

Comparaison entre la programmation et l'exécution 2014, par action

(en millions d'euros)	Crédits ouverts LFI 2014	Crédits consommés 2014	Ecart	Pourcentage d'exécution
Veille sociale	88,7	109,1	20,4	123 %
Hébergement d'urgence	321,9	475,2	153,3	147,62 %
CHRS	623	622,7	- 0,3	99,95 %
Logement adapté	208,9	179,2	- 29,7	85,78 %

3. Un mode de gestion qui ne peut être satisfaisant

S'il fait peu de doutes que des crédits supplémentaires seront ouverts en fin d'exercice 2016, comme c'est le cas chaque année, votre rapporteur estime que cette gestion n'est pas satisfaisante.

Outre la méconnaissance manifeste du principe de sincérité budgétaire, cette gestion pose des problèmes aux services déconcentrés de l'Etat comme aux opérateurs qui doivent faire face à une incertitude perpétuelle et ne disposent pas de la visibilité de long terme nécessaire à une gestion sereine. De plus, les associations interrogées par votre rapporteur font état de fréquents retards dans le versement par les services de l'Etat des financements et dotations.

La gestion à flux tendus des crédits du programme 177 s'explique en partie par le caractère imprévisible des besoins et il serait probablement impossible de programmer, *ex ante*, un niveau de crédits suffisants. Il semblerait néanmoins souhaitable que la sincérité de la programmation budgétaire soit renforcée, en prenant *a minima* en compte le niveau effectivement consommé l'année précédente. En effet, il n'est pas réaliste d'espérer une réduction des besoins en matière d'hébergement.

L'insuffisance manifeste des crédits prévus et, par conséquent, l'insincérité du budget de ce programme ne permet pas, pour votre rapporteur, de donner un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission.

II. SI DES CHANTIERS EN COURS DOIVENT CONTRIBUER À AMÉLIORER LE PILOTAGE BUDGÉTAIRE, LA PROBLÉMATIQUE DU RECOURS À L'HÔTEL NE SEMBLE PAS EN VOIE D'ÊTRE RÉSOLUE

A. DES CHANTIERS VISANT À AMÉLIORER LE PILOTAGE BUDGÉTAIRE DU PROGRAMME SONT ENGAGÉS

A l'occasion du projet de loi de finances pour 2015, votre rapporteur avait eu l'occasion de souligner que des chantiers de nature à améliorer le pilotage budgétaire de la politique d'hébergement étaient engagés.

1. Développement de l'étude nationale des coûts

Une étude nationale des coûts (ENC) dans le champ de l'accueil, de l'hébergement et de l'insertion (AHI) est menée chaque année depuis 2011. Cette démarche poursuit son développement, et la direction générale de la cohésion sociale (DGCS) a indiqué à votre rapporteur qu'un logiciel informatique était en cours de déploiement, plus de 80 % des services et établissements étant couverts en 2014. Les données qui pourront être agrégées à partir de cette étude doivent permettre de mieux comprendre les écarts de coût de gestion, afin d'adapter les règles de tarification et d'améliorer le pilotage budgétaire du secteur.

2. Généralisation des diagnostics territoriaux à 360°

Une instruction ministérielle d'août 2014 a prévu la généralisation à l'ensemble des départements de la démarche des diagnostics « à 360° » permettant d'identifier, préalablement à l'élaboration des plans départementaux d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (PDALHPD)¹, les difficultés et les besoins non seulement en matière d'hébergement mais également en matière d'accès et de maintien dans le logement ou encore de qualité de l'habitat.

Selon les informations communiquées par la DGCS, 78 départements ont, à ce jour, élaboré un tel diagnostic. Des synthèses régionales et nationales, pour lesquelles des outils informatiques sont en cours de développement devront par la suite être réalisées.

¹ La loi Alur a prévu la fusion du plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD) et du plan départemental accueil, hébergement et insertion (PDAHI).

3. Développement des services intégrés d'accueil et d'orientation

La circulaire du 8 avril 2010 a créé les services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO), destinés à mettre en réseau les différents dispositifs d'accueil et d'hébergement au sein d'un territoire.

L'article 30 de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (loi « Alur ») a acté le principe d'un SIAO unique par département et l'intégration du 115 dans ce service.

Si la mise en œuvre de ces services intégrés est globalement saluée comme un progrès, la mise en réseaux des différentes structures qui fonctionnaient auparavant de manière indépendante suscitent naturellement quelques difficultés, qui sont progressivement résolues. Selon les informations communiquées par la DGCS, 42 des 82 départements enquêtés ont à ce jour développé un SIAO unique.

La généralisation sur le territoire des SIAO nécessite l'élaboration d'un outil informatique (SI-SIAO), qui est en cours de développement.

Auditionnée par votre rapporteur, la DGCS a indiqué que ce système informatique a été mis en place dans 39 départements, 10 départements supplémentaires étant en phase de démarrage.

Si la mise en œuvre des SIAO apparaît satisfaisante, force est toutefois de constater que ces services sont dans la réalité appelés à gérer la pénurie de solutions d'accueil, et à laisser sans réponse un nombre par définition trop nombreux de personnes qui les sollicitent.

