

N° 143

---

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2016-2017

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 24 novembre 2016

## AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des affaires sociales (1) sur le projet de loi de finances pour 2017, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,*

TOME III

**ÉGALITÉ DES TERRITOIRES ET LOGEMENT :  
HÉBERGEMENT, PARCOURS VERS LE LOGEMENT 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 Émery-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, Mmes Catherine Procaccia, Stéphanie Riocreux, M. Didier Robert, Mme Patricia Schillinger, MM. Michel Vergoz, Dominique Watrin, Mme Évelyne Yonnet.*

Voir les numéros :

Assemblée nationale (14<sup>ème</sup> législ.) : 4061, 4125 à 4132 et T.A. 833

Sénat : 139 et 140 à 146 (2016-2017)



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>LES OBSERVATIONS DE LA COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES .....</b>	<b>5</b>
<b>AVANT-PROPOS .....</b>	<b>7</b>
<b>EXPOSÉ GÉNÉRAL .....</b>	<b>9</b>
<b>I. SI LES CRÉDITS PROGRESSED, ILS DEVRAIENT NÉANMOINS, UNE NOUVELLE FOIS, ÊTRE INSUFFISANTS EN 2017 .....</b>	<b>9</b>
<b>A. LES CRÉDITS DU PROGRAMME 177 FINANCENT ESSENTIELLEMENT LES DISPOSITIFS D'HÉBERGEMENT ET DE LOGEMENT ADAPTÉ .....</b>	<b>9</b>
1. <i>Action 11 : Prévention de l'exclusion .....</i>	<i>9</i>
2. <i>Action 12 : Hébergement et logement adapté .....</i>	<i>10</i>
a) <i>Veille sociale .....</i>	<i>12</i>
b) <i>Hébergement .....</i>	<i>12</i>
c) <i>Logement adapté .....</i>	<i>12</i>
3. <i>Action 14 : Conduite et animation .....</i>	<i>13</i>
<b>B. LA PROGRESSION DES CRÉDITS DEVRAIENT ÊTRE INSUFFISANTE COMPTE TENU DE LA SOUS-BUDGÉTISATION CHRONIQUE DU PROGRAMME .....</b>	<b>13</b>
1. <i>Une sous-budgétisation récurrente .....</i>	<i>13</i>
2. <i>Les besoins continuent d'augmenter .....</i>	<i>14</i>
<b>C. LES BESOINS DEVRAIENT ÊTRE FORTEMENT IMPACTÉS PAR LA CRISE MIGRATOIRE .....</b>	<b>14</b>
1. <i>L'hébergement des demandeurs d'asile et des déboutés .....</i>	<i>15</i>
a) <i>Augmentation du nombre de demandeurs d'asile et saturation des dispositifs dédiés .....</i>	<i>15</i>
b) <i>Sollicitation des dispositifs d'hébergement par les personnes déboutées du droit d'asile .....</i>	<i>16</i>
2. <i>L'hébergement des personnes évacuées de campements de fortune .....</i>	<i>17</i>
a) <i>La problématique de l'évacuation des campements .....</i>	<i>17</i>
b) <i>Les questions posées par la création des CAO .....</i>	<i>18</i>
<b>II. MALGRÉ LES EFFORTS MIS EN ŒUVRE, LA POLITIQUE D'HÉBERGEMENT DEMEURE CARACTÉRISÉE PAR UNE GESTION DE L'URGENCE .....</b>	<b>20</b>
<b>A. L'AUGMENTATION DES CRÉDITS EST CONCENTRÉE SUR L'URGENCE .....</b>	<b>20</b>
1. <i>La progression des crédits est concentrée sur l'urgence .....</i>	<i>20</i>
a) <i>Une augmentation de la capacité d'accueil concentrée sur l'hébergement d'urgence au détriment du logement adapté .....</i>	<i>20</i>
b) <i>Le développement des formes de logement adapté demeure insuffisant .....</i>	<i>21</i>
2. <i>Le succès mitigé du plan de réduction des nuitées hôtelières est symptomatique de la priorité donnée à l'urgence .....</i>	<i>22</i>
<b>B. LA SOUS-BUDGÉTISATION EMPÊCHE DE DÉVELOPPER UNE APPROCHE DE LONG TERME .....</b>	<b>24</b>
1. <i>La gestion en tension pénalise les opérateurs .....</i>	<i>24</i>
2. <i>Les chantiers entamés doivent être poursuivis .....</i>	<i>25</i>
<b>EXAMEN EN COMMISSION .....</b>	<b>27</b>
<b>LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR POUR AVIS .....</b>	<b>33</b>



### **Les observations de la commission des affaires sociales**

Réunie le **23 novembre 2016**, 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 2017**.

La commission a noté que, bien que de manière moins flagrante que l'année dernière, le programme 177 souffre d'une nette **sous-budgétisation**. En effet, les crédits demandés dans le PLF pour 2017 sont d'ores et déjà inférieurs aux crédits qui seront consommés en 2016, compte tenu des majorations intervenues en cours d'exercice et prévues dans le projet de loi de finances rectificative, alors que les besoins ne sont pas appelés à décroître.

Malgré de réels efforts pour développer des solutions pérennes, la politique de l'hébergement demeure marquée par la **gestion de l'urgence**, en contradiction avec le principe du « logement d'abord » qui est érigé en doctrine depuis 2009.

Le **nombre de nuitées hôtelières** mobilisées pour héberger des personnes sans abri continue de croître, même si le plan de réduction annoncé en 2015 a permis de ralentir cette progression. Toutefois, la création de solutions alternatives à l'hôtel passe essentiellement par l'augmentation du nombre de places en centres d'hébergement d'urgence, le développement du logement adapté étant en deçà des attentes.

Les crédits du programme 177 sont mobilisés depuis 2015 pour faire face à des **flux migratoires exceptionnels**. Le financement des centres d'accueil et d'orientation (CAO) destinés à accueillir les personnes évacuées de campements de fortune représente une incertitude importante.

**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 2017.**



---

Mesdames, Messieurs,

Les crédits du programme 177 financent des dispositifs d'accueil, d'hébergement et de réinsertion des personnes qui se retrouvent sans abri. Ces dispositifs apparaissent comme le réceptacle des échecs d'autres politiques sociales : crise du logement, explosion du chômage de longue durée, augmentation du nombre de travailleurs pauvres, insuffisance des moyens dédiés au traitement des demandes d'asile...

Au cours des dernières années, les besoins ont fortement augmenté, et les publics accueillis se sont diversifiés. A la figure classique du sans-domicile fixe en rupture sociale sont venus s'ajouter un nombre croissant de familles, de travailleurs pauvres ainsi que d'étrangers en situation administrative complexe.

Les crédits alloués en début d'année au programme 177 ont progressé de près de 60 % depuis 2010. Néanmoins, ils demeurent manifestement insuffisants, plus d'une personne sur deux appelant le 115 n'obtenant pas d'hébergement<sup>1</sup>.

Surtout, le programme 177 demeure marqué par une sous-budgétisation récurrente, les crédits adoptés en loi de finances initiale étant systématiquement inférieurs aux crédits effectivement consommés au cours de l'exercice précédent. Il en sera ainsi en 2017, puisque les crédits demandés s'élèvent à 1,74 milliard d'euros, soit près de 15 millions d'euros de moins que les crédits qui devraient être consommés en 2016 compte tenu des majorations résultant de décrets d'avance et du projet de loi de finances rectificative.

L'insuffisance des crédits et la sous-budgétisation conduisent à ce que la gestion de l'urgence prenne le pas sur le développement de solutions plus pérennes, même si des efforts sont menés en ce sens. Le plan de réduction des nuitées hôtelières, qui permet en fait plus modestement de ralentir leur progression, est symptomatique de cette situation, les solutions alternatives consistant essentiellement en des places en centre d'hébergement d'urgence alors que le développement du logement adapté demeure trop lent.

---

<sup>1</sup> A Paris, où le 115 répond à 1 200 appels chaque jour, plus de 600 personnes demeurent sans solution chaque jour.

L'insuffisance des crédits du programme 177 est d'autant plus regrettable qu'ils seront encore mobilisés en 2017 pour faire face à la nécessaire évacuation de campements de fortune qui se forment à un rythme particulièrement rapide. On peut craindre que les solutions transitoires trouvées au travers de l'ouverture de centres d'accueil et d'orientation (CAO) s'inscrivent dans la durée en raison de la saturation des dispositifs généralistes, qui accueillent par ailleurs des demandeurs d'asile ne trouvant pas de place dans les structures dédiées. La dépense représentée par cette sollicitation des dispositifs d'hébergement n'est pas clairement chiffrée et est appelée à progresser.

