

N° 143

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2019-2020

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 21 novembre 2019

## AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des affaires sociales (1) sur le projet de loi  
de finances, adopté par l'Assemblée nationale, pour 2020,*

TOME II

### COHÉSION DES TERRITOIRES

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* ; MM. René-Paul Savary, Gérard Dériot, Mme Colette Giudicelli, M. Yves Daudigny, Mmes Michelle Meunier, Élisabeth Doineau, MM. Michel Amiel, Guillaume Arnell, Mme Laurence Cohen, M. Daniel Chasseing, *vice-présidents* ; M. Michel Forissier, Mmes Pascale Gruny, Corinne Imbert, Corinne Féret, M. Olivier Henno, *secrétaires* ; Mme Cathy Apourceau-Poly, M. Stéphane Artano, Mmes Martine Berthet, Christine Bonfanti-Dossat, MM. Bernard Bonne, Jean-Noël Cardoux, Mmes Annie Delmont-Koropoulis, Catherine Deroche, Chantal Deseyne, Nassimah Dindar, Catherine Fournier, Frédérique Gerbaud, M. Bruno Gilles, Mmes Michelle Gréaume, Nadine Grelet-Certenais, Jocelyne Guidez, Véronique Guillotin, Victoire Jasmin, M. Bernard Jomier, Mme Florence Lassarade, M. Martin Lévrier, Mmes Monique Lubin, Viviane Malet, Brigitte Micouleau, MM. Jean-Marie Morisset, Philippe Mouiller, Mmes Frédérique Puissat, Marie-Pierre Richer, Laurence Rossignol, Patricia Schillinger, MM. Jean Sol, Dominique Théophile, Jean-Louis Tourenne, Mme Sabine Van Heghe.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (15<sup>ème</sup> législ.) : 2272, 2291, 2292, 2298, 2301 à 2306, 2365, 2368 et T.A. 348

Sénat : 139 et 140 à 146 (2019-2020)



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES OBSERVATIONS DE LA COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES.....	5
AVANT-PROPOS .....	7
I. UN PROGRAMME SOUMIS À L'URGENCE QUI DEMEURE EN SOUS- BUDGÉTISATION .....	9
A. LA PERSISTANCE DE LA SOUS-BUDGÉTISATION EN 2019.....	9
1. Un programme destiné à l'hébergement et à l'accompagnement vers le logement .....	9
2. La progression de la sous-budgétisation entre 2018 et 2019.....	10
B. UNE DEMANDE D'HÉBERGEMENT EN PROGRESSION CONSTANTE .....	12
II. DES CRÉDITS EN HAUSSE POUR 2020 QUI DONNENT LA PRIORITÉ AU « LOGEMENT D'ABORD » .....	16
A. LES CRÉDITS DÉDIÉS À L'HÉBERGEMENT D'URGENCE ET D'INSERTION PROGRESSENT MODÉRÉMENT .....	16
1. La progression des moyens alloués à la veille sociale.....	16
2. Les crédits dédiés à l'hébergement restent relativement stables .....	18
a) L'hébergement d'urgence.....	18
b) Les CHRS .....	20
3. Les actions dédiées à la prévention de l'exclusion et à la conduite des politiques de l'hébergement .....	21
a) L'augmentation des crédits destinés à la prévention de l'exclusion .....	21
b) La reconduction de l'enveloppe dédiée à la conduite et à l'animation des politiques.....	21
B. L'ACCENT EST MIS SUR LA MISE EN ŒUVRE DU PLAN LOGEMENT D'ABORD PAR LES DISPOSITIFS DE LOGEMENT ADAPTÉ .....	22
1. Des moyens alloués au logement adapté en hausse, en réponse à l'objectif du « logement d'abord » .....	22
2. Des efforts à poursuivre pour maîtriser les coûts sans renoncer à l'accompagnement social .....	25
a) Disposer d'une meilleure connaissance des publics pour une orientation adaptée .....	25
b) Renforcer les outils de pilotage et de contrôle des opérateurs de l'hébergement.....	26
EXAMEN EN COMMISSION.....	27
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES .....	33



## **LES OBSERVATIONS DE LA COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES**

Réunie le **mercredi 27 novembre 2019**, 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 » de la mission « Cohésion des territoires » du **projet de loi de finances pour 2020**.

Bien que les moyens dédiés au programme 177 aient augmenté de 42,9 % en cinq ans, la sous budgétisation du programme 177 se poursuit en 2018 et en 2019. Pour 2020, les crédits demandés augmentent de 5,3 % par rapport à 2019 mais demeurent inférieurs à l'exécution 2018.

Les capacités du parc d'hébergement, et les financements dédiés, continuent d'augmenter pour répondre à une demande de mise à l'abri toujours soutenue. Malgré les volontés de limiter la gestion dans l'urgence et le recours aux nuitées d'hôtel, la réponse humanitaire impose de recourir encore à ces dispositifs, sans perspective de véritable limitation à court terme.

Dans le cadre du plan « logement d'abord », les crédits dédiés au logement adapté augmentent significativement afin de développer l'offre de pensions de famille et en intermédiation locative.

La réussite du plan « logement d'abord » doit permettre de remédier à la saturation des dispositifs d'hébergement, en les recentrant sur leurs missions d'urgence, et d'accroître l'accès au logement. Elle ne pourra toutefois pas se réaliser en négligeant la réponse à apporter aux situations d'urgence et aux besoins d'accompagnement des plus éloignés du logement.

Des outils visant à mieux maîtriser les coûts et à renforcer la gestion des dispositifs d'hébergement sont en cours de déploiement. Ils devraient permettre d'assurer un pilotage plus satisfaisant de la politique d'hébergement, compte tenu de ses contraintes liées aux situations de détresse. Une attention particulière doit enfin être portée sur la préservation de l'accompagnement social pour renforcer l'insertion dans le logement.

**Suivant l'avis de son rapporteur, la commission a donné un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Cohésion des territoires » du projet de loi de finances pour 2020.**



## AVANT-PROPOS

Mesdames, Messieurs,

Pour 2020, les crédits du programme 177 « hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables » de la mission « cohésion des territoires » augmentent de 5,3 % par rapport à la loi de finances pour 2019. Le montant demandé reste toutefois inférieur à l'exécution 2018 ainsi qu'à la prévision d'exécution 2019. La sous-budgétisation du programme se poursuit donc d'année en année sans perspective de résorption.

En effet, la demande d'hébergement continue de progresser, imposant d'augmenter les capacités d'accueil, au gré des périodes hivernales à l'issue desquelles plusieurs milliers de places sont pérennisées chaque année (6 000 en 2019). Malgré la volonté affichée de limiter l'hébergement hôtelier, le recours aux nuitées augmente inexorablement et a atteint 48 733 places en 2018. Le parc d'hébergement pérenne en centres d'hébergement d'urgence progresse également de manière significative. Au total, près de 146 000 places d'hébergement sont actuellement ouvertes mais des centaines de personnes demeurent à la rue, sans solution d'accueil, en particulier en région parisienne.

En parallèle, l'accent est mis sur le développement du logement adapté conformément aux objectifs fixés dans le cadre du plan « logement d'abord (2017-2022) ». En bonne voie, les ouvertures de places en pensions de famille et en intermédiation locative n'ont toutefois pas démarré aussi rapidement que prévu, compte tenu des délais nécessaires à la mise en place des dispositifs.

Les orientations du plan « logement d'abord » vont dans le bon sens et doivent permettre de remédier à la saturation des dispositifs d'hébergement, en les recentrant sur leur mission d'accueil temporaire et inconditionnel. La réussite de ce plan ne pourra toutefois pas être réalisée sans maintenir une offre d'hébergement d'urgence satisfaisante au regard de la demande et qui assure l'accompagnement vers le logement des personnes les moins autonomes.

Par conséquent, des progrès restent à faire sur la programmation budgétaire du programme et sur le pilotage des dispositifs d'hébergement pour mieux maîtriser leurs financements. Les outils qui se mettent progressivement en place afin de disposer d'une meilleure connaissance des publics et d'assurer un pilotage par le biais de contrats d'objectifs et de moyens sont autant de leviers pour mieux maîtriser les coûts. Ils doivent être mis en œuvre avec le souci de préserver l'accompagnement social des publics accueillis, nécessaire pour leur assurer une sortie des dispositifs. L'articulation entre hébergement et logement adapté ou social reste encore à renforcer, notamment par le biais des SIAO, pour favoriser la sortie de l'hébergement et l'accompagnement vers le logement.