B. SI UNE ACTION RÉVOLUE SUR LE SUJET SE FAISAIT ATTENDRE, LE PLAN DE RÉSORPTION DES NUITÉES HÔTELIÈRES N'APPARAÎT PAS À LA HAUTEUR DE L'ENJEU

1. Bien que ses limites soient identifiées, le recours à l'hôtel continue de progresser

a) Les limites du recours à l'hôtel sont connues

Le recours à l'hôtel illustre bien la manière dont la réponse à l'urgence obère tout effort en faveur d'une prise en charge plus durable et plus globale des personnes sans abri.

L'hôtel est une solution plus économique, au moins à court terme¹, et immédiatement mobilisable. C'est pourquoi les acteurs de l'hébergement y ont fréquemment recours, faute de mieux, notamment pour mettre à l'abri des familles avec enfants. Toutefois, l'hébergement à l'hôtel ne permet pas un accompagnement social des personnes concernées, qui ne bénéficient

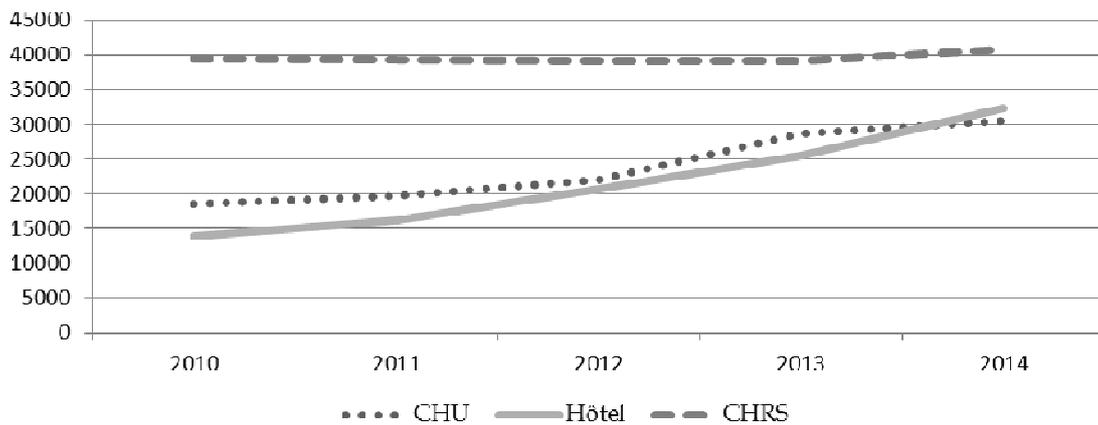
¹ Le coût moyen par jour d'une place à l'hôtel est de 17,08 euros, contre 24 euros pour une place en CHU, 42,65 euros et pour une place en CHRS.

souvent en outre d'aucune aide alimentaire. Par ailleurs, la nécessité de parer à l'urgence oblige les opérateurs à avoir recours à des établissements dont la qualité est souvent loin d'être optimale. L'ensemble des acteurs s'accordent donc pour considérer que le recours à l'hôtel n'est pas une solution satisfaisante.

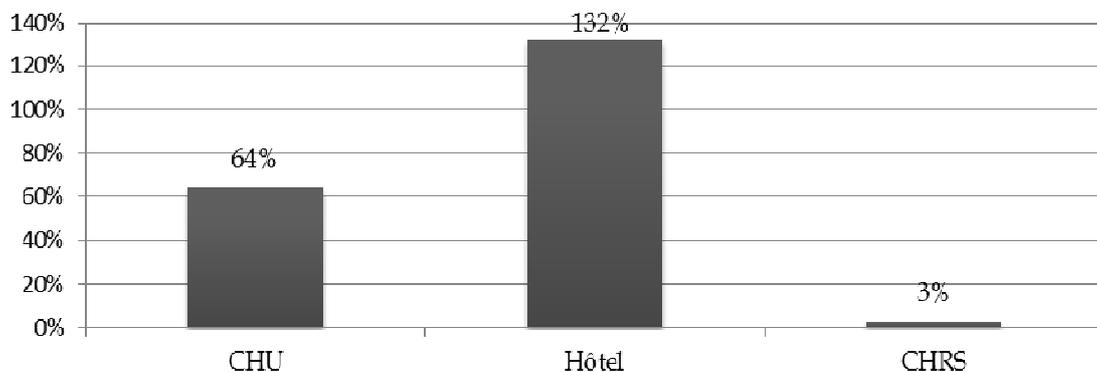
b) Le recours à l'hôtel continue de progresser

Pourtant, le nombre de nuitées hôtelières a augmenté de plus de 130 % entre 2010 et 2014, alors que le nombre de places en centre d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) restait stable. En Ile-de-France, on estime que 15 % du parc hôtelier est consacré à l'accueil de sans-abris. Alors que ce mode d'hébergement doit être temporaire, le manque de solutions alternatives conduit de nombreuses familles à être hébergées à l'hôtel dans la durée, avec souvent des changements fréquents d'établissement, ce qui a des conséquences néfastes documentées sur la scolarisation des enfants ou l'accès à l'emploi.

Evolution du nombre de place par mode d'hébergement



Taux de progression 2010-2014 du nombre de places d'hébergement



Source : Projet annuel de performance annexé au PLF et réponses de la DGCS au questionnaire du rapporteur

2. Le plan de résorption annoncé par le Gouvernement va dans le bon sens mais semble largement insuffisant.

a) Un plan qui marque une volonté bienvenue de s'attaquer au problème de l'hébergement à l'hôtel

Le Gouvernement a annoncé, le 3 février 2015, un plan trisannuel de réduction des nuitées hôtelières. Votre rapporteur se réjouit que ce problème soit enfin pris à bras le corps.