**Compte tenu de l'insuffisance manifeste des crédits alloués au programme 177, la commission des affaires sociales a émis un avis défavorable à leur adoption.**

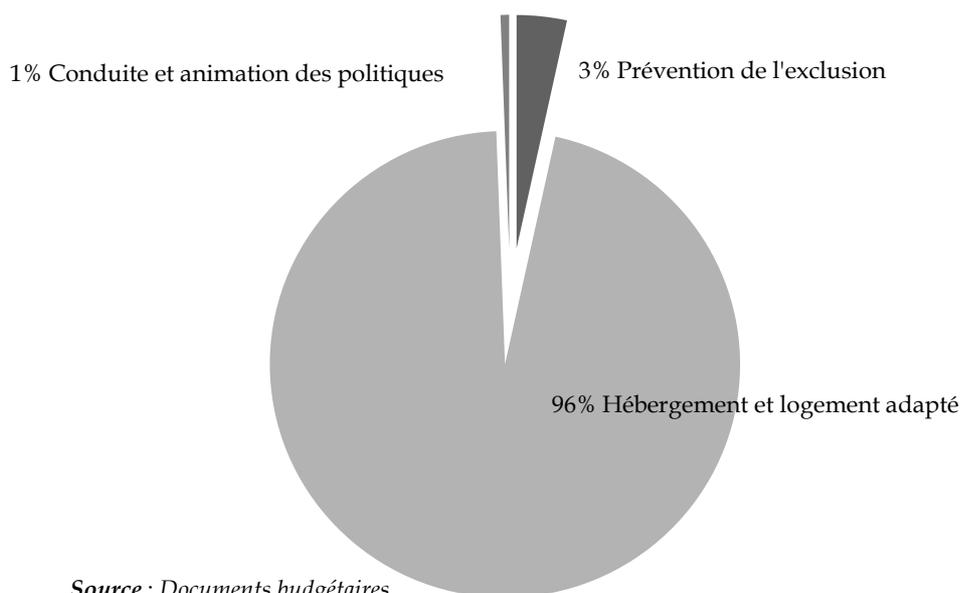
## I. SI LES CRÉDITS PROGRESSED, ILS DEVRAIENT NÉANMOINS, UNE NOUVELLE FOIS, ÊTRE INSUFFISANTS EN 2017

### A. LES CRÉDITS DU PROGRAMME 177 FINANCENT ESSENTIELLEMENT LES DISPOSITIFS D'HÉBERGEMENT ET DE LOGEMENT ADAPTÉ

En 2017, le programme 177 serait doté de 1 739,49 millions d'euros, soit une progression de près de 15 % par rapport à la loi de finances initiale (LFI) pour 2016 et de 9,3 % par rapport aux crédits effectivement consommés au cours du dernier exercice clôt (2015).

Ces crédits se répartissent en trois actions d'importance très inégale et sont essentiellement affectés au financement de dispositifs d'hébergement et de logement adapté.

#### Répartition par mission des crédits du programme 177

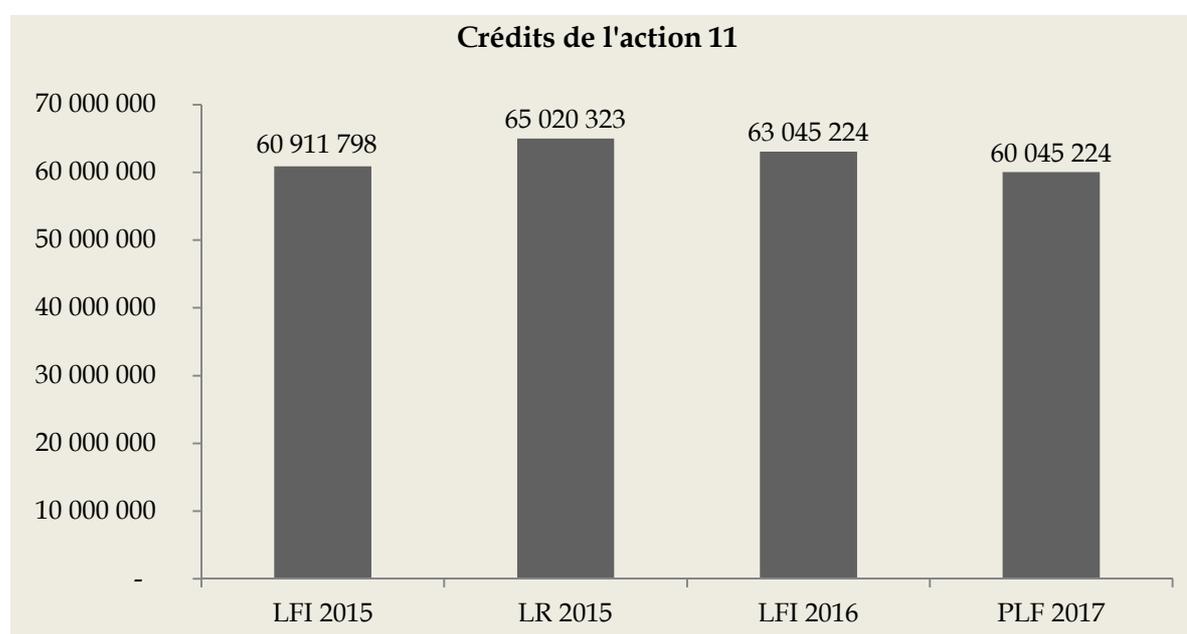


#### 1. Action 11 : Prévention de l'exclusion

L'action 11, consacrée à la prévention de l'exclusion comprend d'une part des dépenses d'allocation et d'aide sociale en direction de personnes âgées ou handicapées sans domicile fixe. Il s'agit d'une compétence résiduelle de l'Etat. Cette unité budgétaire est dotée en 2017 de 40 millions d'euros.

D'autre part, les crédits de l'action 11 financent des dispositifs de prévention et d'accès aux droits, et notamment l'aide au logement temporaire (ALT 2) versée aux gestionnaires d'aires d'accueil des gens du voyage. Ces crédits financent en outre des associations tête de réseau intervenant dans le domaine de la lutte contre les exclusions. Cette unité budgétaire est dotée de 20 millions d'euros, dont l'essentiel (17,3 millions d'euros) est fléché vers l'ALT 2.

La dotation de l'action 11 baisse d'environ 3 millions d'euros par rapport à la loi de finances pour 2016 et de près de 5 millions d'euros par rapport aux crédits exécutés en 2015

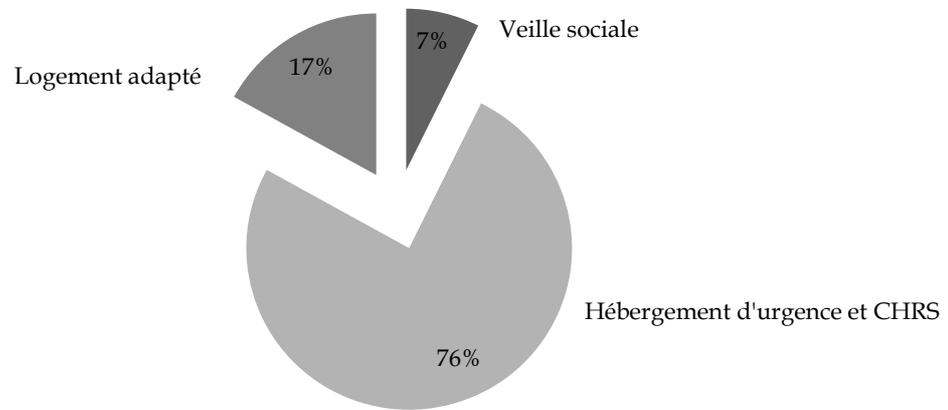


Source : Documents budgétaires

## 2. Action 12 : Hébergement et logement adapté

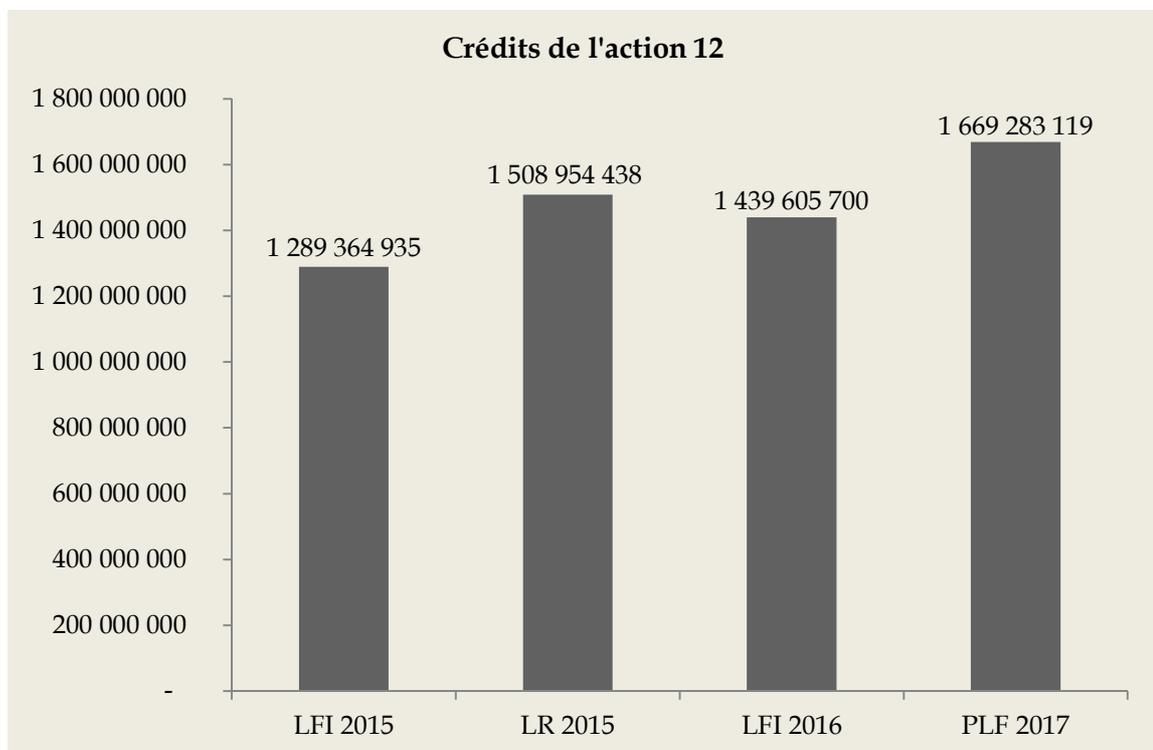
L'action 12 représente plus de 95 % des crédits du programme 177. Elle finance les dispositifs du secteur « Accueil, hébergement, insertion » (AHI). Au sein de cette action, l'hébergement d'urgence et les centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) représentent les trois quarts des crédits demandés en 2017.