**La commission a émis un favorable à l'adoption des crédits de la mission « cohésion des territoires ».**

## I. UN PROGRAMME SOUMIS À L'URGENCE QUI DEMEURE EN SOUS-BUDGÉTISATION

### A. LA PERSISTANCE DE LA SOUS-BUDGÉTISATION EN 2019

#### 1. Un programme destiné à l'hébergement et à l'accompagnement vers le logement

Le programme 177 « hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables » de la mission « cohésion des territoires » est destiné à financer **des dispositifs d'hébergement et d'accompagnement vers le logement des personnes sans abri**. Ces dispositifs répondent au **principe d'accueil inconditionnel** des personnes sans domicile inscrit à l'article L. 345-2-2 du code de l'action sociale et des familles, aux termes duquel « toute personne sans abri en situation de détresse médicale, psychique ou sociale a accès, à tout moment, à un dispositif d'hébergement d'urgence. »

Les crédits du programme sont principalement attribués à des tiers, **acteurs de la veille sociale et gestionnaires de structures d'hébergement et d'insertion**, dont la plupart ont le statut d'association. Ils permettent ainsi de financer, au titre de la veille sociale, des actions permettant d'aller vers les publics sans domicile, notamment par le biais de maraudes, afin de procéder à leur évaluation sociale et à leur orientation vers une structure d'hébergement adaptée. Ces actions sont coordonnées dans chaque département par un service intégré d'accueil et d'orientation (SIAO) dont la gestion est assurée par un tiers, sur le fondement d'une convention conclue avec l'État.

Les trois quarts des crédits du programme sont en outre dédiés au financement de **places d'hébergement**, dont le parc pérenne comprend, au 31 décembre 2018, **146 531 places** ainsi réparties :

- hôtels (48 733 places) ;
- centres d'hébergement d'urgence (51 837 places) ;
- centres d'hébergement et de réinsertion sociale (44 865 places) ;
- résidences hôtelières à vocation sociale (1 096 places).

A ces places s'ajoutent des **places hivernales et exceptionnelles** ouvertes chaque année pour répondre aux demandes de mise à l'abri pendant l'hiver. Une part de ces places est pérennisée, à la décision du Gouvernement, à la fin de la période hivernale. Pour l'hiver 2018-2019, 12 523 places ont été ouvertes et 6 000 d'entre elles ont été pérennisées à partir du 1<sup>er</sup> avril 2019.

Enfin, **des dispositifs de logement adapté**, destinés à l'accompagnement du public vulnérable vers le logement pérenne, sont financés par le programme. À ce titre, les crédits du programme financent 17 847 places en pension de famille et 38 888 places en intermédiation locative au 31 décembre 2018.

## 2. La progression de la sous-budgétisation entre 2018 et 2019

**La loi de finances initiale pour 2018 avait prévu une enveloppe de 1 954 millions d'euros en crédits de paiement pour 2018**, soit un niveau nettement supérieur à la loi de finances pour 2017 (1 742 millions d'euros). Malgré cette augmentation significative des moyens alloués au programme, le montant de crédits retenu s'est une fois encore avéré insuffisant pour clôturer l'année, **l'exécution pour 2018 s'étant élevée à 2 099 millions d'euros** en crédits de paiement<sup>1</sup>. Cet écart a été principalement comblé par un report de crédits de 2017 sur 2018 (96 millions d'euros) ainsi que par une enveloppe de crédits supplémentaires accordée par la loi de finances rectificative pour 2018 (60 millions d'euros).

**Pour 2019, les crédits ouverts par la loi de finances initiale se sont élevés à 1 891 millions d'euros** en crédits de paiement. Cette programmation budgétaire, inférieure à la LFI pour 2018, était justifiée par une modification du périmètre du programme. Le financement des centres d'hébergement d'urgence pour migrants (CHUM), dont le coût était estimé à 118,7 millions d'euros, a été transféré du programme 177 aux programmes 104 et 303 du ministère de l'intérieur.

D'une part, le programme a bénéficié en cours d'année **de reports de crédits de 2018 sur 2019 de l'ordre de 10,5 millions d'euros** (CP) et d'un **transfert de crédits** du programme 304 (38,2 millions d'euros en CP). D'autre part, compte tenu des besoins de financement recensés dans chaque région, **le projet de loi de finances rectificative pour 2019 comporte une demande de crédits supplémentaires de 178 millions d'euros** pour le programme. L'exécution du programme pourrait ainsi atteindre **2 118 millions d'euros**.

### Prévision d'exécution du programme 177 pour 2019 (en CP)

<b>LFI 2019</b>	<b>1 891 214 477</b>
<i>Reports de crédits 2018 sur 2019</i>	<i>10 500 000</i>
<i>Transfert du P304 au P177</i>	<i>38 204 386</i>
<i>Crédits demandés en PLFR 2019</i>	<i>178 165 146</i>
<b>Prévision d'exécution</b>	<b>2 118 084 009</b>

Source : Réponses au questionnaire budgétaire du rapporteur

<sup>1</sup> Loi n° 2019-811 du 1<sup>er</sup> août 2019 de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2018.

Alors qu'entre 2016 et 2018, la sous-budgétisation du programme tendait à se réduire grâce à une programmation budgétaire progressivement plus sincère, **l'exercice 2019 renouerait avec une sous-budgétisation significative**, l'écart estimé entre les crédits ouverts en LFI et la prévision d'exécution s'élevant à 12 %. Votre rapporteur avait indiqué l'année dernière que l'enveloppe ouverte pour 2019 risquait d'être insuffisante, malgré la mesure de transfert intervenue sur le programme 177 au 1<sup>er</sup> janvier 2019<sup>1</sup>.

#### Écarts entre crédits du programme 177 ouverts en LFI et exécutés (2014-2019)

<i>en millions d'euros</i>		Écart en montant	Écart en %
<b>LFI 2014</b>	1 316	+ 153	+ 11,6 %
<b>Exécution 2014</b>	1 469		
<b>LFI 2015</b>	1 366	+ 225	+ 16,5 %
<b>Exécution 2015</b>	1 591		
<b>LFI 2016</b>	1 513	+ 238	+ 15,7 %
<b>Exécution 2016</b>	1 751		
<b>LFI 2017</b>	1 742	+ 221	+ 12,7 %
<b>Exécution 2017</b>	1 963		
<b>LFI 2018</b>	1 954	+ 145	+ 7,4 %
<b>Exécution 2018</b>	2 099		
<b>LFI 2019</b>	1 891	+ 227	+ 12 %
<b>Prévision d'exécution 2019</b>	2 118		
<b>PLF 2020</b>	1 991	-	-

*Source : Commission des affaires sociales d'après les annexes budgétaires aux lois de finances*

Des efforts ont été conduits depuis deux ans par les services du ministère de la cohésion des territoires afin de construire une programmation budgétaire plus sincère. **Un exercice de rebasage du programme, dit « BOP base zéro » (BBZ)**, a été engagé pour 2018 afin d'identifier le socle des dépenses pérennes du programme, en lien avec les services déconcentrés. Il a permis de réduire la sous-budgétisation du programme en 2018. Cet exercice a été reconduit en 2019 (BBZ2) et a abouti dès janvier 2019 à la délégation aux responsables des BOP régionaux de la totalité des crédits nécessaires au financement de leurs dispositifs pérennes et reconductibles.

<sup>1</sup> Avis n° 150 de M. Jean-Marie Morisset, fait au nom de la commission des affaires sociales, sur le projet de loi de finances pour 2019 (2018-2019).

Les efforts destinés à réaliser une programmation budgétaire plus sincère sont donc à poursuivre. L'atteinte d'une programmation sincère reste toutefois à relativiser en raison de la nature des dépenses supportées par le programme, largement soumises à l'urgence et aux aléas de la demande de mise à l'abri, difficilement prévisible de façon précise.

### **B. UNE DEMANDE D'HÉBERGEMENT EN PROGRESSION CONSTANTE**

La situation du sans-abrisme est généralement causée par une conjugaison de difficultés sociales, psychologiques et de santé et intervient lorsque toutes les autres politiques d'accompagnement social ont échoué. La demande d'hébergement, résultat de cette situation, n'a cessé de progresser ces dernières années en raison de **l'augmentation de la pauvreté et de l'exclusion**.

Selon l'Insee, le taux de pauvreté fixé à 60 % du revenu médian est passé de 14,1 % en 2017 à 14,7 % en 2018<sup>1</sup>. Le nombre de décisions de justice ordonnant une expulsion du domicile pour impayé de loyer ou défaut d'assurance a augmenté de 10,6 % entre 2010 et 2017. Au cours de cette période, les expulsions effectives avec concours de la force publique ont augmenté de 33 %<sup>2</sup>.