Ce plan, qui a fait l'objet d'une circulaire interministérielle du 20 février 2015¹, prévoit le redéploiement en trois ans des crédits correspondant au financement de 10 000 nuitées hôtelières, soit 66 millions d'euros, afin de créer 13 000 places alternatives, dont 9 000 en intermédiation locative, 1 500 en logement adapté (pensions de famille, maisons-relais) et 2 500 dans des centres d'hébergements dédiés aux familles. En parallèle, l'accompagnement proposé aux personnes hébergées à l'hôtel, notamment en matière d'aide alimentaire, doit être renforcé.

Par ailleurs, 38,7 millions d'euros doivent être consacrés à la prise en charge de 6 000 demandeurs d'asile actuellement hébergés à l'hôtel.

b) Un plan qui n'apparaît néanmoins pas à la hauteur des enjeux

Toutefois, votre rapporteur a de sérieux doutes quant au caractère réaliste du plan proposé, et peu sur son caractère insuffisant.

Premièrement, le plan annoncé par le Gouvernement semble d'avantage de nature à ralentir la progression du recours à l'hôtel que de permettre d'amorcer un recul. En effet, alors qu'on a constaté une progression de 130 %, soit près de 20 000 nuitées supplémentaires, en quatre ans, l'objectif d'une réduction de 10 000 nuitées annuelles en trois ans semble largement insuffisant.

Ce plan semble en outre peu réaliste dans la mesure où il est prévu de réduire le nombre de nuitées hôtelières en augmentant le nombre de logements adaptés. Or, le recours à l'hôtel explose précisément en raison de l'insuffisance des crédits consacrés au logement adapté et de l'impossibilité de mobiliser ces solutions rapidement. Au demeurant, une partie des crédits destinés au logement adapté est réaffectée chaque année vers l'urgence et notamment l'hôtel pour faire face aux besoins immédiats (voir *supra*). Enfin, les publics les plus fragiles, et notamment les familles en situation irrégulière, qui représentent une part importante du public accueilli à l'hôtel, ne peuvent être éligibles au logement adapté.

L'effort doit donc être accentué, et l'objectif de faire de l'hôtel un mode de prise en charge réellement subsidiaire et exceptionnel prendra du temps.

¹ Circulaire interministérielle n° DGCS/SD1/BUSH/DHIP/DIHAL/DGEF/2015/51 du 20 février 2015 relative à la substitution de dispositifs alternatifs aux nuitées hôtelières et à l'amélioration de la prise en charge à l'hôtel.

III. LA CRISE MIGRATOIRE CRÉE UNE SITUATION EXCEPTIONNELLE APPELÉE À SE PROLONGER

L'année 2015 a été marquée par l'émergence, avec une acuité croissante, de ce que l'on peut qualifier de crise migratoire. Ce phénomène alourdit de manière exogène la pression sur les dispositifs d'hébergement rendue particulièrement forte par la conjoncture économique.

A. LE PROGRAMME 177 PREND EN CHARGE À TITRE SUBSIDIAIRE DES DEMANDEURS D'ASILE ET DES RÉFUGIÉS

1. Des dispositifs spécifiques insuffisants

a) *Les dispositifs dédiés à l'accueil des demandeurs d'asile sont saturés*

Des dispositifs spécifiques visant à prendre en charge les demandeurs d'asile sont financés par le programme 303 de la mission « Immigration, asile et intégration ». Toutefois, les structures d'accueil des demandeurs d'asile sont saturées face à l'intensification des flux et les dispositifs de droit commun sont fortement sollicités.

Compte-tenu du nombre de demandes d'asile en cours de traitement (plus de 61 000) et du nombre de places en centres d'accueil des demandeurs d'asile (Cada) ou au sein des dispositifs d'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile (Huda), on peut estimer que seulement un tiers des demandeurs d'asile sont pris en charge dans des dispositifs financés par le programme 303.

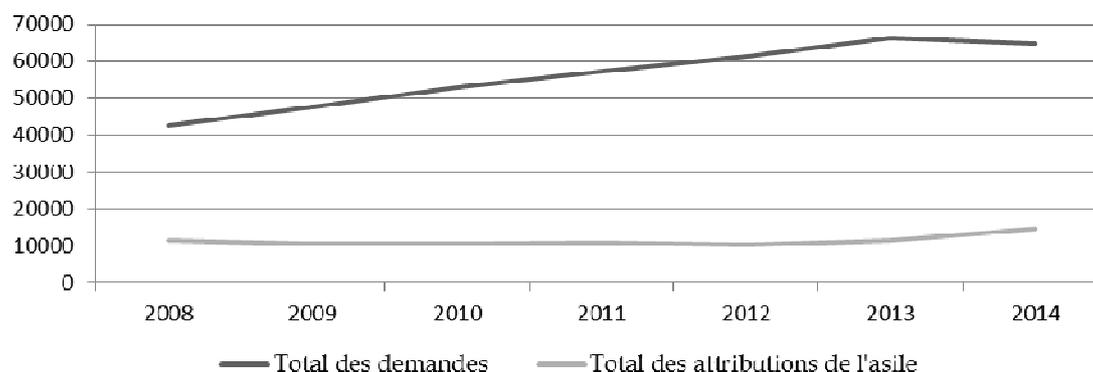
b) *La prise en charge des demandeurs d'asile déboutés*