### Répartition des crédits de l'action 12



Source : Documents budgétaires

Les crédits de l'action 12 progressent substantiellement, pour atteindre 1 669 millions d'euros, soit 230 millions de plus que dans la loi de finances initiale pour 2016 et 160 millions d'euros de plus que les crédits effectivement consommés en 2015.



Source : Documents budgétaires

*a) Veille sociale*

La veille sociale est dotée de 121,7 millions d'euros, soit une nette progression de 35 % par rapport à la loi de finances initiale (LFI) pour 2016. La progression n'est toutefois que de 0,9 % par rapport aux crédits exécutés en 2015. Ces crédits sont destinés au financement des services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO), les équipes mobiles (Samu Social notamment) et les accueils de jour.

Selon les réponses aux questionnaires budgétaires adressés par votre rapporteur, la forte progression des crédits de la veille sociale s'explique notamment par la nécessité de répondre à l'augmentation des flux concernant des publics spécifiques (femmes avec enfants, personnes se trouvant dans une situation administrative complexe...). Ces crédits permettront également de poursuivre la politique de consolidation des SIAO comme acteur unique de l'orientation vers l'hébergement et les structures de réinsertion au niveau départemental.

*b) Hébergement*

Les crédits destinés à l'hébergement progressent de près de 147 millions d'euros par rapport à la loi de finances initiale pour 2016 pour atteindre 1 264,7 millions d'euros, soit une progression de 13 %. Par rapport à l'exécution 2015, l'augmentation n'est toutefois que de 6,8 %.

Cette progression résulte principalement de la hausse des crédits consacrés à l'hébergement d'urgence, qui progressent de 135 millions d'euros (+ 28 %) par rapport à la LFI pour 2016 pour atteindre 617,8 millions d'euros (+ 12,9 % par rapport à l'exécution 2015). Les crédits consacrés aux centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) connaissant une très légère hausse (+ 1,7 %), sous l'effet notamment de la mise sous statut CHRS de places d'hébergement d'urgence, et s'élèvent à 646,9 millions d'euros.

*c) Logement adapté*

Les crédits consacrés au logement adapté connaissent une nette progression qui s'explique en grande partie par la prise en charge intégrale du financement de l'aide aux organismes qui logent temporairement des personnes défavorisée (ALT 1)<sup>1</sup>. À périmètre constant, ces crédits progressent de 6 % par rapport aux crédits adoptés en LFI et s'établissent à 283 millions d'euros.

Ces crédits financent différentes formes de logement adapté ainsi que des dispositifs d'intermédiation locative.

---

<sup>1</sup> Ce transfert de dépenses de 40 millions d'euros s'inscrit dans une logique de compensation des pertes de recettes occasionnées pour la Caisse nationale des allocations familiales (Cnaf) par les baisses de cotisations décidées dans le cadre du pacte de responsabilité.

### Crédits du logement adapté (PLF pour 2017)

(en millions d'euros)

<b>Logement adapté</b>	<b>283</b>
Maisons-relais et pensions de famille	90
Intermédiation locative	76,5
Résidences sociales et aide à la gestion locative sociale	26
ALT 1	79
Autres actions	11,3

Source : documents budgétaires

### 3. Action 14 : Conduite et animation

L'action 14, dotée de 10,16 millions d'euros en 2017, soit 200 000 euros de moins que dans la LFI pour 2016 et près de 7 millions d'euros de moins que l'exécution 2015, finance la coordination par la DGCS des différents acteurs et la prise en compte de la dimension interministérielle de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion. 9,6 millions d'euros sont consacrés au pilotage et à l'animation du secteur AHI et 0,4 million d'euros au soutien financier aux fédérations locales des centres sociaux.

#### Des crédits fortement concentrés sur la région parisienne

La problématique de l'hébergement d'urgence et de l'accès au logement revêt une acuité différente selon les territoires. Ainsi, le budget opérationnel de programme (BOP) géré par la direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement (Drihl) de l'Ile-de-France représente environ 40 % des crédits du programme 177. En 2016, ce BOP s'élevait initialement à 487,5 millions d'euros.

### B. LA PROGRESSION DES CRÉDITS DEVRAIENT ÊTRE INSUFFISANTE COMpte TENU DE LA SOUS-BUDGÉTISATION CHRONIQUE DU PROGRAMME

#### 1. Une sous-budgétisation récurrente

Ainsi que votre rapporteur a pu le souligner à l'occasion des deux derniers projets de loi de finances, le programme 177 est marqué par une sous-budgétisation récurrente. En effet, si les crédits demandés progressent d'année en année, ils restaient jusqu'à présent toujours inférieurs aux crédits consommés au cours de l'année n-2, des majorations étant systématiquement nécessaires en cours d'exercice, par le biais de décrets d'avance ou à l'occasion de la loi de finances rectificative.

En 2015, l'écart entre les crédits votés en LFI et les crédits consommés a dépassé 225 millions d'euros, soit plus de 16 % des crédits initialement adoptés. Si les besoins en matière d'hébergement sont par nature difficilement prévisibles, un tel écart dépasse la marge d'erreur.

L'exercice 2016 sera à nouveau marqué par un écart important puisque compte tenu des décrets d'avance<sup>1</sup> publiés en cours d'exercice et des crédits demandés dans le projet de loi de finances rectificative pour 2016, les crédits effectivement consommés en 2016 s'élèveraient à 1 752 millions d'euros, soit près de 240 millions de plus que le montant voté en LFI et 13 millions d'euros de plus que le montant demandé pour l'année prochaine.

## **2. Les besoins continuent d'augmenter**

Si la sous-budgétisation est moins flagrante qu'au cours des années précédentes, il ne fait aucun doute que les crédits demandés dans le présent PLF seront à nouveau insuffisants compte tenu de l'augmentation continue des besoins en la matière.

La crise économique et l'augmentation de la pauvreté et de la précarité qu'elle a provoquée, dans un contexte de crise aiguë du logement, ont entraîné une sollicitation accrue des dispositifs d'hébergement. La Fondation Abbé Pierre comptabilisait, en 2012, 141 000 personnes sans domicile, soit une progression de 50 % en 10 ans.

S'il n'est pas possible de suivre avec précision d'année en année le nombre de personnes sans domicile, un certain nombre d'indicateurs montrent que cette tendance se poursuit.

En 2015, le nombre d'expulsions locatives a ainsi bondi de 24 % et, rien qu'à Paris, le 115 reçoit 6 000 à 7 000 appels par jour et n'est en mesure d'en traiter que 1 200 compte tenu de la saturation de ses lignes téléphoniques.

L'ensemble des acteurs associatifs engagés dans l'hébergement et l'accompagnement des personnes à la rue, que votre rapporteur a pu auditionner, pointent en outre une augmentation marquée du nombre de familles et de travailleurs pauvres faisant appel aux dispositifs d'hébergement.

### ***C. LES BESOINS DEVRAIENT ÊTRE FORTEMENT IMPACTÉS PAR LA CRISE MIGRATOIRE***

La sous-budgétisation du programme est d'autant plus regrettable que les dispositifs qu'ils financent sont soumis à une pression croissante du fait des phénomènes migratoires actuels.

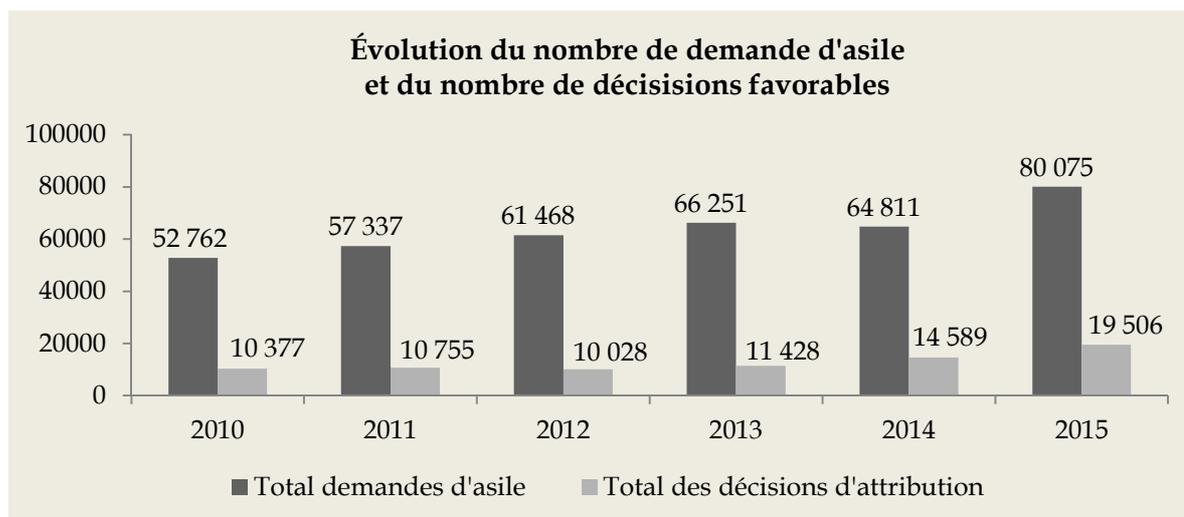
---

<sup>1</sup> Un décret n° 2016-1300 du 3 octobre 2016 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance a ouvert 84 millions d'euros de crédits supplémentaires au titre du programme 177 et un nouveau décret d'avance a été annoncé pour un montant de 100 millions d'euros. Le projet de loi de finances rectificative prévoit, par ailleurs, 55 millions d'euros supplémentaires.