En outre, la demande d'hébergement progresse du fait du **dynamisme des flux migratoires** ces dernières années : le nombre total de demandes d'asile enregistré par l'Office français de la protection des réfugiés et apatrides (Ofpra) s'est élevé à 35 520 en 2007, puis 66 251 en 2013 et a atteint 123 625 en 2018<sup>3</sup>. Faute de places suffisantes dans le parc d'hébergement des demandeurs d'asile, géré par le ministère de l'intérieur, le dynamisme des flux migratoires a des conséquences sur la demande d'hébergement généraliste.

Pour répondre à une demande en progression constante, **les capacités d'hébergement d'urgence et d'insertion ont doublé depuis 2010**.

---

<sup>1</sup> Ces estimations tiennent compte de la baisse des allocations logement dans le parc HLM mais pas de la réduction des loyers dans le parc social.

<sup>2</sup> Fondation Abbé Pierre, L'état du mal logement en France 2019, rapport annuel n° 24.

<sup>3</sup> Ofpra, rapport d'activité 2018.

### Nombre de places par dispositif d'hébergement

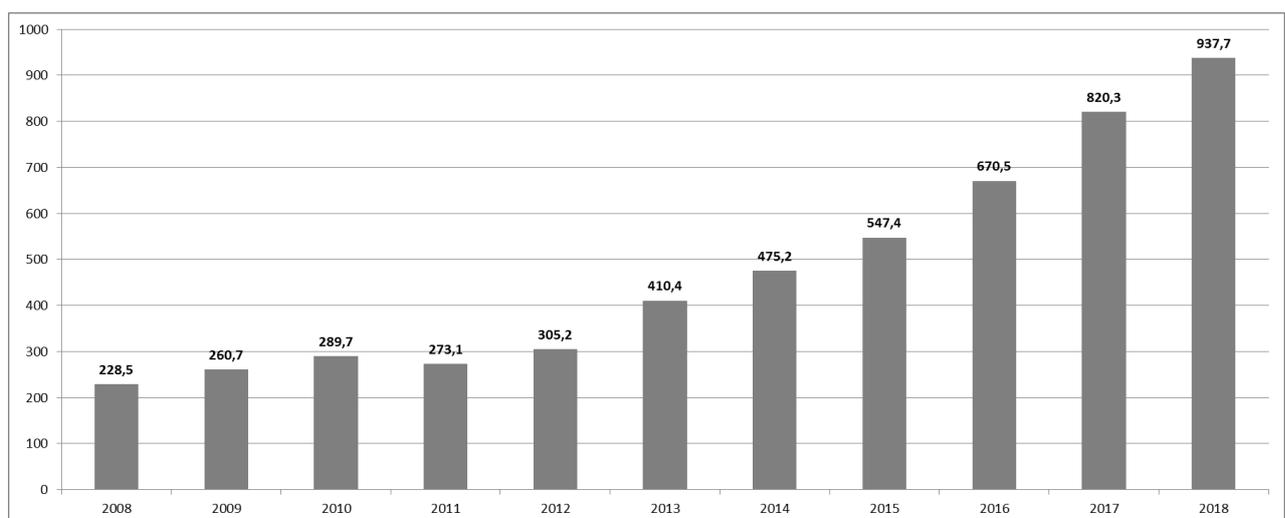
	CHRS	CHU	Hôtel
2010	39 525	18 593	13 948
2011	39 346	19 766	16 235
2012	39 142	22 091	20 727
2013	39 145	28 692	25 496
2014	40 690	30 537	32 300
2015	42 176	31 846	37 962
2016	43 198	36 293	42 646
2017	44 691	45 911	45 162
2018	44 865	51 837	48 733
Évolution 2010-2018	+ 13,5 %	+ 179 %	+ 249 %

Source : DGCS

Les financements alloués à ces places d'hébergement ont par conséquent suivi cette progression. C'est particulièrement le cas des crédits alloués au financement des places à l'hôtel et en centres d'hébergement d'urgence, dont le montant, qui a progressé plus rapidement que l'ensemble du programme 177, a plus que quadruplé en dix ans, passant de 228,5 millions d'euros en 2008 à 937,7 millions d'euros en 2018.

### Dépenses d'hébergement d'urgence hors CHRS (2008-2018)

(en millions d'euros, en crédits de paiement)



Source : Réponses au questionnaire budgétaire du rapporteur

Au total, **les crédits du programme 177 ont connu une augmentation de 42,9 % en cinq ans, passant de 1 469 millions d'euros en 2014 à 2 099 millions d'euros en 2018.** Malgré cette progression considérable de l'offre d'hébergement, **les capacités d'accueil demeurent insuffisantes** au regard du nombre de personnes à la rue et des demandes non pourvues. La nuit de la solidarité organisée le 7 février 2019 a ainsi recensé 3 622 sans-abri à Paris. Le taux de réponse positive des SIAO aux demandeurs d'hébergement s'est élevé à 32 % en 2018. Concernant les demandes de logement adapté, il ne s'est élevé qu'à 1,2 %<sup>1</sup>.

**La situation à Paris est particulièrement préoccupante : le nombre d'usagers du 115 est passé de 35 556 en 2010 à 62 2280 en 2019.** Sur cette période, la part des familles augmente chaque année, passant de 44,4 % à 60,6 %. Il faut souligner que les familles sont plus difficiles à héberger, compte tenu de la configuration des structures d'accueil. Par ailleurs, si le nombre de personnes isolées augmente moins vite que les familles, c'est notamment parce que cette catégorie renonce davantage à effectuer une demande d'hébergement.

En comparant la situation au Samu social de Paris à une date équivalente, le premier lundi d'octobre, **les services du Samu social ont fait part d'un nombre d'appel qui a presque triplé entre 2016 et 2019.** En trois ans, il faut noter que les places disponibles à l'hôtel se réduisent, en raison de la saturation de l'offre. Le nombre de demandes d'hébergement de la part des familles augmente considérablement, par rapport aux personnes isolées, faisant accroître les demandes non pourvues pour ces familles, faute de places adaptées.

---

<sup>1</sup> Indicateur de performance de la mission cohésion des territoires (PAP 2019).

**Situation au Samu social de Paris le premier lundi d'octobre (2016/2019)**

	<b>Lundi 10 oct. 2016</b>	<b>Lundi 7 oct. 2019</b>
Nombre d'appels reçus	6 135	16 869
Nombre d'appels répondus	1 426	1 673
Nombre d'appels différents	1 338	1 708
Places disponibles en CHU	218	306
<i>dont places familles</i>	0	73
Places disponibles à l'hôtel	48	18
<i>dont places familles</i>	30	8
Places disponibles en LAM/LHSS**	10	6
Demandes formulées personnes isolées	440	394
Demandes formulées familles		
<i>en nombre de familles</i>	242	590
<i>en nombre de personnes en famille</i>	772	1 681
Demandes non pourvues personnes isolées	196	170
Demandes non pourvues familles		
<i>en nombre de familles</i>	185	571
<i>en nombre de personnes en famille</i>	632	1 659

\*\* lits d'accueil médicalisés (LAM) ; lits halte soin santé (LHSS).

Source : Commission des affaires sociales d'après les données transmises par le Samu social de Paris

Par conséquent, un nombre croissant de personnes sans domicile, notamment des familles, est contraint de trouver une solution alternative à l'hébergement d'urgence. **Plusieurs établissements hospitaliers de l'AP-HP ont dû ainsi héberger des femmes avec leur nouveau-né pendant quelques nuits**, faute de solution d'hébergement, déstabilisant encore davantage ces établissements soumis à d'importantes difficultés.

**Les stations du métro parisien constituent aussi une solution pour un grand nombre de personnes sans domicile.** Selon une enquête réalisée par le Samu social de Paris, à la demande de la région Ile-de-France et de la RATP, 700 personnes sans-abri ont été vues dans le métro parisien sur une période de six mois en 2019. En moyenne 200 personnes dorment chaque jour dans les couloirs du métro hors période hivernale et 350 personnes en hiver. Ce sont majoritairement des hommes dont la moitié a plus de 45 ans.

## II. DES CRÉDITS EN HAUSSE POUR 2020 QUI DONNENT LA PRIORITÉ AU « LOGEMENT D'ABORD »

Les crédits demandés pour 2020 progressent de 5,3 % par rapport à la LFI pour 2019, s'élevant à 1 991 millions d'euros. Si la plupart des sous-actions du programme voient leurs crédits augmenter, l'accent est davantage mis sur la veille sociale, destinée à aller vers le public sans domicile et à procéder à son orientation, et sur les dispositifs de logement adapté - pensions de famille et intermédiation locative - dont le développement répond aux objectifs du *plan quinquennal pour le logement d'abord et la lutte contre le sans-abrisme* (2017-2022).