Par ailleurs, les dispositifs de droit commun prennent en charge des demandeurs d'asile déboutés qui ne quittent pas pour autant le territoire français, soit qu'ils ne respectent pas l'obligation de quitter le territoire (OQTF), soit qu'une telle mesure ne soit pas décidée du fait de la situation de la personne (état de santé, présence d'enfants scolarisés...). Il est difficile d'évaluer le nombre de déboutés du droit d'asile qui demeurent illégalement sur le territoire, notamment parce que ces personnes peuvent obtenir un droit au séjour à un titre autre que celui de l'asile. Toutefois, dans un référé publié le 20 octobre 2015¹, la Cour des comptes évalue que 96 % des personnes déboutées resteraient sur le territoire.

¹ Cour des comptes, référé au Premier ministre sur l'accueil et l'hébergement des demandeurs d'asile, n° S/2015/0977/1.

Un rapport rédigé au nom de la commission des finances du Sénat par M. Roger Karoutchi¹ estimait à 30 000 le nombre de personnes demeurant sur le territoire parmi les 45 000 demandeurs d'asile déboutés, soit 66 %. Si la vérité se situe probablement entre ces deux chiffres, on constate donc que la grande majorité des personnes qui n'obtiennent pas l'asile demeurent en France et n'ont souvent pas d'autre recours que de se tourner vers les structures d'hébergement de droit commun.

Évolution du nombre de demandes d'asile et du nombre de décisions favorables



Source : Ministère de l'intérieur

La réforme du droit d'asile prévue par la loi du 29 juillet 2015² doit notamment permettre de réduire les délais de traitement des demandes d'asile de deux ans à neuf mois. Ces délais plus courts doivent limiter le développement de situations complexes qui rendent impossible la reconduite à la frontière des demandeurs d'asile déboutés.

En outre, une partie des personnes qui arrivent sur le territoire national ne souhaitent pas demander l'asile en France et ne souhaitent donc pas entrer dans les dispositifs de prise en charge, ce qui contribue à expliquer le développement de camps sauvages.

2. La prise en charge en vertu du principe d'inconditionnalité de l'accueil

La politique d'hébergement est construite sur le principe de l'inconditionnalité de l'accueil, exprimé à l'article L. 345-2-2 du code de l'action sociale et des familles.

¹ Rapport d'information fait au nom de la commission des finances du Sénat par M. Roger Karoutchi sur l'allocation temporaire d'attente, 30 octobre 2013.

² Loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015 relative à la réforme du droit d'asile.

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

« Toute personne sans abri en situation de détresse médicale, psychique ou sociale a accès, à tout moment, à un dispositif d'hébergement d'urgence.

Cet hébergement d'urgence doit lui permettre, dans des conditions d'accueil conformes à la dignité de la personne humaine, de bénéficier de prestations assurant le gîte, le couvert et l'hygiène, une première évaluation médicale, psychique et sociale, réalisée au sein de la structure d'hébergement ou, par convention, par des professionnels ou des organismes extérieurs et d'être orientée vers tout professionnel ou toute structure susceptibles de lui apporter l'aide justifiée par son état, notamment un centre d'hébergement et de réinsertion sociale, un hébergement de stabilisation, une pension de famille, un logement-foyer, un établissement pour personnes âgées dépendantes, un lit halte soins santé ou un service hospitalier. »

Par conséquent, les structures et les opérateurs financés par les crédits du programme 177 sont amenés à prendre en charge un nombre croissant de ces migrants et réfugiés, déboutés du droit d'asile ou qui ne souhaitent pas demander l'asile en France. Le flux actuel de réfugiés et de migrants accroît donc encore, dans des proportions difficiles à évaluer¹, la tension sur des dispositifs de droit commun qui sont déjà saturés. Les opérateurs auditionnés par votre rapporteur ont indiqué qu'une partie des moyens exceptionnels normalement ouverts en cas de grand froid ont d'ores et déjà été mobilisés, ce qui suscite des inquiétudes quant à la gestion de la campagne hivernale 2015-2016.

B. UNE RÉFLEXION APPROFONDIE SUR LA PRISE EN CHARGE DES FLUX MIGRATOIRES DOIT ÊTRE ENGAGÉE

1. Des moyens insuffisants et des structures de droit commun inadaptées

a) Une gestion empirique et des crédits insuffisants

Les réponses apportées à des flux qui sont difficilement maîtrisables témoignent jusqu'à présent d'une grande improvisation. Des solutions sont mobilisées en faisant appel aux collectivités territoriales, aux acteurs associatifs voire à la générosité des particuliers, mais les moyens demeurent insuffisants face à l'ampleur des arrivées sur notre territoire.

A cet égard, il convient de noter que les crédits supplémentaires adoptés par l'Assemblée nationale pur 2016 (69,85 millions d'euros) sont présentés comme visant à financer l'accueil de 24 000 demandeurs d'asile accueillis en France dans le cadre du plan européen de relocalisation. Ces crédits supplémentaires ne contribueront donc pas à l'hébergement et au logement des personnes déjà présentes sur notre territoire ou qui arriveront par d'autre biais.