## 1. L'hébergement des demandeurs d'asile et des déboutés

### a) Augmentation du nombre de demandeurs d'asile et saturation des dispositifs dédiés

Le nombre de demandes d'asile augmente depuis plusieurs années, à un rythme qui s'est accéléré en 2015 (+ 23,6 %) pour atteindre 80 075.



Source : Ministère de l'Intérieur

Durant l'instruction de leur demande d'asile<sup>1</sup>, les personnes concernées ont droit, d'une part, à une allocation spécifique (ADA) et, d'autre part, à un hébergement dans un centre d'accueil des demandeurs d'asile (CADA) ou par le biais d'un dispositif d'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile (HUDA)<sup>2</sup>. Ces dispositifs sont financés par des crédits du programme 303 (Immigration et asile) de la mission Immigration, asile et intégration. De réels efforts ont été consentis afin de faire face à l'augmentation des besoins. Depuis la fin de l'année 2014, plus de 14 000 places en CADA ont ainsi été créées, portant la capacité d'accueil à 38 353 places fin 2016, et 21 200 places d'hébergement devraient pouvoir être financées en 2017, selon les informations contenues dans le projet annuel de performance (PAP) du programme 303.

Toutefois, les moyens dédiés à l'hébergement des demandeurs d'asile demeurent nettement insuffisants. Le PAP du programme 303 prévoit en effet que seuls 60 % des demandeurs d'asile pourront être hébergés par un des dispositifs qu'il finance, prévision qui peut même être regardée comme ambitieuse dans la mesure où les prévisions retenues pour 2016 (70 %) ont été révisées à la baisse en cours d'année (55 %). Une part importante des demandeurs d'asile est donc conduite à solliciter les dispositifs généralistes financés par le programme 177.

<sup>1</sup> Les conditions de prise en charge des demandeurs d'asile ont été réformées par la loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015 relative à la réforme du droit d'asile.

<sup>2</sup> Ces dispositifs peuvent prendre diverses formes : structures collectives, hébergement diffus, hôtel...

### **Sur la notion de « crise » migratoire**

La gestion de ce qui est couramment désigné comme une crise migratoire occupe une part importante de l'espace médiatique, ainsi que du temps et de l'énergie des acteurs institutionnels et associatifs rencontrés par votre rapporteur.

Il convient toutefois de prendre garde à l'effet de loupe lié à l'évacuation parfois spectaculaire de campements de fortune et à la répartition sur le territoire des personnes concernées. Les flux auxquels la France fait face sont, en effet, bien inférieurs à ceux que connaissent certains de nos voisins et ne sont pas tels qu'un pays comme le nôtre ne peut y faire face.

#### *b) Sollicitation des dispositifs d'hébergement par les personnes déboutées du droit d'asile*

Le nombre de décisions favorables progresse à un rythme nettement moins rapide que le nombre de demandes. En 2015, moins d'un quart (19 506) des 80 075 demandes d'asile a abouti à une décision d'attribution de l'asile<sup>1</sup>. Or, seule une faible partie des demandeurs déboutés quittent le territoire, le nombre de reconduites à la frontière s'étant établi à un peu plus de 17 000 en 2015 (15 253 en 2014). S'il n'est pas possible de suivre le parcours de ces demandeurs déboutés, il est raisonnable de penser qu'un nombre croissant d'entre eux se maintient sur le territoire français, soit illégalement, soit parce que leur situation ne permet pas de les reconduire à la frontière.

En vertu du principe d'inconditionnalité de l'accueil, ces personnes peuvent être prises en charge par les dispositifs financés par le programme 177 alors qu'en l'absence de perspective de régularisation de leur situation administrative, ils ne peuvent s'engager dans un parcours d'insertion sociale vers le logement social et l'emploi.

### **Le principe d'inconditionnalité de l'hébergement dans le code de l'action sociale et des familles**

Le droit à un hébergement est en France inconditionnel. Ce principe a été inscrit dans le code de l'action sociale et des familles (CASF) par la loi du 25 mars 2009.

*Art. L. 345-2-2 « 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 (...) »*

*Art. L. 345-2-3 « Toute personne accueillie dans une structure d'hébergement d'urgence doit pouvoir y bénéficier d'un accompagnement personnalisé et y demeurer, dès lors qu'elle le souhaite, jusqu'à ce qu'une orientation lui soit proposée. Cette orientation est effectuée vers une structure d'hébergement stable ou de soins, ou vers un logement, adaptés à sa situation. »*

<sup>1</sup> Ce taux tient compte des décisions favorables de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (Ofpra) et des annulations de décisions défavorables prononcées par la Cour nationale du droit d'asile (CNDA). Données publiées le 8 juillet 2016 par le ministère de l'Intérieur.

---

Si, en vertu du principe d'inconditionnalité de l'accueil, les gestionnaires ne demandent pas la situation administrative des personnes accueillies, il ressort des auditions de votre rapporteur que les personnes « à droits incomplets » représenteraient environ la moitié des personnes accueillie dans les dispositifs d'urgence.

## **2. L'hébergement des personnes évacuées de campements de fortune**

### *a) La problématique de l'évacuation des campements*

Au flux de demandeurs d'asile arrivant en France, soit d'eux-mêmes, soit par le biais de la mise en œuvre d'accords européens ou internationaux de relocalisation ou de réinstallation, est venu s'ajouter, à partir de 2015, la problématique de l'évacuation des campements de fortune qui apparaissant à un rythme particulièrement rapide. La région parisienne et le Calaisis concentrent, pour des raisons différentes, l'essentiel de cette problématique.

Pour faire face à cette situation, un plan intitulé : « Répondre à la crise des migrants : respecter les droits, faire respecter le droit » a été mis en place à partir de juin 2015<sup>1</sup>. Dans un premier temps ce plan s'est appuyé sur la mobilisation du parc social vacant.

Toutefois, face à l'acuité croissante du problème, des instructions ministérielles du 9 novembre 2015 et du 22 janvier 2016 ont prévu la création de centres d'accueil et d'orientation (CAO) répartis sur l'ensemble du territoire. Une instruction du 29 juin 2016 a prévu un nouveau système d'orientation nationale qui doit permettre, selon le PAP du programme 177, d'atteindre un parc total de 5 000 places de CAO sur l'ensemble du territoire, hors Ile-de-France. Ces CAO prennent des formes diverses : mobilisation temporaire de structures collectives, hébergement diffus, utilisation de bâtiments publics ou privés désaffectés... A ce parc réparti sur le territoire national s'ajoutent les plus de 7 500 places d'hébergement du dispositif francilien<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Circulaire du 22 juillet 2015 des ministres du logement et de l'Intérieur.

<sup>2</sup> 7 564 dont 1 847 places à l'hôtel au 18 octobre 2016 selon la Drihl.

### **Le « tonneau des Danaïdes » de l'évacuation des campements sauvages**

L'élaboration d'une politique de prise en charge des personnes évacuées de campements de fortune se heurte à l'extrême rapidité avec laquelle ces campements apparaissent ou se reconstituent<sup>1</sup>.

Selon les informations communiquées par la Drihl à votre rapporteur lors de son audition du 24 octobre 2016, 28 opérations d'évacuations de campements avaient été réalisées depuis le 2 juin 2015, concernant environ 20 000 personnes.

L'évacuation du campement de Calais débuté le 24 octobre aurait concerné près de 6 500 personnes. Quelques jours plus tard, l'évacuation du campement de « Stalingrad », le 4 novembre 2016, a concerné 3 852 personnes.

Selon la DGES, en novembre 2016, 20 à 30 personnes continuaient d'arriver quotidiennement dans le secteur de Calais

Ces chiffres ne peuvent toutefois être additionnés dans la mesure où des personnes peuvent avoir été évacuées plusieurs fois et où les personnes qui sont orientées vers un CAO en repartent parfois rapidement.

#### *b) Les questions posées par la création des CAO*

Ouverts bien souvent dans l'urgence afin de faire face à des situations de nécessité, les CAO suscitent un certain nombre de questions.

Premièrement, bien que financés par les crédits du programme 177, ils ne font pas l'objet d'une ligne spécifique dans le projet annuel de performance (PAP) annexé au PLF. Selon les informations communiquées à votre rapporteur par la DGCS, leur financement devrait représenter une cinquantaine de millions d'euros en 2016. Compte tenu de la multiplication rapide de ces centres, il est difficile de suivre et d'anticiper la dépense correspondante. Interrogée par votre rapporteur, la DGCS n'a pas été en mesure d'évaluer précisément le coût représenté en 2016 par la mise en place des CAO ni les estimations pour 2017.

Par ailleurs, l'accueil au sein des CAO est conçu de manière totalement cloisonnée par rapport à l'accueil généraliste, et les services chargés de l'orientation des personnes sans abri n'ont pas accès aux éventuelles places libres au sein de ces structures. Cette situation, décriée par les acteurs associatifs, se justifie par la nature différente des besoins des personnes hébergées en CAO par rapport aux publics « classiques » de l'hébergement. Elle résulte également de la volonté des pouvoirs publics, partagée par votre rapporteur, de ne pas donner l'impression d'une concurrence entre ces publics. Toutefois, on ne peut tout à fait se satisfaire d'une situation dans laquelle des places d'hébergement seraient vacantes dans des CAO alors que dans le même temps des personnes sans abri demeureraient sans solution.