### Crédits par action votés pour 2019 et demandés pour 2020

	LFI 2019		PLF 2020		Évolution en montant		Évolution en %	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
<b>Action 11</b>	45 361 191		50 361 191		5 000 000		11 %	
<b>Action 12</b>	1 818 620 629	1 836 720 629	1 905 920 629	1 931 720 629	87 300 000	95 000 000	4,8 %	5,2 %
<b>Action 14</b>	9 132 657		9 132 657		0		0 %	
<b>Total</b>	1 873 114 477	1 891 214 477	1 965 414 477	1 991 214 477	92 300 000	100 000 000	4,9 %	5,3 %

Source : Commission des affaires sociales d'après le PAP 2019 et les réponses au questionnaire budgétaire

### A. LES CRÉDITS DÉDIÉS À L'HÉBERGEMENT D'URGENCE ET D'INSERTION PROGRESSENT MODÉRÉMENT

#### 1. La progression des moyens alloués à la veille sociale

Au sein de l'action 12 « hébergement et logement adapté », qui concentre 97 % des crédits du programme, la sous-action dédiée à la **veille sociale** est principalement consacrée au financement des SIAO et des maraudes. Les moyens alloués à la veille sociale progressent de 10,1 %.

#### Crédits dédiés à la veille sociale votés pour 2019 et demandés pour 2020 (AE=CP)

	LFI 2019	PLF 2020	Évolution en montant	Évolution en %
<b>Veille sociale</b>	137 744 466	148 343 294	10 598 828	10,1 %

Source : Commission des affaires sociales d'après le PAP 2019 et les réponses au questionnaire budgétaire

- Les crédits de la veille sociale permettent tout d’abord de financer les **services intégrés d’accueil et d’orientation** (SIAO), qui assurent dans chaque département<sup>1</sup> la coordination des acteurs de l’accueil, de l’hébergement et de l’insertion sur le territoire. Afin d’assurer un meilleur appariement de l’offre et de la demande d’hébergement sur le territoire, les gestionnaires de structures d’accueil doivent mettre leurs places vacantes à la disposition des SIAO qui procèdent à l’orientation des publics. Ils centralisent également les demandes d’hébergement en gérant la plateforme téléphonique 115 dans le département. En outre, les SIAO assurent la coordination des maraudes dans le département.

Cette mission de coordination de l’offre et de la demande a été consolidée par le développement d’un **outil informatique commun aux acteurs de l’hébergement, le SI-SIAO**. Initié en 2010, ce système d’information a été progressivement généralisé à l’ensemble des missions du SIAO (insertion puis urgence) et sur l’ensemble du territoire, à l’exception de quatre départements en 2018. Une nouvelle version du SI-SIAO doit être livrée en 2020 par les services de la direction générale de la cohésion sociale.

D’importants efforts restent à conduire concernant l’organisation des SIAO, comme l’a indiqué votre rapporteur dans le rapport d’information consacré à l’hébergement d’urgence qu’il a présenté cette année avec son collègue Guillaume Arnell<sup>2</sup>. Il convient d’achever la fusion des SIAO dans chaque département et de consolider leur rôle de coordination en leur donnant les outils permettant, d’une part, de disposer d’une meilleure connaissance des publics et, d’autre part, de renforcer leur rôle dans l’accès au logement.

- Les crédits de la veille sociale financent également des **maraudes**, qui permettent d’aller vers le public à la rue pour leur offrir un accompagnement et les orienter vers une structure d’hébergement adaptée, en lien avec les SIAO. Le renforcement des maraudes et leur professionnalisation fait partie des axes du Gouvernement, notamment dans le cadre de la stratégie de lutte contre la pauvreté (2018-2022). L’augmentation des crédits de la veille sociale permettront de poursuivre ces actions. En outre, dans le cadre de ce plan, des actions d’accompagnement spécifique de certains publics sont financées par cette sous action, tel que l’accompagnement vers le logement de familles hébergées à l’hôtel en Ile-de-France.

---

<sup>1</sup> La loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l’accès au logement et un urbanisme rénové a prévu la désignation d’un SIAO unique par département. En 2019, il reste quelques départements dans lesquels le processus d’unification des SIAO n’a pas abouti.

<sup>2</sup> « Hébergement d’urgence : renforcer le pilotage pour mieux maîtriser les financements », rapport d’information n° 614 (2018-2019) de MM. Guillaume ARNELL et Jean-Marie MORISSET, fait au nom de la commission des affaires sociales, déposé le 26 juin 2019.

• Enfin, ces crédits permettent de financer des **accueils de jour**, qui ne sont pas des structures d'hébergement mais qui offrent, pendant la journée, un accueil, un accompagnement et une aide à l'orientation des personnes en situation d'exclusion et en recherche d'hébergement. Ces structures peuvent proposer des prestations telles que le service de repas, la domiciliation, de l'hygiène et des soins ou encore des ateliers d'insertion et d'accompagnement.

## 2. Les crédits dédiés à l'hébergement restent relativement stables

Près des trois quarts des crédits du programme sont dédiés au **financement de places d'hébergement**, à l'hôtel, en centre d'hébergement d'urgence (CHU) et en centre d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS). L'enveloppe de crédits dédiés à l'hébergement d'urgence (CHU et hôtels) progresse de 4,5 % tandis que celle allouée aux CHRS reste quasiment stable, augmentant de 1,1 %.

### Crédits dédiés à l'HU et aux CHRS votés pour 2019 et demandés pour 2020

	LFI 2019		PLF 2020		Évolution en montant		Évolution en %	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
<b>HU</b>	732 992 722	751 092 722	760 554 914	784 754 914	27 562 192	33 662 192	3,8 %	4,5 %
<b>CHRS</b>	623 863 023		631 003 521		7 140 498		1,1 %	

Source : Commission des affaires sociales d'après le PAP 2019 et les réponses au questionnaire budgétaire

#### a) L'hébergement d'urgence

Les crédits dédiés à l'hébergement d'urgence financent des places d'hébergement dans des hôtels et des centres d'hébergement d'urgence, par l'attribution de subventions à des tiers gérant ces structures.

• La réservation de **nuitées d'hôtels**, assurée par les SIAO, permet d'héberger temporairement des personnes à la rue, notamment des familles. Le recours aux nuitées d'hôtels a permis d'apporter une réponse rapide aux demandes d'hébergement, en étendant facilement les capacités d'accueil sans créer de nouvelles structures. Le nombre de places réservées à l'hôtel a ainsi presque doublé en cinq ans, pour atteindre 48 733 places en 2018. Un plan de réduction des nuitées hôtelières a été conduit par la Dihal<sup>1</sup> en 2015. Il a permis de contenir l'augmentation des places à l'hôtel sans toutefois engager leur diminution.

<sup>1</sup> Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement.

Malgré ces mesures, **l'augmentation des nuitées hôtelières semble donc inexorable, face à la demande d'hébergement et aux situations d'urgence**. En région parisienne, du fait de la saturation de l'offre, les SIAO sont amenés à réserver les places à l'hôtel qui se présentent sans opérer de sélection des gestionnaires. Les conditions d'accueil et d'accompagnement n'y sont pas satisfaisantes, en particulier pour les familles, et les moyens dont disposent les SIAO pour contrôler ces conditions d'hébergement ne sont pas adaptés au nombre toujours plus important de places réservées. Faut de places suffisantes dans le parc d'hébergement et d'accompagnement vers le logement, des personnes restent hébergées à l'hôtel pendant plusieurs années. Quelques programmes d'accompagnement à la sortie de l'hôtel sont engagés par le Samu Social de Paris et dans le cadre de la stratégie de lutte contre la pauvreté. Ces dispositifs gagneraient à être renforcés et étendus pour améliorer la sortie des personnes à l'hôtel.

- Les **centres d'hébergement d'urgence** assurent l'hébergement temporaire des personnes sans-abri, en réponse à l'obligation d'accueil inconditionnel. Les personnes hébergées en CHU bénéficient d'un accompagnement social destiné à les aider dans leurs démarches d'accès aux droits et à un logement. Leur séjour en CHU peut en principe durer aussi longtemps qu'une solution durable ne leur est pas proposée<sup>1</sup>. Constituant la réponse la plus adaptée à la demande d'hébergement d'urgence, les CHU ont vu leur capacité d'accueil atteindre **51 837 places en 2018**. L'extension progressive du parc de CHU s'effectue principalement par la pérennisation de places ouvertes pendant les campagnes hivernales.