¹ L'accueil étant inconditionnel, il n'est pas possible de connaître avec précision la nationalité ou la situation administrative des personnes prises en charge.

b) *Des dispositifs de droit commun inadaptés aux besoins spécifiques des migrants.*

Outre le manque de places, les dispositifs de droit commun s'avèrent inadaptés à la prise en charge des migrants et des réfugiés, dont les besoins sont bien différents de ceux des publics « classiques » de l'hébergement.

Ces personnes, parfois qualifiées, sont bien souvent exténuées par le parcours et ne parlent pas nécessairement le français. Toutefois, elles ne présentent pas les problèmes psychiques ou médicaux qui sont fréquents parmi les sans-abris.

La régularisation de leur situation administrative constitue donc bien souvent la condition principale mais *sine qua non* de leur insertion.

2. Une vague qui n'a pas vocation à faiblir et qui ne peut être endiguée

Si l'on qualifie la situation actuelle de crise migratoire, une réduction des flux migratoires n'est pas envisageable à court ou même à moyen terme.

Les déterminants de ces mouvements de population, qu'ils soient liés à la situation politique et économique de leur pays d'origine ou aux violents conflits qui secouent plusieurs régions du voisinage de l'Union européenne, ne pourront en effet pas être résorbés sans un effort de longue haleine.

En outre, on ne peut que constater la détermination de personnes prêtes, y compris avec des enfants en bas âge, à traverser la Méditerranée sur des embarcations de fortune puis à parcourir l'Europe à pied pour fuir l'horreur des conflits et des persécutions. Si des réflexions doivent être engagées au sujet des règles européennes d'accueil et de séjour, on voit donc bien qu'il est vain de chercher à dissuader ou à empêcher ces personnes de chercher refuge dans nos pays.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le 18 novembre 2015, sous la présidence de M. Alain Milon, président, la commission procède à l'examen du rapport pour avis de M. Jean-Marie Morisset, sur les crédits de la mission « Égalité des territoires et logement - Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables » du projet de loi de finances pour 2016.

M. Jean-Marie Morisset, rapporteur pour avis. – Afin d'éviter tout doublon avec les travaux de nos collègues des autres commissions et de mettre l'accent sur les problématiques pour lesquelles la commission des affaires sociales est spécifiquement compétente, mon avis budgétaire sur la mission « Égalité des territoires et logement » est centré sur le programme 177, consacré à l'hébergement, à l'accompagnement vers le logement et à l'insertion des personnes vulnérables.

Les dispositifs d'accueil et d'hébergement financés par le programme 177 prennent en charge les échecs des différentes politiques sociales : jeunes majeurs sortant des dispositifs de l'aide sociale à l'enfance, anciens détenus non réinsérés, chômeurs tombés dans la précarité, personnes souffrant de troubles mentaux non prises en charge en psychiatrie, immigrés victimes des échecs de l'intégration..., tous ces publics se retrouvent souvent à la rue et doivent être pris en charge en vertu du principe d'inconditionnalité de l'accueil.

Or au cours de la période récente, le nombre de personnes sans abri s'est fortement accru sur l'ensemble de notre territoire. En 2012, l'Insee estimait à plus de 140 000 le nombre de personnes sans domicile, chiffre qui a presque doublé en dix ans et auquel il faut ajouter les 3,5 millions de mal-logés. En outre, la crise économique a entraîné une évolution des publics concernés et une augmentation du nombre de femmes, de jeunes et d'enfants. Cette situation nous préoccupe tous, et les ressources budgétaires qui y sont consacrées ne sont pas à la hauteur des enjeux.

La sous-budgétisation du programme 177 est récurrente : les crédits demandés en loi de finances initiale sont systématiquement inférieurs aux crédits exécutés lors du dernier exercice clos. Le 23 octobre dernier, un décret d'avance a complété à hauteur de 130 millions d'euros les crédits pour 2015, que le projet de loi de finances rectificative de fin d'année majore à nouveau de 54 millions d'euros, soit une rectification de 13,46 %.

Les crédits initialement demandés pour 2016 s'élevaient à 1,44 milliard d'euros, soit 2 % de moins que ceux consommés en 2014. Toutefois à l'initiative du Gouvernement, l'Assemblée nationale a majoré ces crédits de 69,85 millions d'euros dans le cadre de la mise en œuvre du plan « migrants ». Ces crédits supplémentaires sont bienvenus, mais ils visent à répondre à un besoin nouveau lié à la relocalisation de demandeurs d'asile. Globalement, les crédits demandés pour 2016 restent inférieurs aux crédits 2015, si l'on tient compte du décret d'avance du 23 octobre dernier et du projet de loi de finances rectificatif.

La politique de l'hébergement est ainsi gérée à flux tendus : des crédits supplémentaires pallient en fin d'exercice l'insuffisance de la programmation initiale. Ce mode de gestion s'explique sans doute en partie par la nature imprévisible et saisonnière des besoins, mais n'en est pas moins regrettable. Au-delà du principe de sincérité budgétaire, la sous-budgétisation fragilise les opérateurs de l'hébergement, souvent associatifs, privés de la visibilité nécessaire à leur action. S'il est sans doute impossible de prévoir un niveau de crédits couvrant l'ensemble des besoins, il conviendrait de programmer un niveau de dépenses au moins équivalent aux crédits exécutés lors de l'exercice passé.