---

<sup>1</sup> Différents organismes institutionnels et associatifs auditionnés par votre rapporteur ont souligné que le nombre de personnes évacuées de campements de fortune est régulièrement nettement supérieur aux anticipations des pouvoirs publics.

Troisièmement, les CAO sont conçus comme des solutions transitoires, permettant aux personnes accueillies de déposer une demande d'asile<sup>1</sup>. Pour autant, compte tenu de l'insuffisance des places disponibles dans les dispositifs dédiés à l'hébergement des demandeurs d'asile et de la saturation globale des dispositifs d'hébergement, on voit mal quelles solutions pérennes pourront être trouvées d'ici quelques mois. On peut donc craindre que le transitoire ne devienne durable. Or, une part importante des CAO sont installés dans des structures qui sont appelées à revenir à leur vocation première (centres de vacances par exemple) ou dont la nature ou l'état ne permet pas d'envisager une installation à long terme.

Enfin, même si les flux de personnes traversant la mer Méditerranée ont tendance à faiblir au cours de l'hiver, il n'est pas certain que les facteurs qui poussent les migrants à entreprendre leur voyage vers l'Europe disparaîtront à un horizon proche.

#### **Le recours aux marchés publics pour l'ouverture de solutions d'hébergement**

Face à l'urgence, le Gouvernement a décidé de lancer une procédure de marché public portant sur le rachat et la transformation d'hôtels à bas prix en résidences hôtelières à vocation sociale (RHVS). Deux appels d'offres ont été lancés, pour 5 000 places chacun, l'un par le ministère de l'Intérieur, destiné à l'accueil de migrants et l'autre par le ministère du Logement, destiné à l'hébergement généraliste. Cette solution innovante par rapport aux procédures classiques d'appel à projets est critiquée par les associations, notamment en raison d'un coût par place, accompagnement social compris, très réduit (17 euros par jour, soit un coût proche de celui de l'hôtel), mais permet de faire face rapidement à des besoins urgents.

---

<sup>1</sup> Or, les personnes concernées ne peuvent ou ne souhaitent pas nécessairement demander l'asile en France.

## **II. MALGRÉ LES EFFORTS MIS EN ŒUVRE, LA POLITIQUE D'HÉBERGEMENT DEMEURE CARACTÉRISÉE PAR UNE GESTION DE L'URGENCE**

Depuis 2009, le principe du « logement d'abord » a été érigé comme doctrine devant guider les politiques menées en direction des personnes se retrouvant à la rue. Toutefois, face à des besoins qui augmentent de manière spectaculaire, et compte tenu de l'insuffisance des moyens disponibles, la réponse à la question du sans-abrisme demeure caractérisée par une priorité donnée à l'urgence.

### **A. L'AUGMENTATION DES CRÉDITS EST CONCENTRÉE SUR L'URGENCE**

#### **1. La progression des crédits est concentrée sur l'urgence**

*a) Une augmentation de la capacité d'accueil concentrée sur l'hébergement d'urgence au détriment du logement adapté*

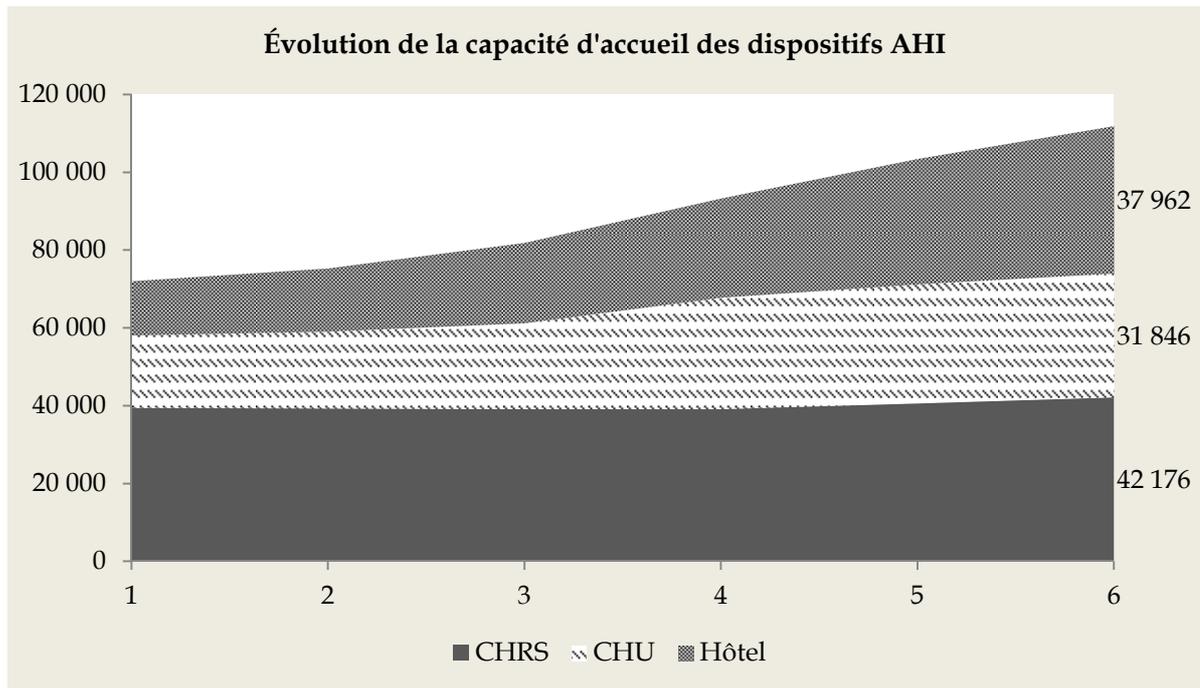
Face à la situation de crise du logement et à l'explosion de la précarité ces dernières années, les crédits du programme 177 ont connu une forte progression. Entre l'exercice 2010 et l'exercice 2016, les crédits consommés progresseraient ainsi de 36 %. En raison de la sous-budgétisation récurrente du programme 177, cette progression est nettement moins importante que la progression des crédits demandés en PLF, qui est d'environ 36 % entre le PLF 2010 et le PLF 2017.

Cette progression des crédits a permis d'augmenter fortement le nombre de places dans les différents dispositifs d'accueil, d'hébergement et d'insertion (AHI). Toutefois, cette augmentation résulte essentiellement de l'hébergement d'urgence.

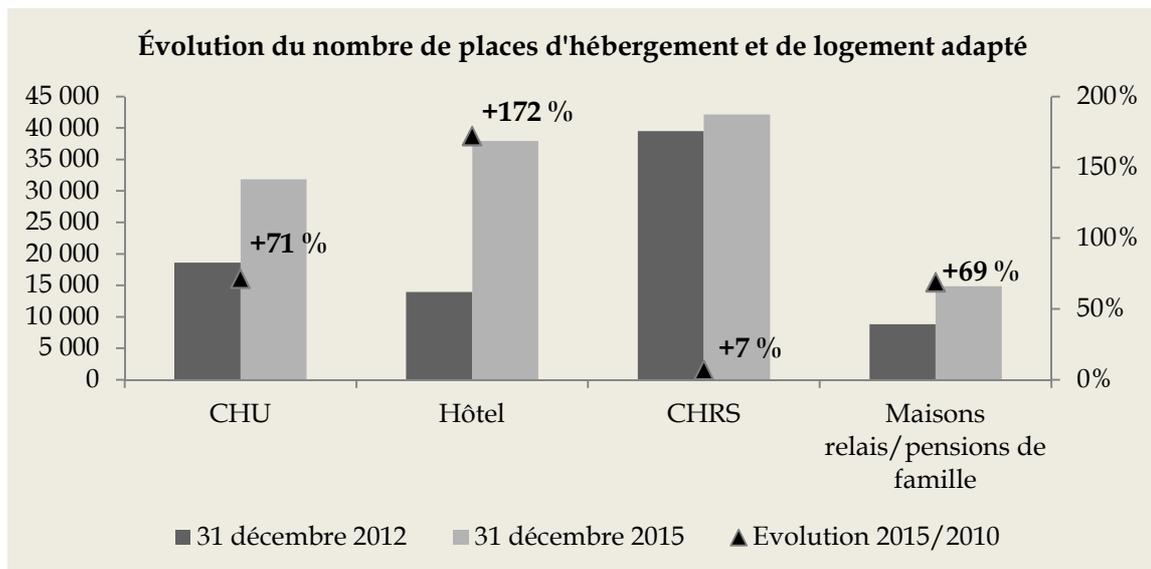
Ainsi, alors que le nombre de places en CHU a progressé de 71,3 %, le nombre de places en CHRS n'a progressé que de 6,7 %. Face à la saturation des dispositifs dédiés, la réservation de chambres hôtelières, qui doit en principe être une solution transitoire de mise à l'abri à très court terme, a dans le même temps connu une progression spectaculaire, passant de moins de 14 000 nuitées à près de 38 000 (+ 172 %)<sup>1</sup>. Le recours à l'hôtel a ainsi, à partir de 2014, dépassé le nombre de places en CHU et se rapproche fortement du nombre de places en CHRS.

---

<sup>1</sup> Ce chiffre correspond à la moyenne annuelle du nombre de personnes hébergées à l'hôtel chaque nuit.