- Les crédits de l'hébergement d'urgence financent en outre les ouvertures de **places temporaires lors des périodes hivernales**. Elles permettent d'accroître les capacités d'accueil pendant les mois les plus froids de l'année par la mise à disposition de foncier, en particulier des collectivités territoriales, tels que des gymnases ou des salles communales, aménagé pour l'accueil temporaire de personnes sans domicile. **L'hiver 2018-2019 a donné lieu à l'ouverture de 12 523 places temporaires parmi lesquelles 6 000 ont été pérennisées à compter du 1<sup>er</sup> avril 2019**. La progression des crédits pour 2020 doit permettre de financer ces places dorénavant pérennes. Le Gouvernement a indiqué que la campagne hivernale 2019-2020 devrait permettre d'ouvrir jusqu'à 14 000 places temporaires entre le 1<sup>er</sup> novembre et le 31 mars prochain.

---

<sup>1</sup> Art. L. 345-2-3 du code de l'action sociale et des familles.

**Places supplémentaires ouvertes et places pérennisées  
lors des campagnes hivernales (2015 à 2019)**

	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019
<b>Places ouvertes</b>	8 561	10 015	12 413	12 523
<b>Places pérennisées</b>	2 300	4 200	5 000	6 000

*Source : Réponses au questionnaire budgétaire du rapporteur*

*b) Les CHRS*

Les **CHRS** sont des établissements soumis à autorisation et financés par des dotations de l'État, relevant de la catégorie des établissements sociaux et médico-sociaux. Ils assurent l'accueil de personnes en situation de difficulté ou de détresse en leur offrant un accompagnement afin qu'elles recouvrent leur autonomie sociale et qu'elles accèdent à un logement pérenne. Le nombre de places en CHRS a connu une progression moins importante que celle du parc en CHU et à l'hôtel et a atteint **44 865 places en 2018**.

Le financement des CHRS a fait l'objet d'une **démarche de convergence tarifaire** en 2018, alors qu'une **enquête nationale coûts** (ENC) a révélé d'importantes disparités selon les territoires et les structures d'accueil. La démarche de convergence a été mise en place en fixant des tarifs plafonds selon l'activité et les missions des CHRS<sup>1</sup>, avec pour objectif de réaliser 57 millions d'euros d'économies en quatre ans. Les efforts demandés aux CHRS ont toutefois eu des **conséquences importantes sur leur fonctionnement**, certains centres ayant été contraints de réduire leurs effectifs. Contrairement aux objectifs fixés, la démarche de convergence a également eu un impact pour les CHRS qui se trouvaient sous les tarifs plafonds. En outre, les critères retenus dans l'ENC, qui a permis de fixer les tarifs plafonds, n'ont pas pris suffisamment en compte les spécificités de certains centres (coût du foncier, type de public accueilli). Le Gouvernement est ainsi revenu sur l'objectif de réaliser 57 millions d'euros d'économies et a augmenté l'enveloppe allouée au CHRS de 10 millions d'euros en LFI par rapport au PLF pour 2019. La convergence tarifaire a ainsi induit une économie de 5,1 millions d'euros en 2019. Il est prévu de réaliser une économie du même montant en 2020, avec une enveloppe de crédits augmentant de 1,1 % pour les CHRS. Si une convergence de la tarification des CHRS apparaît justifiée, votre rapporteur considère que cette démarche devrait mieux prendre en compte les spécificités des CHRS afin qu'ils puissent continuer à remplir leurs missions d'accompagnement et d'insertion.

---

<sup>1</sup> Douze groupes homogènes d'activités et de missions (GHAM) ont été définis pour déterminer les tarifs plafonds, selon les missions des CHRS (hébergement, alimentation, accompagnement, accueil et orientation) et le mode d'hébergement (regroupé ou diffus).

### 3. Les actions dédiées à la prévention de l'exclusion et à la conduite des politiques de l'hébergement

#### a) L'augmentation des crédits destinés à la prévention de l'exclusion

- Les crédits de l'action 11 financent des **allocations et prestations d'aide sociale aux personnes âgées et handicapées** par dérogation à la compétence des conseils départementaux. Cette compétence résiduelle de l'État permet d'attribuer ces aides aux personnes sans domicile qui, faute de domiciliation fixe, ne pourraient en bénéficier de la part d'un conseil départemental. Les prestations financées permettent principalement la prise en charge de frais de séjour pour personnes sans domicile, des prestations d'aide-ménagère, ou encore des frais de repas. Les crédits demandés au titre de cette mission sont identiques à ceux prévus en LFI 2019, s'élevant à 32 millions d'euros (AE=CP).

- L'action 11 finance également le **fonctionnement des aires d'accueil des gens du voyage** par l'intermédiaire de l'aide au logement temporaire dite « **ALT2** », attribuée aux gestionnaires de ces aires. Le soutien à l'investissement dans les aires d'accueil fait l'objet d'un financement par le programme 135 « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat ». Les crédits destinés au financement de l'ALT2 progressent de 37 %, passant de 13,4 millions d'euros (LFI 2019) à **18,4 millions d'euros** (PLF 2020) en raison du développement des aires d'accueil.

#### b) La reconduction de l'enveloppe dédiée à la conduite et à l'animation des politiques

**Les crédits de l'action 14 sont dédiés à la conduite et à l'animation des politiques du secteur « accueil, hébergement et insertion » (AHI).** Un montant identique à l'enveloppe allouée en 2019 est demandé pour 2020, soit 9,1 millions d'euros (AE=CP).

Au sein de cette enveloppe, 3 millions d'euros sont dédiés à des **actions d'ingénierie** destinées à élaborer des outils de suivi et d'évaluation des dispositifs d'hébergement et d'accompagnement vers le logement. La refonte du logiciel SI-SIAO prévue en 2020 est notamment financée par ce biais, ainsi que le système d'information permettant de réaliser les études nationales de coûts auprès des gestionnaires de structures d'hébergement.

Cette action apporte également un **soutien financier aux associations têtes de réseaux** (5,5 millions d'euros) qui agissent dans le secteur AHI. Ces subventions soutiennent leur fonctionnement et leur permettent de mener des actions de professionnalisation de leurs personnels sur tout le territoire.

**B. L'ACCENT EST MIS SUR LA MISE EN ŒUVRE DU PLAN LOGEMENT  
D'ABORD PAR LES DISPOSITIFS DE LOGEMENT ADAPTÉ**

**1. Des moyens alloués au logement adapté en hausse, en réponse à  
l'objectif du « logement d'abord »**

Les dispositifs de **logement adapté**, financés par les crédits de l'action 12, offrent des solutions de logement aux personnes dont la situation économique et sociale ne leur permet pas d'accéder au logement ordinaire. Au 31 décembre 2018, les places en pensions de famille, intermédiation locative et résidences sociales s'élèvent à 232 753, soit une progression modérée par rapport à 2017 (231 332 places).

**Crédits dédiés au logement adapté pour 2019 et demandés pour 2020 (CP)**

	<b>LFI 2019</b>	<b>PLF 2020</b>	<b>Évolution en montant</b>	<b>Évolution en %</b>
<b>Pensions de famille</b>	113 336 922	125 892 922	12 556 000	11,1 %
<b>IML</b>	98 889 499	121 931 981	23 042 482	23,3 %
<b>Résidences sociales</b>	26 000 000	26 000 000	0	0 %
<b>ALT 1</b>	73 468 934	73 468 934	0	0 %

*Source : Commission des affaires sociales d'après le PAP 2019 et les réponses au questionnaire budgétaire*

- Le développement des **pensions de famille** et de **l'intermédiation locative** constitue une priorité du Gouvernement dans le cadre de la mise en œuvre du plan « logement d'abord ». Les pensions de famille sont des structures de petite taille (une vingtaine de places) dans lesquelles se trouve un hôte rémunéré à hauteur de 16 euros par jour et par place. Les personnes qui y sont logées, sans limitation de durée, bénéficient d'un accompagnement social. L'intermédiation locative constitue une aide versée à des associations ou organismes de logement social afin qu'ils louent des logements du parc privé pour les sous-louer à un tarif social à des personnes défavorisées suffisamment autonomes pour occuper un logement. Le plan logement d'abord a fixé pour objectif de créer en cinq ans 10 000 places supplémentaires en pensions de famille et 40 000 places en intermédiation locative, soit un doublement des capacités de ces dispositifs.