En outre, le périmètre du programme 177 évolue : les 3,8 millions d'euros finançant le Fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire (Fonjep) sont transférés vers la mission « Jeunesse et vie associative ». Facteur de cohérence, ce transfert s'accompagne toutefois d'une réduction de 700 000 euros de l'enveloppe globale. Les crédits Fonjep finançant des projets souvent importants au niveau local, les acteurs associatifs que j'ai rencontrés m'ont fait part de leur inquiétude.

Au-delà du niveau des crédits votés, leur répartition entre l'urgence et le long terme pose problème. Alors qu'il existe un consensus sur la nécessité d'offrir une réponse globale aux personnes sans abri et de préparer leur réinsertion, une partie des crédits consacrés au logement adapté, au demeurant insuffisants, est réaffectée en cours d'exercice à l'hébergement d'urgence.

L'accès au logement détermine la sortie réussie des dispositifs d'hébergement. La politique du logement dépasse le cadre du programme 177, mais le financement de l'accompagnement vers et dans le logement (AVDL) ne fait plus l'objet d'une ligne budgétaire spécifique. En effet, ce fonds est depuis 2015 financé exclusivement par le Fonds national d'accompagnement vers et dans le logement (FNAVDL), abondé par les astreintes que l'État est condamné à verser dans le cadre du droit au logement opposable (Dalo). Cette débudgétisation s'est accompagnée d'une forte réduction des montants engagés, en raison notamment de la complexité des procédures de liquidation des astreintes. Au demeurant, ce mode de financement met en concurrence le respect du droit au logement et le financement des mesures d'accompagnement, deux objectifs pourtant complémentaires.

La généralisation progressive des diagnostics territoriaux à 360°, prévue dans le cadre du plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté, doit assurer une meilleure connaissance des problématiques de l'exclusion. Le développement d'une étude nationale des coûts aidera à rationaliser la tarification des structures d'hébergement. Enfin, la mise en œuvre des services intégrés d'accueil et d'orientation (Siao), qui mettent en réseau l'ensemble des acteurs de l'accueil et d'hébergement au sein d'un territoire, se poursuit, avec notamment le développement d'un outil informatique commun. Ces chantiers sont positifs, bien que leurs effets ne soient pas encore observés sur l'ensemble du territoire.

Toutefois, le constat d'une gestion au thermomètre demeure réel, malgré la volonté affichée dans le cadre du plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté. Un certain nombre de places temporaires ont été pérennisées à la sortie de l'hiver, mais en nombre très insuffisant. Le recours à l'hôtel montre bien que la réponse à l'urgence prime tout effort de prise en charge globale et durable. L'hôtel étant une solution plus économique, au moins à court terme, et immédiatement mobilisable, les acteurs de l'hébergement y ont fréquemment recours, faute de mieux. Ce type d'hébergement n'offre cependant pas d'accompagnement approprié : les conditions de vie et l'insécurité alimentaire nuisent à l'insertion sociale et professionnelle.

Bien que tous les acteurs s'accordent pour considérer que le recours à l'hôtel n'est pas une solution satisfaisante, le nombre de nuitées hôtelières a augmenté de plus de 130 % entre 2010 et 2014, tandis que le nombre de places en centre d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) restait stable. En Ile-de-France, 15 % du parc hôtelier est consacré à l'accueil de sans-abris. Le Gouvernement a annoncé un plan triennal de réduction des nuitées hôtelières. Je me réjouis que ce problème soit enfin pris à bras le corps, mais l'objectif fixé est à la fois insuffisant et irréaliste. Insuffisant car si le Gouvernement prévoit de remplacer en trois ans 10 000 nuitées hôtelières par des solutions plus pérennes, le recours à l'hôtel représente 30 000 nuitées par an et connaît un rythme de progression très soutenu. L'objectif est en outre peu réaliste car le recours à l'hôtel explose précisément en raison de l'insuffisance des crédits consacrés au logement adapté et de l'impossibilité de mobiliser ces solutions rapidement. De plus, le logement adapté ou accompagné ne peut être mobilisé pour les familles sans papiers, qui constituent une partie importante du public accueilli à l'hôtel. L'effort doit donc être accentué ; atteindre l'objectif de faire de l'hôtel un mode de prise en charge réellement subsidiaire et exceptionnel prendra du temps.

L'insuffisance des moyens consacrés est d'autant plus problématique dans le contexte de la crise migratoire à laquelle nous faisons face et dont je voudrais dire quelques mots avant de conclure.

Les crédits destinés aux dispositifs d'accueil des demandeurs d'asile sont regroupés au sein du programme 303, compris dans la mission « Immigration, asile et intégration », mais de fait, les crédits du programme 177 sont mobilisés en réponse à la saturation des structures spécifiques. Les dispositifs généralistes prennent également en charge des déboutés du droit d'asile qui, pour diverses raisons, ne sont pas reconduits à la frontière. Ces personnes sont contraintes de s'installer dans la précarité, sans perspective de régularisation de leur situation administrative ni d'accès au logement.

Or l'acuité de la crise migratoire actuelle aggrave les difficultés auxquelles font face les acteurs du secteur de l'accueil, de l'hébergement et de l'insertion et nous avons tous en tête les images choquantes des camps qui s'installent en Ile-de-France ou dans le Nord-Pas-de-Calais. Au demeurant, les migrants et les réfugiés, dont un certain nombre ne souhaitent pas s'installer sur notre territoire, ont des besoins spécifiques et des difficultés d'une autre nature que celle des publics classiques des dispositifs d'hébergement généralistes.