Source : Documents budgétaires



Source : Documents budgétaires, calculs de la commission des affaires sociales

*b) Le développement des formes de logement adapté demeure insuffisant*

Sur la période 2010-2015, le nombre de places en maisons-relais et pensions de famille a progressé de près de 70 % mais n'atteint que 14 843 au 31 décembre 2015. S'ils augmentent de 5 % (+ 4 millions d'euros en 2017 par rapport à la LFI 2016, pour atteindre 90 millions d'euros, les crédits dédiés à ces dispositifs ne représentent toujours que 5 % des crédits de l'action 12.

Concernant l'intermédiation locative, dont les crédits n'atteignent que 76,5 millions d'euros malgré une progression de plus de 400 % par rapport à l'exécution 2010, votre rapporteur approuve l'augmentation de 17,7 % par rapport à la LFI pour 2016. Toutefois, il note que les crédits de l'intermédiation locative sont régulièrement réaffectés en cours d'année pour financer l'hébergement d'urgence. En 2015, l'écart entre les crédits exécutés et les crédits prévus en LFI s'est élevé à 9,2 millions d'euros, soit plus de 14 % des crédits initiaux

A ce titre, votre rapporteur note que l'expérimentation « *Un chez-soi d'abord* » doit se poursuivre en 2017, son cadre juridique devant être consolidé par un décret annoncé dans le PAP du programme 177. Ce programme, expérimenté dans quatre agglomérations, doit en outre être étendu à 16 nouveaux sites entre 2018 et 2022. Les acteurs associatifs rencontrés par votre rapporteur ont souligné l'intérêt de ce dispositif, qui fait le pari d'un accès direct au logement doublé d'un accompagnement intensif pour des personnes sans abri souffrant de problèmes mentaux majeurs, et réclament sa généralisation.

## **2. Le succès mitigé du plan de réduction des nuitées hôtelières est symptomatique de la priorité donnée à l'urgence**

La progression spectaculaire du nombre de nuitées hôtelières pose problème dans la mesure où ce mode d'accueil ne permet pas de mettre en place le suivi et l'accompagnement nécessaires à l'inscription dans un parcours vers le logement<sup>1</sup>. Ainsi, alors que le recours à l'hôtel doit en principe être une solution transitoire, on constate que des familles restent parfois des années sans qu'une solution plus pérenne leur soit proposée, et souvent en étant envoyées d'un établissement à l'autre.

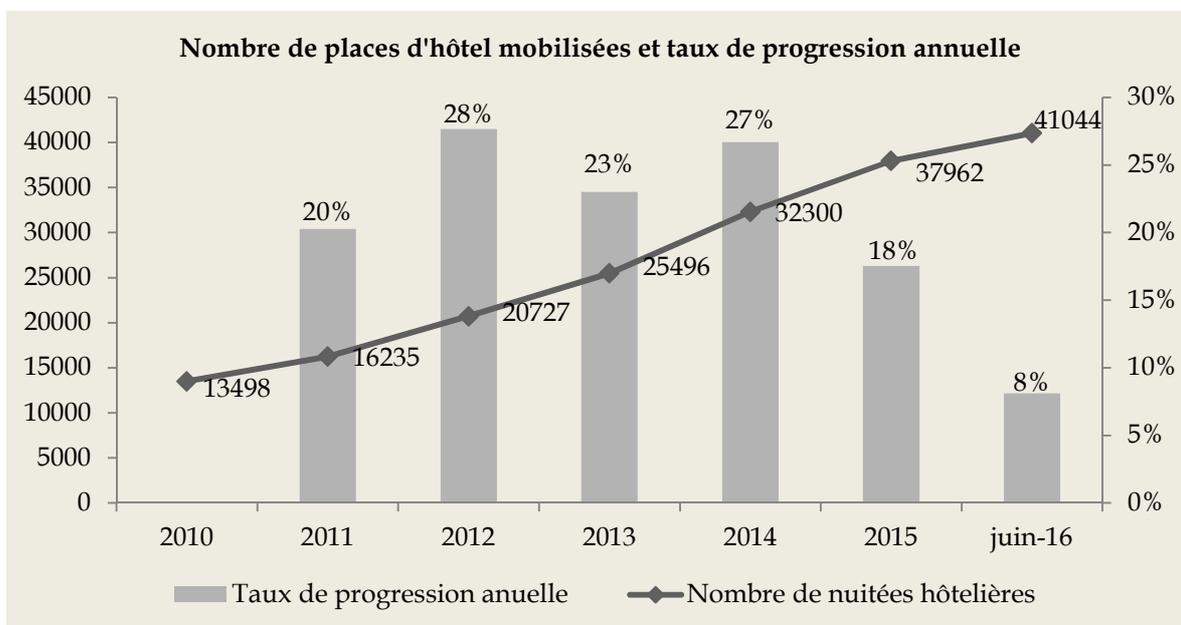
Bien que son coût soit relativement modeste (17 euros par nuitée en moyenne), cette solution est donc plus coûteuse à long terme que des structures permettant d'envisager une sortie vers le logement.

Face à ce constat, le Gouvernement a annoncé en 2015 la mise en œuvre d'un plan de réduction du nombre de nuitées hôtelières. Ce plan devait permettre, à horizon 2017, de réduire de 10 000 unités le nombre de nuitées consommées annuellement tout en ouvrant 13 000 places dans des dispositifs alternatifs plus pérennes. Le bilan de ce plan apparaît à ce stade pour le moins mitigé.

---

<sup>1</sup> Selon les informations communiquées à votre rapporteur par le Samu social de Paris, un tiers de l'offre hôtelière mobilisée est de court séjour, un certain nombre d'établissement utilisant l'hébergement financés par les pouvoirs publics afin d'optimiser leur taux de remplissage.

Premièrement, force est de constater que le nombre de nuitées mobilisées ne décroît pas, puisqu'il a atteint 41 044 unités en juin 2016, contre 37 962 en 2015. Si le taux de progression s'est nettement réduit, la résorption souhaitée demeure donc une perspective lointaine.



### Recours à l'hôtel : disparité des situations entre départements

Ainsi que l'a souligné le Samu social de Paris à votre rapporteur, l'infléchissement de la progression du nombre de nuitées hôtelières résulte en partie, en Ile-de-France, de la saturation du parc hôtelier à bas coût qui rend de plus en plus difficile l'utilisation de l'hôtel comme variable d'ajustement et de réponse rapide aux besoins urgents. La moindre progression du nombre de nuitées est donc à mettre en relation avec le nombre croissant de personnes auxquelles le 115 n'est pas en mesure de proposer un hébergement.

Il existe toutefois une grande disparité entre les régions en ce qui concerne le nombre de nuitées hôtelières consommées. Cette disparité s'observe non seulement entre l'Ile-de-France, qui mobilise plus de 80 % des nuitées, et les autres régions mais également entre régions dont les caractéristiques sont proches. En 2015, le nombre de nuitées a ainsi été de 162 en Languedoc-Roussillon (2,7 millions d'habitants) contre de 309 en Midi-Pyrénées (2,9 millions), de 199 en Provence-Alpes-Côte-D'azur (4,9 millions) contre 668 en Rhône-Alpes (6,3 millions) ou encore de 1 609 en Lorraine (2,3 millions) contre 50 en Nord-Pas-de-Calais (4 millions)<sup>1</sup>. Il ressort des auditions de votre rapporteur que, dans un certain nombre de régions où la situation du logement est peu tendue, la mobilisation du parc existant pourrait être améliorée afin de réduire le recours à l'hôtel.

<sup>1</sup> Source : Réponses aux questionnaires budgétaires.

Deuxièmement, si l'objectif triennal de développement de solutions alternatives à l'hôtel serait atteint à hauteur de près de 50 % en juin 2016, cela résulte essentiellement d'une augmentation des capacités d'accueil en centre d'hébergement d'urgence, largement supérieure à l'objectif fixé, tandis que les progrès sont nettement moins importants en ce qui concerne l'intermédiation locative et le logement adapté.

### Développement des solutions alternatives à l'hôtel

	Objectif 2015-2017	Réalisation juin 2016
Intermédiation locative	9 000	2 213
Logement adapté	1 500	621
Hébergement	2 500	3 263
<b>Total</b>	<b>13 000</b>	<b>6 097</b>

Source : Questionnaire budgétaire

## **B. LA SOUS-BUDGÉTISATION EMPÊCHE DE DÉVELOPPER UNE APPROCHE DE LONG TERME**

### **1. La gestion en tension pénalise les opérateurs**

La sous-budgétisation initiale du programme 177 ne permet pas aux services déconcentrés de l'Etat et aux acteurs associatifs gestionnaires de structures de disposer d'une visibilité suffisante sur l'exercice qu'ils abordent. Auditionné par votre rapporteur le 23 octobre, le directeur de la Drihl estimait à 100 millions d'euros l'écart entre les crédits qui lui avaient été notifiés à cette date (après prise en compte de la ventilation du décret d'avance du 3 octobre 2016) et le niveau final de consommation anticipé.

Cette gestion en tension ne permet pas de s'inscrire dans le long terme ni d'investir dans la rénovation ou l'amélioration des structures. Elle a également un impact sur les conditions dans lesquelles les travailleurs sociaux et les bénévoles exercent leur travail. Au cours de son audition, la directrice générale du Samu social de Paris a ainsi souligné la situation particulièrement difficile des écoutants du 115 qui doivent quotidiennement faire face à la pénurie de places d'hébergement alors que le nombre d'appelants continue d'augmenter. Cette tension s'observe également dans des départements ruraux. Ainsi, dans le département des Deux-Sèvres, qui compte un peu plus de 370 000 habitants, le nombre de demandes d'hébergement adressées au 115 sur la période hivernale (de novembre à mars) a progressé de 57 % entre l'exercice 2013-2014 et l'exercice 2014-2015, passant de 1 644 à 2 581.