### **Le plan quinquennal 2018-2022 pour le logement d'abord et la lutte contre le sans-abrisme**

Présenté par le Président de la République au mois de septembre 2017, le plan se décline en cinq priorités :

- produire et mobiliser plus de logements abordables et adaptés aux besoins des personnes sans-abri et mal logées ;
- promouvoir et accélérer l'accès au logement et faciliter la mobilité résidentielle des personnes défavorisées ;
- mieux accompagner les personnes sans domicile et favoriser le maintien dans le logement ;
- prévenir les ruptures dans les parcours résidentiels et recentrer l'hébergement d'urgence sur ses missions de réponse immédiate et inconditionnelle ;
- mobiliser les acteurs et les territoires pour mettre en œuvre le principe du logement d'abord.

Ces axes reposent sur l'approche dite « *housing first* » qui a pour objet d'orienter les personnes sans-abri en priorité vers des solutions de logements pérennes, lorsque cela est possible, plutôt que vers des dispositifs d'hébergement temporaire. Elle vise à accompagner la personne directement dans un logement pérenne, sans créer de rupture dans son parcours d'insertion par des changements de lieux d'hébergement.

**L'ouverture de places en pension de famille n'atteint pas, à ce stade, les objectifs fixés :** 1 075 places ont été ouvertes en 2017 et 1 326 places en 2018. Ce démarrage moins rapide que prévu s'explique par les délais nécessaires à la réalisation des travaux préalables à l'ouverture des dispositifs. Les services du ministère de la cohésion des territoires prévoient ainsi l'ouverture de près de 2 000 places en 2019 et ont fixé l'objectif d'ouvrir 2 300 places en 2020. Cette montée en charge doit être financée par l'augmentation de 11,1 % des crédits alloués aux pensions de famille en 2020. En outre le forfait de financement à hauteur de 16 euros par place et par jour est resté inchangé depuis dix ans. Alors que le développement des pensions de famille constitue une priorité du Gouvernement, **la révision du montant forfaitaire constituerait un véritable levier de développement de ce type de logement adapté.**

**Concernant l'intermédiation locative, la progression constatée permettrait d'atteindre les objectifs fixés,** 5 352 places ayant été créées en 2017 et 4 926 places en 2018. Les prévisions fixées pour 2019 et 2020 s'élèvent à 8 850 places nouvelles chaque année, financées par une augmentation des crédits de 23,3 % pour 2020.

**L'orientation des publics vers le logement adapté pourrait cependant être améliorée.** Si l'accès direct des personnes sans domicile est l'un des objectifs du « logement d'abord », le développement du logement adapté doit aussi permettre de renforcer la sortie des dispositifs d'hébergement des personnes qui, grâce à l'accompagnement dont elles ont bénéficié, ont recouvré l'autonomie suffisante pour accéder à un logement adapté ou ordinaire. En 2018, 40 % des personnes sortant de CHRS accèdent à logement autonome et **11 % à un logement adapté**<sup>1</sup>. Le renforcement des prérogatives et des outils des SIAO devraient être l'occasion de consolider leur rôle d'orientation vers le logement adapté, dans la logique du plan « logement d'abord ».

- **Les montants de crédits dédiés aux résidences sociales et à l'ALT1 sont reconduits en 2020.** L'aide au logement temporaire ALT1 permet de couvrir les frais des organismes logeant temporairement des personnes sans domicile, cette aide se substituant aux allocations logement qui ne peuvent être attribuées en raison du public accueilli et du caractère temporaire de l'accueil ou de la disponibilité du logement. En 2018, 15 311 places bénéficient d'un co-financement par l'ALT1 et 21 152 places d'un financement exclusif par cette aide.

Le soutien aux **résidences sociales** s'effectue par le versement de **l'aide à la gestion locative sociale (AGLS)** qui vient couvrir des dépenses d'accueil et d'accompagnement des personnes réalisées dans le cadre d'un projet d'insertion sociale mis en œuvre au sein de ces résidences. Les résidences sociales, créées directement sous ce statut ou anciens foyers de jeunes travailleurs ou de travailleurs migrants, accueillent de façon temporaire des personnes en difficulté sociale. **Les crédits dédiés à l'AGLS sont marqués chaque année par une sous-exécution de l'enveloppe votée en LFI**, car une partie de cette enveloppe est redéployée en cours d'année pour **couvrir les besoins de financement de places d'hébergement d'urgence**.

#### Crédits dédiés à l'AGLS ouverts en LFI et exécutés (2016-2020)

<i>en M€</i>	2016	2017	2018	2019
<b>LFI</b>	26	26	26	26
<b>Exécution</b>	16,6	16,5	17,9	-

*Source : Commission des affaires sociales d'après les annexes aux lois de finances*

<sup>1</sup> Indicateur de performance de la mission « cohésion des territoires » (PAP 2020).

Ces redéploiements en cours d'année ne permettent pas au Parlement de disposer d'une visibilité satisfaisante des crédits dédiés aux résidences sociales. Par ailleurs, ils contredisent l'objectif de développement du logement adapté fixé dans le cadre du plan « logement d'abord ». Votre rapporteur invite donc le Gouvernement à construire une budgétisation plus sincère des crédits alloués aux résidences sociales, afin d'apprécier les moyens qui sont réellement accordés à leur développement.

## **2. Des efforts à poursuivre pour maîtriser les coûts sans renoncer à l'accompagnement social**

### *a) Disposer d'une meilleure connaissance des publics pour une orientation adaptée*

Afin d'assurer une orientation adaptée des publics sans domicile, les acteurs de l'hébergement et de l'insertion devraient **disposer d'une meilleure connaissance du public** sans-abri et accueilli dans les structures d'hébergement. C'est ce qu'ont indiqué votre rapporteur et son collègue Guillaume Arnell dans leur rapport consacré à l'hébergement d'urgence<sup>1</sup>.

D'une part, **le parc d'hébergement généraliste accueille un nombre important de personnes qui relèvent du dispositif national d'accueil dédié aux demandeurs d'asile**. L'enquête menée en mars 2019 par les services du ministère auprès des gestionnaires a établi que 11 400 demandeurs d'asile étaient hébergés dans le parc généraliste, ce qui représente 8 % de ses capacités. Les efforts de spécialisation entre parc généraliste et parc dédié aux demandeurs d'asile doivent donc être poursuivis, en améliorant les démarches de connaissance des publics grâce aux échanges entre SIAO et l'OFII initiés cette année. D'autre part, un nombre important de **personnes en situation irrégulière** est hébergé dans le parc généraliste sans que les services de l'État n'aient connaissance de leur nombre avec précision. Or, ces publics, qui relèvent de l'hébergement généraliste, ne peuvent accéder à un logement du fait de leur situation administrative et doivent bénéficier d'un accompagnement spécifique. La fluidité au sein du parc d'hébergement serait donc facilitée par une meilleure connaissance des publics accueillis.

En outre, les outils de suivi des personnes accueillies sont à renforcer pour **assurer une orientation plus complète des publics de la part des SIAO, notamment vers le logement adapté et le logement social**. Ces pistes d'amélioration devraient être intégrées aux travaux en cours visant à renforcer le rôle des SIAO et leurs outils de régulation de l'offre et de la demande d'hébergement.

---

<sup>1</sup> « Hébergement d'urgence : renforcer le pilotage pour mieux maîtriser les financements », rapport d'information n° 614 (2018-2019) de MM. Guillaume ARNELL et Jean-Marie MORISSET, fait au nom de la commission des affaires sociales, déposé le 26 juin 2019.

*b) Renforcer les outils de pilotage et de contrôle des opérateurs de l'hébergement*

Alors que les crédits dédiés à l'hébergement ne cessent d'augmenter, **la maîtrise des financements et le maintien de conditions d'accueil satisfaisantes passent tout d'abord par le renforcement des moyens de prévisibilité d'ouvertures de places et de contrôle des gestionnaires de structures d'hébergement.** À cet égard, votre rapporteur salue les démarches d'appels à candidature pour l'ouverture des places hivernales, initiées l'an dernier dans la région Ile-de-France et menées pour cet hiver dans les régions Ile-de-France, Hauts-de-France, Nouvelle-Aquitaine, Occitanie et PACA. Les décisions de pérennisation de places à l'issue de l'hiver doivent aussi être anticipées afin de fiabiliser les financements pour les gestionnaires et assurer une continuité de l'accueil. Face à la hausse considérable du nombre de places chaque année, et des financements dédiés, les moyens de contrôler les fonds alloués et les conditions d'accueil doivent être renforcés, en particulier dans les hôtels.