S'il est malvenu de parler de concurrence entre les personnes accueillies, il y a bel et bien concurrence des énergies, les services des pouvoirs publics comme les acteurs associatifs étant débordés. Une répartition sur le territoire des migrants se met en place tant bien que mal avec la participation des collectivités territoriales et de toutes les bonnes volontés. Si je mesure que la tâche qui incombe aux pouvoirs publics est considérable, force est de constater que le contexte oblige à une improvisation continue, alors qu'il n'est pas possible d'envisager, à moyen terme, un relâchement de la pression migratoire.

Inférieurs aux crédits qui seront consommés en 2015, ceux demandés pour 2016 se révéleront sans aucun doute insuffisants. En outre, une partie des crédits consacrés au logement adapté sera probablement réaffectée en cours d'exercice à la prise en charge de l'urgence. Je vous propose d'émettre un avis défavorable à l'adoption de ces crédits.

M. Michel Forissier. – Le rapporteur a dressé un tableau exhaustif de la situation. Créer un droit ne suffit pas à résoudre un problème – le Dalo en fournit l'exemple. Deuxième problème : le logement d'urgence est trop souvent considéré comme définitif – certaines personnes restent un an dans la même chambre d'hôtel ; le rapporteur a raison d'en appeler à une nouvelle hiérarchisation des modes d'hébergement. Souligner la contradiction du Gouvernement qui annonce l'accueil de migrants en baissant les crédits de logement et d'accompagnement était également opportun. Ce sont en définitive les élus locaux qui traitent ces problèmes : sans moyens à la hauteur de la tâche, elle ne pourra être relevée...

M. René-Paul Savary. – L'on évoque souvent l'aide de l'État aux communes pour l'accueil des migrants, mais jamais celle qu'il conviendrait de fournir aux départements pour les dépenses de RSA auquel les migrants sont éligibles. Des crédits sont-ils prévus pour y faire face ?

Mme Corinne Imbert. – Je partage l'avis du rapporteur, et le remercie d'avoir insisté sur cet aspect d'actualité. À combien les crédits accordés aux maisons relais s'élèvent-ils ?

Mme Élisabeth Doineau. – Je veux à mon tour remercier le rapporteur pour son exposé. L'accès des jeunes au premier logement est primordial ; les accompagner dans cette démarche, en prévenant les impayés par exemple, évite bien des passages à la rue. Or les associations qui s'y consacrent sont en grande difficulté, du fait de la baisse des crédits Fonjep et de la suppression de l'AVDL. Certains départements aident les communes à hauteur de 70 % ou 80 %, mais ils connaissent eux-mêmes des difficultés... L'État nous demande de faire de la prévention, mais il coupe le robinet financier ! Les choses sont très simples : sans moyens, on ne pourra rien faire.

Mme Evelyne Yonnet. – Axer la présentation de ce programme sur l'accueil des réfugiés est très contestable : l'hébergement d'urgence concerne bien d'autres populations. Cette mission intègre tout de même la réforme des APL, celle des aides à la pierre, le renforcement des capacités d'accueil des réfugiés, mais aussi des sans-abri, de nouveaux outils de rénovation du bâti ; 279 millions d'euros seront mobilisés en 2016 pour le premier accueil, l'hébergement en centre d'accueil des demandeurs d'asile, en centre d'hébergement d'urgence, l'aide forfaitaire aux communes, pour renforcer les effectifs de l'Ofpra, de l'Ofii et de l'éducation nationale. Ce n'est pas rien. Ces dispositifs concernent des populations très diverses : les jeunes majeurs, les jeunes précaires, les chômeurs tombés dans la précarité... Dans la discussion générale, nous aborderons tous ces thèmes, en veillant à l'égalité des territoires et au partage équitable des charges. À cet égard, la Seine-Saint-Denis est un laboratoire d'idées de première importance.

M. Georges Labazée. – Je regrette également le poids relatif accordé à la question des réfugiés dans cette présentation. L'hébergement adapté par exemple dépasse largement cette question. Or le rapport ne dit rien du handicap, ni de la préparation de la société au vieillissement – nous en avons pourtant débattu dans l'hémicycle récemment. Le rapport est également muet sur l'expérimentation menée dans certains centres-bourgs pour transformer les espaces en déshérence en logements à destination des plus fragiles. J'entends bien la critique de la majorité sénatoriale sur le besoin de moyens supplémentaires, mais comment compte-t-elle les financer ?

M. Alain Milon, président. – Le rapport de M. Morisset ne porte que sur le programme 177...

M. Gérard Roche. – Ce programme ne traite en effet que du logement des personnes vulnérables. Si l'on en fait une mission fourre-tout, l'on ne peut qu'être déçu de ses résultats, à plus forte raison si les crédits diminuent !

Mme Agnès Canayer. – Au moment où l'on met en place la garantie-jeunes, il serait judicieux de dégager des crédits spécifiques pour les jeunes vulnérables.

M. Jean-Marie Morisset, rapporteur pour avis. – Je l'ai dit en introduction, je n'ai examiné que le programme 177. L'aide à l'accès au logement et l'urbanisme, qui font l'objet respectivement des programmes 109 et 135, ne relèvent pas de notre commission.