Les acteurs institutionnels et associatifs auditionnés par votre rapporteur ont en outre souligné la nécessité d'une démarche d'amélioration qualitative de l'hébergement. En particulier, le Samu social de Paris a souligné l'importance de prendre en compte les spécificités propres aux personnes vieillissantes<sup>1</sup>. Les conditions de vie à la rue accélèrent l'apparition des symptômes du vieillissement, rendant impossible la mise en œuvre de dynamiques d'insertion professionnelle bien avant que les personnes concernées atteignent un âge leur permettant d'accéder aux dispositifs médico-sociaux dédiés aux personnes âgées.

### **Un exemple d'initiative associative : Hiver solidaire**

Votre rapporteur a eu l'occasion de rencontrer les représentants du diocèse de Paris, venu présenter le programme « Hiver solidaire ». Ce dispositif, mis en place dans 25 paroisses parisiennes, consiste en l'accueil de nuit pendant les quatre mois d'hiver, de personnes défavorisées sans logement dans une logique d'échange fraternel avec des bénévoles qui se relaient pour assurer une présence chaque soir. Des travailleurs sociaux interviennent auprès des personnes accueillies afin de préparer un parcours de réinsertion sociale à l'issue de la période hivernale.

Si ce dispositif, qui n'est pas financé par les crédits du programme 177, ne permet de soulager que de manière très marginale (159 personnes accueillies en 2015-2016) les dispositifs publics, il constitue une preuve de la générosité et de la solidarité qui se manifeste chez nos concitoyens que votre rapporteur tient à saluer.

## **2. Les chantiers entamés doivent être poursuivis**

Dans ce contexte de tension budgétaire, un certain nombre de chantiers engagés depuis plusieurs années et visant à améliorer la fluidité de la prise en charge doivent être menés à leur terme.

Le premier de ces chantiers est la mise en place, dans chaque département d'un service intégré d'accueil et orientation (SIAO) unique, prévue par l'article 30 de la loi du 24 mars 2014<sup>2</sup> (loi « Alur »). Il s'agit d'une part de fusionner le SIAO « urgence », le SIAO « insertion » et le service téléphonique 115 là où des opérateurs distincts existaient et d'autre part de fusionner les différents services là où ces missions s'étaient historiquement développées selon une logique infra-départementale.

<sup>1</sup> 16 % des personnes hébergées dans des centres d'hébergement d'urgence à Paris ont plus de 60 ans.

<sup>2</sup> Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 relative à l'accès au logement dans un urbanisme rénové.

Ce processus d'intégration progresse mais un quart des départements n'ont pas encore mis en place de SIAO unique<sup>1</sup>.

En outre, le développement d'un système d'information des SIAO (SI SIAO) est mené depuis 2010. Il s'agit d'une application informatique permettant, au niveau territorial, de recenser l'ensemble des demandes en matière d'hébergement et de logement adapté et de connaître en temps réel les places disponibles dans les différentes structures afin d'orienter les personnes qui saisissent le SIAO vers la solution la plus adaptée à leur situation. Selon les informations fournies à votre rapporteur par la DGCS, 49 départements utilisent à ce stade cet outil, dont le perfectionnement se poursuit. Le développement d'un module permettant d'intégrer les actions du service téléphonique 115 est notamment attendu.

Par ailleurs, les résultats de l'étude nationale des coûts (ENC) lancée afin de permettre une réelle convergence tarifaire entre les CHRS sont fortement attendus, compte tenu de l'absence de progrès observée en la matière depuis 2015 (indicateur 2.2 du projet annuel de performance).

Enfin, votre rapporteur soutient la mise en œuvre, au niveau départemental, de diagnostics partagés dits « à 360° » permettant une meilleure connaissance, territoire par territoire, des besoins en matière d'hébergement et de logement. Si la généralisation de cette démarche dans l'ensemble des départements est en voie d'être achevée, il sera nécessaire, par la suite, de s'interroger sur la remontée et l'exploitation des informations contenues dans ces documents au niveau régional puis national.

---

<sup>1</sup> Au cours de son audition, la DGCS a indiqué à votre rapporteur que les principales difficultés étaient rencontrées là où il est nécessaire de fusionner plusieurs SIAO organisés selon une logique infra-départementale.

---

## EXAMEN EN COMMISSION

---

*Réunie le mercredi 23 novembre 2016, 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 – Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables » du projet de loi de finances pour 2017.*

*M. Jean-Marie Morisset, rapporteur pour avis. – Monsieur le président, mes chers collègues, c'est la troisième fois que j'ai l'honneur d'être votre rapporteur pour le programme 177, consacré à l'hébergement, au parcours vers le logement et à l'insertion des personnes vulnérables. Malheureusement, les constats que je dresserai aujourd'hui devant vous conduisent aux mêmes conclusions que celles formulées en 2015 et en 2014.*

*Les crédits affectés au programme 177 progressent certes de près de 15 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2016, pour atteindre 1,74 milliard d'euros. Je note que, pour la première fois depuis plusieurs années, les crédits demandés dans le PLF sont supérieurs aux crédits effectivement consommés au cours du dernier exercice clos, c'est-à-dire 2015. Toutefois, compte tenu des décrets d'avance publiés ou annoncés et des crédits supplémentaires demandés dans le projet de loi de finances rectificative, les crédits demandés pour 2017 sont d'ores et déjà inférieurs de 17 millions d'euros aux crédits qui auront été consommés cette année, alors que les besoins continuent de progresser. Si elle est moins flagrante, la sous-budgétisation récurrente du programme 177, que j'ai déjà eu l'occasion de critiquer devant vous, se poursuit donc.*

*Les dispositifs financés par le programme 177 apparaissent comme le réceptacle des échecs d'autres politiques publiques. Ils accueillent différents types de publics : des personnes qu'une spirale de précarité a conduit à la rue aux déboutés du droit d'asile en passant par des mères avec enfants et, de plus en plus, des travailleurs pauvres, auxquels sont récemment venus s'ajouter les migrants évacués de campements de fortune, sur lesquels je reviendrai. Si ces besoins sont par nature difficiles à évaluer ex ante, les acteurs de terrain, aussi bien dans les associations que dans les services déconcentrés, auraient besoin d'une plus grande lisibilité sur les crédits qui leurs sont alloués pour mener à bien leurs missions.*

*La crise économique et l'augmentation de la pauvreté et de la précarité qu'elle a entraînée, dans un contexte de crise aiguë du logement, ont provoqué une sollicitation accrue des dispositifs d'hébergement. Pour ne citer que quelques chiffres, la fondation Abbé Pierre comptabilisait en 2012 141 000 personnes sans domicile, soit une progression de 50 % en 10 ans. Si nous ne disposons pas de chiffres plus récents, chacun constate quotidiennement que cette explosion du nombre de personnes sans abri se poursuit. En 2015, le nombre d'expulsions locatives a ainsi bondi de 24 % et, rien qu'à Paris, le 115 a reçu plus de 4 500 appels par jour, dont 60 % n'ont pas pu être traités en raison de la saturation des lignes.*

*Face à cette situation extrêmement préoccupante, et alors que le principe du « logement d'abord » est érigé depuis 2009 en doctrine de cette politique, la réponse à la question des sans-abris demeure caractérisée par une gestion de l'urgence qui prend le pas sur tous les efforts, réels, menés en faveur du développement de solutions de long terme permettant la réinsertion des personnes mises à l'abri.*

*Ainsi, la hausse de près de 60 % des crédits demandés en loi de finances initiale depuis 2010 a permis une augmentation de 71 % du nombre de places d'accueil en centre d'hébergement d'urgence et une progression vertigineuse de 172 % du nombre de nuitées hôtelières mobilisées. Dans le même temps, le nombre de places en centres d'hébergement et de réinsertion (CHRS), structures plus adaptées à une prise en charge globale, ne progressait que de 6,7 %.*

*Cette priorité accordée à l'urgence s'observe encore en 2017. Les crédits consacrés à l'hébergement d'urgence progressent en effet de 28 %, ceux consacrés aux CHRS de 1,7 %.*

*L'effort de réduction du recours à l'hôtel est symptomatique de ces difficultés et de la priorité qui est donnée à la gestion de l'urgence. Devant l'explosion du nombre de nuitées mobilisées chaque année, qui a approché 38 000 en 2015, le Gouvernement a annoncé en 2015 un plan de réduction du recours à l'hôtel et de développement des solutions alternatives. On constate premièrement que si ce plan permet de ralentir la progression du nombre de nuitées, l'inversion de cette courbe-là demeure une perspective bien lointaine. Deuxièmement, concernant le développement des solutions alternatives, on constate que les créations de places en centres d'hébergement d'urgence ont d'ores et déjà dépassé les objectifs mais que le développement du logement adapté et de l'intermédiation locative progresse nettement moins vite. Par ailleurs, et singulièrement en région parisienne, si le recours à l'hôtel progresse plus lentement, c'est aussi que le parc hôtelier bon marché est saturé, ce qui fait perdre à l'hôtel son caractère souple et facilement mobilisable. Je vous rappelle qu'en Ile-de-France, qui représente l'essentiel du recours à l'hôtel, c'est 15 % de l'offre hôtelière qui est mobilisée par l'hébergement d'urgence et que des familles passent d'hôtel en hôtel pendant des années sans qu'une situation plus stable ne leur soit trouvée.*