Par ailleurs, **le pilotage des gestionnaires est à renforcer grâce à des outils de contractualisation.** A cet égard, la loi ELAN a posé pour les CHRS l'obligation de conclure avec l'État un contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens (CPOM) à l'horizon 2022. Cette démarche est soutenue par votre rapporteur, car elle constitue un bon outil pour effectuer un meilleur suivi des opérateurs et assurer un financement plus adapté à leurs besoins. La mise en œuvre de cette contractualisation pluriannuelle suscite toutefois quelques inquiétudes de la part des gestionnaires de CHRS, qui ont déjà été marqués par la convergence tarifaire engagée en 2018, comme l'a constaté votre rapporteur lors de ses auditions. Le Gouvernement prépare en effet un cahier des charges qui définira, d'ici à la fin de cette année, **un modèle de CPOM pour les CHRS**, avec un certain nombre d'indicateurs à utiliser. Ce cahier des charges est l'aboutissement d'une phase de concertation avec les opérateurs de l'hébergement. Ils craignent toutefois que les indicateurs qui seront établis soient concentrés sur une logique de performance qui inciterait les gestionnaires à sélectionner les publics hébergés afin d'obtenir de bons résultats en matière d'insertion vers le logement et de rotation des publics. Votre rapporteur considère qu'il est tout à fait justifié de fixer des objectifs aux structures d'hébergement en termes d'accompagnement et d'accès aux droits et que ces risques doivent être évités en ajustant les indicateurs aux spécificités des publics accueillis.

Au total, ces mesures visant à renforcer le pilotage des structures d'hébergement apparaissent nécessaires pour maîtriser les coûts des dispositifs sans renoncer à l'accompagnement social des publics accueillis. C'est la condition pour concilier au mieux le respect du principe d'accueil inconditionnel et la nécessaire maîtrise des finances publiques. Les objectifs du plan « logement d'abord » ne pourront pas être atteints sans préserver une offre d'hébergement à la hauteur des besoins d'accueil en urgence et d'accompagnement des personnes les plus précaires pour leur permettre d'accéder à terme à un logement adapté ou autonome.

## EXAMEN EN COMMISSION

---

*Réunie le mercredi 27 novembre 2019, sous la présidence de M. Alain Milon, président, la commission procède à l'examen du rapport pour avis de M. Jean-Marie Morisset sur le programme « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables » de la mission « Cohésion des territoires » du projet de loi de finances pour 2020.*

*M. Jean-Marie Morisset, rapporteur pour avis sur le programme 177 « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables » de la mission « Cohésion des territoires ». – En juin, Guillaume Arnell et moi-même vous avons présenté notre rapport d'information sur l'hébergement d'urgence, qui contenait plusieurs propositions. Dans le cadre de ce projet de loi de finances, mes observations rejoignent celles que nous avons formulées l'été dernier.*

*Afin de répondre aux demandes d'hébergement des personnes en détresse et d'accompagner les plus précaires vers le logement, le programme 177 finance principalement des structures d'hébergement d'urgence et d'insertion et des dispositifs de logement adapté, sous la forme de dotations et de subventions.*

*Malgré la progression importante des crédits – près de 43 % en cinq ans – la sous-budgétisation du programme se poursuit d'année en année. Alors qu'elle s'est réduite entre 2016 et 2018, ce que nous avons salué l'an dernier, l'écart entre les crédits ouverts pour 2019 et la prévision d'exécution atteindrait 227 millions d'euros, dont 178 millions d'euros demandés dans le cadre de la loi de finances rectificative pour 2019.*

*Cette situation, que nous observons depuis plusieurs années, est le résultat d'une demande d'hébergement toujours soutenue du fait de la progression des situations de pauvreté et d'exclusion, ainsi que des flux migratoires.*

*Dans ce contexte, le nombre de places a continué de progresser en 2019, avec la pérennisation au mois d'avril de 6 000 places hivernales. Le recours aux nuitées hôtelières continue aussi d'augmenter et représente 48 733 places. Cette hausse apparaît inexorable malgré les volontés de la limiter, à tel point qu'en région parisienne, l'offre est saturée. Le parc d'hébergement généraliste a ainsi atteint 146 000 places d'accueil fin 2018.*

*Malgré la hausse des capacités d'accueil, la demande d'hébergement ne parvient pas à être satisfaite. De nombreuses personnes demeurent donc sans solution d'hébergement : à Paris, plusieurs établissements hospitaliers de l'AP-HP ont dû ainsi héberger des femmes avec leur nouveau-né pendant quelques nuits, faute de solution d'hébergement.*

Les stations du métro parisien constituent aussi une solution de mise à l'abri. Selon une enquête réalisée par le Samu social de Paris cette année, entre 200 et 350 personnes dorment chaque jour dans les couloirs du métro. Les chiffres qui nous ont été transmis par le Samu social de Paris parlent d'eux-mêmes : en comparant la situation au 115 de Paris à une date équivalente, le premier lundi d'octobre, le nombre d'appels est passé, entre 2016 et 2019, de 6 135 à 16 869.

Le budget qui nous est proposé pour 2020 prévoit une enveloppe de crédits de 1 991 millions d'euros, soit une augmentation de 5,3 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2019. Bien que cet effort soit significatif, il représente un montant inférieur à l'exécution de 2018 et à la prévision d'exécution pour 2019. Ce budget pour 2020 risque donc d'être, une fois encore, insuffisant.

D'importants moyens supplémentaires sont alloués au logement adapté, en particulier les pensions de famille et l'intermédiation locative, en cohérence avec le plan « logement d'abord », qui a fixé pour objectif de créer en cinq ans 10 000 places supplémentaires en pensions de famille et 40 000 places en intermédiation locative, soit un doublement des capacités de ces dispositifs.

Or, depuis le lancement du plan en 2017, l'ouverture des pensions de famille a été moins rapide que prévu, du fait des délais nécessaires à la réalisation de travaux préalables. Les crédits dédiés aux pensions de famille augmentent ainsi de 11,1 % afin d'accompagner la montée en charge du dispositif, avec l'objectif d'ouvrir 2 300 places en 2020. Néanmoins, le forfait de financement des pensions de famille, 16 euros par place et par jour, est resté inchangé depuis dix ans.

Alors que leur développement est une priorité du Gouvernement, la révision du montant forfaitaire apparaît nécessaire pour réussir cette montée en charge.

Concernant l'intermédiation locative, sa progression permettrait d'atteindre l'objectif de 40 000 places ouvertes en cinq ans. Pour accompagner cette dynamique, les crédits augmentent de 23,3 % pour 2020 avec un objectif de 8 850 places nouvelles.

Je souhaite également mentionner les crédits dédiés à l'aide à la gestion locative sociale (AGLS), qui permet de soutenir les résidences sociales. Alors que, depuis plusieurs années, une enveloppe de 26 millions d'euros est dédiée au financement de cette aide, elle est systématiquement sous-exécutée. Depuis 2016, 8 à 10 millions d'euros sont redéployés chaque année au profit de l'hébergement d'urgence. Ces redéploiements contredisent l'objectif de développement du logement adapté fixé par le plan Logement d'abord. Il faudrait y mettre un terme et prévoir un montant de crédits intégralement dédiés au soutien des résidences sociales.

La progression des moyens alloués à l'hébergement est plus modérée. L'enveloppe dédiée à l'hébergement d'urgence, c'est-à-dire les places à l'hôtel et en centres d'hébergement d'urgence, augmente de 4,5 %, en particulier pour financer la pérennisation de 6 000 places hivernales depuis le 1<sup>er</sup> avril. Alors que le Gouvernement a indiqué que, pour cet hiver, 14 000 places temporaires pourraient être mobilisées, les moyens prévus risquent d'être encore insuffisants.

Concernant les centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS), leurs moyens restent stables pour 2020. Je vous rappelle qu'ils font l'objet de mesures de convergence tarifaire depuis 2018, qui ont été tempérées l'an dernier par un abondement de 10 millions d'euros supplémentaires, en raison des difficultés de fonctionnement qu'ont éprouvées ces centres après l'application de tarifs plafonds. La convergence tarifaire a ainsi induit une économie de 5,1 millions d'euros en 2019 et il est prévu une économie du même ordre l'an prochain. S'il est tout à fait justifié d'harmoniser leurs financements, cette démarche devrait mieux prendre en compte les spécificités des CHRS afin qu'ils puissent continuer à remplir leurs missions d'accompagnement et d'insertion.

En outre, chaque CHRS va devoir conclure avec l'État un contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens (CPOM) à l'horizon de 2022, comme le prévoit la loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ÉLAN). L'arrêté fixant le modèle de CPOM devrait être publié d'ici à la fin de l'année, après une phase de concertation avec les gestionnaires. Ces derniers craignent toutefois que les indicateurs qui seront retenus dans le modèle de CPOM répondent à une logique de performance qui inciterait à sélectionner les publics hébergés afin d'obtenir de bons résultats en matière d'insertion vers le logement et de rotation des publics.