Je n'ai insisté qu'en conclusion sur l'accueil des réfugiés... Le problème de ce programme réside fondamentalement dans une sous-budgétisation intenable dès lors que les réfugiés non engagés dans une démarche de régularisation frappent à la porte des centres d'hébergement de droit commun. En 2014, les crédits affectés aux centres d'hébergement d'urgence étaient de 321 millions d'euros ; il y a finalement eu 475 millions en exécution, soit un différentiel de 153 millions d'euros, avec un phénomène de vases communicants entre l'hébergement d'urgence et le logement adapté.

Monsieur Savary, il n'y a pas de ligne de crédit spécifique pour le RSA, mais la contribution des collectivités territoriales à l'accompagnement au quotidien est une bonne chose.

Les maisons relais et pensions de famille bénéficient de 86 millions d'euros dans le PLF pour 2016, contre 80 millions en 2015, soit 7 % de plus, madame Imbert. Le Gouvernement entend transformer 10 000 nuitées d'hôtel en hébergement en centre d'hébergement et de réinsertion sociale ou en centre d'hébergement d'urgence et financer 1 000 places supplémentaires, ce qui est une bonne chose.

Mme Doineau a raison, un public fragile demande à être écouté, suivi, aidé. Nous regrettons par conséquent l'absence de budgétisation de l'accompagnement. L'AVDL, supprimé en 2015, représentait tout de même 17,6 millions. Ce financement est désormais assuré par le FNAVDL et n'atteint plus que 4 millions d'euros. Nous resterons vigilants sur ce point.

Vous étiez présente à un certain nombre d'auditions d'acteurs de terrain, madame Yonnet. Tous défendent les structures de logement adapté, fondamentales pour la réinsertion. Ils défendent aussi l'AVDL et les crédits Fonjep, dont le transfert sur les programmes gérés par le ministère de la ville et des sports ne garantit pas leur affectation à des actions de réinsertion – j'ai quelques craintes à ce sujet, nous ferons le bilan l'année prochaine...

Cette mission me surprend beaucoup. C'est la première fois que l'on ajoute 184 millions d'euros par décret d'avance et loi de finances rectificative à un programme de 1 365 millions d'euros. Si seulement l'on se contentait de budgéter les crédits exécutés en 2015... Et j'apprends la semaine dernière que le Gouvernement déposait à l'Assemblée nationale un amendement augmentant les crédits de cette mission de 62 millions d'euros ! En dépit de toutes ces rectifications, les crédits sont inférieurs de 3 % à ceux de l'année dernière, alors que les besoins sont plus importants...

Je suis surpris de la répartition des lignes de crédits. La région Poitou-Charentes a reçu 19,4 millions d'euros au titre du programme 177 en 2008, comme en 2015. Pourtant, le Samu social des Deux-Sèvres a reçu 1 600 appels téléphoniques en 2014, et 2 580 en 2015 – une hausse de 57 %. Quel décalage entre la réalité et le budget !

Mme Evelyne Yonnet. – *À situation exceptionnelle, comme dans le Nord-Pas-de-Calais, chiffres exceptionnels. On ne peut pas reprocher au Gouvernement de prendre en compte la situation. Je suis très contente de la hausse des moyens des maisons relais, ou pensions de famille, qui donnera un nouveau souffle à leur construction. Ces lieux qui travaillent à l'insertion à long terme, sans assurer d'accueil temporaire, ont été pensés par Mme Marie-Noëlle Lienemann pour les personnes très abîmées socialement et psychologiquement. L'hébergement d'urgence, comme les solutions durables, ne concerne pas seulement les réfugiés.*

M. Jean-Marie Morisset, rapporteur pour avis. – Le Gouvernement a pris en charge des besoins nouveaux : 60 millions d'euros sont consacrés à la situation de Calais. Les moyens à destination du public traditionnel diminuent. En visitant la pension de famille et résidence sociale Arago, gérée par Emmaüs solidarité, nous avons compris le type de public accueilli et sa démarche d'insertion. Ces structures doivent être privilégiées.

La commission émet un avis défavorable à l'adoption des crédits du programme 177 « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables » du projet de loi de finances pour 2016.

**LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES
PAR LE RAPPORTEUR POUR AVIS**

- **Croix-Rouge française**
Annie Burlot-Bourdil, directrice générale
Olivier Dupuy, délégué national pour la lutte contre les exclusions
à la direction de l'action sociale

- **Union sociale pour l'habitat (USH)**
Béatrix Mora, directrice du service des politiques urbaines et sociales
Juliette Furet, responsable du département des politiques sociales
Francine Albert, conseillère pour les relations avec le Parlement

- **Direction Générale de la Cohésion Sociale (DGCS)**
Jean-Philippe Viquant, directeur général de la cohésion sociale
Aurore Collet, cheffe de bureau budgets et performance
Jean-Christophe Marchal, adjoint à la cheffe de bureau "urgence
sociale et hébergement"

- **Samu Social de Paris**
Eric Pliez, président
Christine Laconde, directrice générale

- **Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale (Fnars)**
François Bregou, responsable du service stratégie et analyse des
politiques publiques
Laura Charrier, chargée de mission

- **Fondation Abbé Pierre**
Christophe Robert, délégué général
Manuel Domergue, directeur des études

- **Association « Un Toit en Gâtine »**
Jean-Michel Prieur, président
Jacques Lebert, directeur

Déplacement

- **Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés
sanitaires et sociaux (Uniopss)**
- **Pension de famille et résidence sociale Arago (Paris XIII)**