*Par ailleurs, la progression des crédits affectés à la veille sociale (de 35 % par rapport à la LFI pour 2016 mais seulement de 0,9 % par rapport aux crédits effectivement consommés en 2015) apparaît nécessaire. Ces crédits doivent permettre de poursuivre la mise en place d'un service d'accueil et d'orientation (SIAO) unique dans chaque département et le développement de l'outil informatisé dédié. Je note cette année encore que ces chantiers se poursuivent, en espérant pouvoir l'an prochain constater enfin leur achèvement. Ceci est également valable pour le développement des diagnostics territoriaux dits « à 360° », qu'une majorité de départements ont déjà élaborés.*

*Enfin, je salue la progression de 22,8 % des crédits consacrés au logement adapté. Ce type de solutions, et notamment les pensions de famille et l'intermédiation locative, apparaissent en effet de nature à permettre une réelle réinsertion des personnes concernées.*

*La sous-budgétisation du programme 177 est d'autant plus regrettable que les besoins sont appelés à augmenter en 2017 non seulement du fait de la progression de la précarité mais également en raison de la nécessaire prise en charge de flux de populations migrantes.*

*Les dispositifs généralistes financés par ce programme sont en effet impactés par l'augmentation des flux migratoires par plusieurs biais. D'une part, alors que les demandeurs d'asile ont en principe le droit à un hébergement, les crédits du programme 303 sont notoirement insuffisants, et près d'un sur deux ne peut être accueilli dans une structure dédiée. Par ailleurs, une grande majorité des demandeurs d'asile déboutés se maintiennent sur le territoire national, illégalement ou parce que leur situation ne permet pas de les éloigner. En vertu du principe d'inconditionnalité de l'accueil, ces personnes sont accueillies dans les dispositifs généralistes alors même qu'ils ne disposent d'aucune perspective de régularisation de leur situation et donc d'accès à l'emploi et au logement.*

*A ces problématiques, dont l'acuité continue de grandir, est venue s'ajouter depuis 2015 la question des campements de migrants que l'on a vu apparaître, notamment dans le Calais et en région parisienne. Face à la multiplication et à l'expansion extrêmement rapide de ces campements, qui constituent des conditions de vie tout à fait indignes, la politique d'évacuation et d'orientation vers des structures ad hoc apparaît comme indiscutable.*

*Toutefois, la création, souvent en urgence, de centres d'accueil et d'orientation (CAO), qui sont financés par les crédits du programme 177, pose un certain nombre de questions. Considérées comme des solutions transitoires, ces structures ne font pas l'objet d'une ligne spécifique dans la nomenclature budgétaire qui nous est proposée. Toutefois, compte tenu de l'insuffisance de places d'hébergement au niveau national et de la rapidité avec laquelle se reconstituent de nouveaux camps de fortune, on peut raisonnablement estimer que la situation d'une grande partie des personnes accueillies dans les CAO ne sera pas réglée dans trois mois et que le transitoire aura vocation à s'inscrire dans la durée. Or, un certain nombre des structures mobilisées devront d'ici quelques mois revenir à leur vocation première.*

*Les CAO sont par ailleurs conçus de manière étanche par rapport aux autres dispositifs financés par le programme 177. Cela répond à la volonté bien compréhensible de ne pas mélanger des publics dont les problématiques sont différentes. Cette étanchéité peut toutefois conduire à ce que des places soient vacantes au sein d'un CAO, alors que des personnes faisant appel aux dispositifs généralistes sont laissées sans solution. Cette étanchéité est critiquée par les associations.*

*Si cette question mobilise une partie importante de l'énergie et du temps des acteurs institutionnels et associatifs que j'ai pu auditionner, il convient toutefois de se méfier de l'effet de loupe provoqué par la médiatisation parfois spectaculaire des évacuations de campements de fortune. Le nombre de places ouvertes dans le cadre de l'évacuation de campements de fortune représente moins de 20 000 unités et les crédits engagés s'élèvent à une cinquantaine de millions d'euros.*

*Malgré son acuité et sa visibilité, la question des migrants demeure marginale par rapport à la problématique plus large de l'hébergement dans notre pays et il serait exagéré de soutenir que la prise en charge de ces publics se ferait au détriment des publics que l'on qualifierait de traditionnels. Au demeurant, si on parle souvent de « crise » migratoire, les flux que nous connaissons actuellement ne constituent pas un défi insurmontable pour un pays comme le nôtre.*

*Je voudrais avant de conclure dire un mot sur les mobilisations citoyennes et associatives en faveur des personnes qui se retrouvent à la rue. J'ai eu l'occasion de rencontrer au cours de mes auditions les responsables du programme « Hiver solidaire », qui accueille au cours de la période hivernale des personnes de la rue pour leur offrir répit et stabilisation. L'accueil des migrants est également l'occasion pour nos compatriotes de faire preuve de leur générosité. Ces initiatives, si elles ne doivent pas conduire les pouvoirs publics à se défaire de leurs responsabilités, témoignent de la solidarité de nos concitoyens, que je tiens à souligner.*

*Dans un contexte de crise du logement qui ne permet pas aux publics accueillis dans les dispositifs d'hébergement de disposer de perspectives d'insertion stable, la sous-budgétisation manifeste du programme 177 me conduit à vous proposer de donner un avis défavorable à l'adoption de ces crédits.*

**M. Philippe Mouiller.** – *J'entends les arguments du rapporteur à l'appui de sa proposition de rejet des crédits. Je souligne comme lui que la France est en mesure de faire face à l'afflux de migrants que nous connaissons.*

**Mme Laurence Cohen.** – *Je salue l'approche humaniste et équilibrée du rapporteur qui n'a pas souhaité opposer les publics traditionnels et les migrants. Il est évident que les crédits alloués au programme 177 doivent être augmentés, pour autant, vous avez souligné un effort réalisé en la matière. N'est-ce pas paradoxal ?*

**M. Jean Desessard.** – *Je salue également la philosophie de ce rapport. Vous soulignez que des efforts ont été réalisés. Il est dommage que nous ne puissions pas nous accorder pour adopter unanimement ces crédits.*

**M. Yves Daudigny.** – *Je remercie à mon tour le rapporteur pour la qualité de son travail et la sensibilité humaniste de son rapport qui est à l'honneur du Sénat.*

**Mme Agnès Canayer.** – *J'adhère au sens des conclusions du rapporteur. La solidarité nationale doit permettre d'accueillir les migrants. Toutefois, on constate sur le terrain, un certain cloisonnement des dispositifs d'hébergement. Les collectivités, et notamment les communes, sont sollicitées pour organiser l'ouverture de CAO tout en ayant peu de visibilité sur la sortie vers les dispositifs de droit commun des personnes accueillies.*

**M. Jean-Marc Gabouty.** – *Sans remettre en cause les conclusions du rapporteur, je regrette l'insuffisance des dispositifs d'aide à l'adaptation du logement, notamment en faveur des personnes en voie de sédentarisation et en faveur des personnes âgées en perte d'autonomie.*

---

**M. Jean-Marie Morisset.** – *La mise en place des CAO représente beaucoup de travail et d'investissement de la part des collectivités et des associations. Il existe toutefois une forte incertitude sur ce que deviendront ces CAO dans quelques mois.*

*Le budget du programme 177 est difficile à élaborer en raison de l'imprévisibilité des besoins. Toutefois, la sous-budgétisation, dont l'ampleur avoisinait 15 % des crédits demandés en 2015, dépasse la marge d'erreur.*

*Par ailleurs, on gère l'urgence sans développer suffisamment les solutions de logement adapté et les débouchés vers le logement social.*

*Le cloisonnement des différents dispositifs, évoqué par Mme Canayer, constitue une réelle difficulté pour les acteurs associatifs gestionnaires des structures et pour les services déconcentrés de l'État.*

**La commission émet un avis défavorable à l'adoption des crédits de la mission « Égalité des territoires et logement » du projet de loi de finances pour 2017.**



---

## LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR POUR AVIS

---

- **Direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement (DRIHL Ile de France)**  
Jean-Martin Delorme, directeur
  
- **Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés sanitaires et sociaux (Uniopss)**  
Claude Chaudières, administrateur / Emmaüs France  
Axelle Ponthieu, stagiaire
  
- **Église catholique de Paris - Vicariat pour la solidarité**  
Charles Gazeau, Diacre  
Pascal Blavot, référent « hiver solidaire »
  
- **Direction Générale de la Cohésion Sociale (DGCS)**  
Jean-Philippe Vinquant, directeur général de la cohésion sociale  
Olivier Petit, chef du bureau Urgence sociale et hébergement  
Nadjète Bourazi, chargée de mission

### Audition conjointe

- **Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale (Fnars)**  
Florent Gueguen, directeur général
- **Fondation Abbé Pierre**  
Manuel Domergue, directeur des études

### Audition conjointe

- **Samu Social de Paris**  
Christine Laconde, directrice générale
- **Croix-Rouge française**  
Olivier Dupuy, délégué national pour la lutte contre les exclusions à la direction de l'action sociale

### Réunion de travail dans le département des Deux-Sèvres

- **Direction départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations (DDCSPP)**  
Wilfrid Pelissier, directeur départemental  
Catherine Ribault, responsable du pôle de cohésion sociale
- **Association « Un Toit en Gâtine »**  
Jean-Michel Prieur, président  
Valérie Leloup, directrice