Je soutiens la démarche de contractualisation : fixer des objectifs aux structures d'hébergement en termes d'accompagnement et d'accès aux droits doit permettre d'assurer un meilleur suivi des publics et des gestionnaires. C'est ce que nous avons indiqué dans le rapport consacré à l'hébergement d'urgence que vous nous avons présenté en juin dernier avec Guillaume Arnell. Les craintes évoquées doivent donc être levées en ajustant les indicateurs aux spécificités des publics accueillis.

S'agissant de l'hébergement dans son ensemble, les mesures engagées dans le cadre du plan Logement d'abord pour améliorer la sortie des personnes hébergées et mieux maîtriser les coûts vont dans le bon sens, mais des progrès restent à faire. C'est également ce que nous avons constaté avec Guillaume Arnell.

À cet égard, les acteurs de l'hébergement et de l'insertion devraient disposer d'une meilleure connaissance du public accueilli. Environ 8 % des places du parc d'hébergement généraliste accueillent des demandeurs d'asile. Les efforts de spécialisation entre parc généraliste et parc dédié aux demandeurs d'asile doivent donc être poursuivis, à l'image des échanges entre les services intégrés de l'accueil et de l'orientation (SIAO) et l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) initiés cette année.

En outre, un nombre important de personnes en situation irrégulière est hébergé dans le parc généraliste sans que les services de l'État aient connaissance de leur nombre avec précision. Il faut donc mieux les connaître pour leur offrir un accompagnement spécifique, car ces publics, qui relèvent de l'hébergement généraliste, ne peuvent accéder à un logement du fait de leur situation administrative.

*En outre, les outils de suivi des personnes accueillies sont à renforcer pour assurer une orientation plus complète des publics de la part des SIAO, notamment vers le logement adapté et le logement social. Ces pistes d'amélioration devraient être intégrées aux travaux en cours visant à renforcer le rôle des SIAO et leurs outils de régulation de l'offre et de la demande d'hébergement.*

*Alors que s'ouvre la période hivernale, je me permets de rappeler que la gestion des places temporaires doit être davantage anticipée. Il convient de saluer les démarches d'appels à candidature pour l'ouverture des places hivernales, engagées dans cinq régions cette année. Les décisions de pérennisation de places à l'issue de l'hiver doivent aussi être anticipées afin de fiabiliser les financements pour les gestionnaires et d'assurer une continuité de l'accueil.*

*Face à la hausse considérable du nombre de places chaque année, et des financements dédiés, les moyens de contrôler les fonds alloués et les conditions d'accueil doivent être renforcés, en particulier dans les hôtels.*

*Au total, les efforts doivent être poursuivis pour concilier au mieux le respect du principe d'accueil inconditionnel et la nécessaire maîtrise des finances publiques. La réussite du plan Logement d'abord, dont je partage les objectifs, sera conditionnée au maintien d'une offre d'hébergement à la hauteur des besoins d'accueil et d'accompagnement des personnes les plus précaires. L'atteinte des objectifs fixés nécessitera également de renforcer les moyens d'accéder, directement ou par l'intermédiaire de l'hébergement d'urgence, à un logement adapté ou autonome.*

*Je vous propose donc que notre commission émette un avis favorable à l'adoption des crédits du programme 177 de la mission « Cohésion des territoires » pour 2020.*

**M. Guillaume Arnell.** – *Cette présentation par Jean-Marie Morisset est fidèle aux conclusions de notre rapport sur la situation de l'hébergement d'urgence. Les moyens ne sont pas toujours à la hauteur et le Gouvernement devra comprendre la nécessité de les renforcer plus substantiellement. Cela nécessite un travail de connaissance de cette situation, laquelle reste trop méconnue. Le Gouvernement pourrait reprendre certaines préconisations de notre rapport, qui était destiné à dresser un état des lieux. À défaut, Jean-Marie Morisset et moi-même aurions perdu notre temps. Il faudra une amélioration en 2021, même si l'on sait que les budgets sont contraints.*

**Mme Cathy Apourceau-Poly.** – *Le logement est le grand sacrifié de ce budget, et ce n'est pas nouveau. Ainsi, les aides personnalisées au logement (APL) restent la variable d'ajustement : elles baissent de 1,4 milliard d'euros, après une baisse de 1,2 milliard d'euros en 2019. On nous présente aujourd'hui leur « contemporanéisation » comme une avancée ; or c'est un recul important pour les familles. Quel avantage pour leurs bénéficiaires ? Je n'ai jamais entendu qu'avec du moins les gens vivaient mieux. Le Gouvernement s'attaque une fois de plus aux plus modestes et aux plus fragiles, pendant que d'autres se voient offrir des cadeaux. Nous sommes défavorables à l'adoption des crédits de cette mission.*

*Mme Michelle Meunier.* – J’attire votre attention sur le dispositif des pensions de famille, qu’on peut comparer aux résidences pour séniors au regard des établissements d’hébergement pour personnes âgées dépendantes (Ehpad). Vous dites que d’importants moyens sont alloués, mais il s’agit en réalité de créer en cinq ans 10 000 places supplémentaires. Le compte n’y est pas !

*M. Jean-Marie Morisset, rapporteur pour avis.* – Je suis d’accord avec Guillaume Arnell quand il dit qu’il faut mieux connaître la situation. Il existe en effet une certaine porosité entre les dispositifs en faveur de l’asile et ceux en faveur de l’hébergement généraliste. Dans un centre d’hébergement de Paris que nous avons visité, nous avons constaté que 70 % des occupants étaient en situation irrégulière. De fait, les gestionnaires de ces centres sont un peu perdus faute de moyens pour accompagner ces personnes dans des procédures spécifiques.

Nous en avons parlé à Julien Denormandie, qui reconnaît la nécessité de mener un travail entre le ministère de l’intérieur et le ministère de la cohésion des territoires pour clarifier cette organisation.

Madame Apurceau-Poly, je partage votre point de vue sur le logement, mais il est ici question de l’hébergement d’urgence. Il est vrai qu’il faudrait développer les logements à loyer modéré pour proposer aux personnes résidant dans ces structures d’hébergement une solution de sortie.

Madame Meunier, les crédits consacrés aux pensions de famille augmentent de 11 % cette année, d’où mon commentaire. Et c’est mieux que les années précédentes. Je salue la volonté du Gouvernement de privilégier cette forme d’accueil. Ce qui est regrettable, c’est que le forfait à 16 euros n’ait pas évolué depuis dix ans. Cela oblige les gestionnaires de ces structures à faire des choix entre l’investissement, le fonctionnement. Je vis dans mon département l’installation d’une pension de famille, cela prend du temps, notamment pour mobiliser les différents acteurs.

**La commission émet un avis favorable à l’adoption des crédits du programme 177 « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables » de la mission « Cohésion des territoires ».**



## LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

---

- **Samu social de Paris**  
Christine Laconde, directrice générale
- **Fondation Abbé Pierre**  
Manuel Domergue, directeur des études
- **Croix rouge française**  
Thierry Couvert-Leroy, délégué national lutte contre les exclusions  
Claire Landais, chargée de mission hébergement - logement
- **Fédération des acteurs de la solidarité (FAS)**  
Guillaume Chérucy, chargé de mission  
Emmanuel Bougras, chargé de mission
- **Union nationale pour l'habitat des jeunes (Unhaj)**  
Jade Grelaud, directrice générale adjointe  
Mélanie Bourgeois, déléguée à l'habitat
- **Union professionnelle du logement accompagné (Unafo)**  
Arnaud de Broca, délégué général
- **Direction générale de la cohésion sociale (DGCS)**  
Virginie Lasserre, directrice générale de la cohésion sociale  
Sébastien Maria, adjoint au sous-directeur des affaires financières et de la modernisation  
Alexandre Israelian, chef de bureau de l'urgence sociale et hébergement  
Katarina Miletic-Lacroix, cheffe de bureau budgets et performance  
Emilie Aubry, chargée de suivi des questionnaires parlementaires

- **Direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement de l'Ile-de-France (DRIHL)**  
**Patrick Le Gall**, directeur adjoint  
**Odile Maurice**, cheffe service accueil, hébergement et insertion (SAHI)
- **Nexem**  
**Marie Aboussa**, directrice du pôle gestion des organisations  
**Aurélie Sabatier**, chargée de mission relations institutionnelles
- **Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés sanitaires et sociaux (Uniopss)**  
**Jérôme Voiturier**, directeur général  
**Jeanne Dietrich**, conseillère technique emploi/ logement - lce  
**Joachim Soares**, président du groupe prévention hébergement logement de l'Uniopss et directeur de l'animation territoriale à la fondation Abbé Pierre