



RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Revue de dépenses sur le budget de l'hébergement d'urgence

MAI 2025

Anne-Michelle **BASTERI**
Aude **CHARBONNIER**
Albane **MIRON de l'ESPINAY**
Sacha **COHEN**
Mouad **EL ISSAMI**
Jeanne **GIL**

Mireille **GAÜZÈRE**

Florence **VILMUS**
Anne **TAGAND**

IGF
INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES



REVUE DE DÉPENSES SUR LE BUDGET DE L'HÉBERGEMENT D'URGENCE

Établi par

AUDE **CHARBONNIER**

Inspectrice des
finances

MIREILLE **GAÜZÈRE**

Inspectrice générale des
affaires sociales

FLORENCE **VILMUS**

Inspectrice générale de
l'administration

ALBANE **MIRON DE L'ESPINAY**

Inspectrice des
finances

ANNE **TAGAND**
Inspectrice générale adjointe
de l'administration

SACHA **COHEN**

Inspecteur des finances
adjoint

Avec le concours de
MOUAD **EL ISSAMI**

Data scientist au pôle science
des données de l'IGF

Avec la participation de
JEANNE **GIL**

Inspectrice stagiaire des
finances

Sous la supervision de
ANNE-MICHELLE **BASTERI**

Inspectrice générale des
finances

- MAI 2025 -

SYNTHÈSE

À la demande du Premier ministre, une mission interministérielle, réunissant l'inspection générale des finances (IGF), l'inspection générale des affaires sociales (Igas), et l'inspection générale de l'administration (IGA), a conduit **une revue des dépenses sur le budget de l'hébergement d'urgence du programme 177 (P 177), piloté par la délégation interministérielle à l'hébergement et au logement (Dihal). Le champ de la mission, tel qu'énoncé par la lettre du commanditaire porte sur les dépenses relatives à « l'hébergement d'urgence », qui relève de l'État et repose sur les principes législatifs d'inconditionnalité et de continuité de l'accueil pour les plus vulnérables¹.**

Il était demandé à la mission d'identifier des marges d'efficience, d'analyser les déséquilibres structurels du dispositif et de proposer des scénarios d'économies mobilisables dans le cadre de la trajectoire budgétaire de la loi de programmation des finances publiques (LPFP) 2025-2027.

Dans le cadre de ce mandat, la mission a examiné un périmètre plus large que le seul hébergement d'urgence, incluant les structures d'insertion des personnes hébergées au-delà de la seule mise à l'abri, soit les centres d'hébergement d'urgence (CHU) et les nuitées hôtelières mais aussi les centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS)² ainsi que les services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO) des demandeurs d'hébergement, chargés de la veille sociale et de l'appariement départemental entre l'offre et la demande. Elle s'est également attachée à analyser l'articulation de ce parc dit « généraliste », avec celui du dispositif national d'accueil (DNA), destiné aux demandeurs d'asile et relevant d'un autre programme budgétaire (P 303).

En 2024, le parc global ainsi financé par l'État est constitué de près de 320 000 places au total, dont 203 000 places représentant 2,3 Md€ de crédits pour le parc « généraliste » et 121 000 places représentant 1 Md€ de crédits pour le DNA³. Si la compétence d'hébergement relève de l'État, celui-ci en a intégralement confié la mise en œuvre à une multitude d'opérateurs, essentiellement associatifs, qui œuvrent au niveau local sous l'égide des préfets de département⁴. **Les collectivités locales** peuvent également intervenir, au titre de la compétence obligatoire de l'aide sociale à l'enfance des départements et, à titre supplétif, en vertu de la compétence en matière de sécurité, de tranquillité et de salubrité publiques du bloc communal. **Le bénévolat** joue un rôle notamment en matière de veille sociale et de distribution alimentaire⁵, mais la mission n'en a pas chiffré l'impact au niveau national. Une partie des **dépenses fiscales** rattachées au P 177 à hauteur de 1,7 Md€ au titre des dons aux associations vient probablement au soutien des personnes sans abri, en particulier au titre des dons en nature et de l'aide alimentaire. Cette dernière dépense n'entrait toutefois pas dans le périmètre d'analyse de cette mission.

¹ Article L345-2-2 du CASF pour l'inconditionnalité et la consistance des prestations à prévoir (« le gîte, le couvert et l'hygiène, une première évaluation médicale psychique et sociale ») et article L345-2-3 pour le principe de continuité.

² Ces derniers centres ayant le statut d'établissements et services sociaux et médico-sociaux (ESSMS).

³ S'y ajoutent 4 000 places d'hébergement médicalisé, financées par l'assurance maladie qui n'étaient pas incluses dans le périmètre d'étude de la mission.

⁴ Les SIAO sont également opérés par des acteurs départementaux à but non lucratif.

⁵ Par exemple, on compte davantage de maraudes associatives que de maraudes du SIAO à Marseille ; la distribution alimentaire des personnes hébergées était entièrement assurée par une association dans une structure visitée en Seine-Saint-Denis.

Les investigations conduites par la mission, se fondant sur l'audition de plus de 150 personnes et sur des visites d'une vingtaine de structures d'hébergement dans cinq départements, l'ont amenée à plusieurs **constats**.

En premier lieu, le parc actuel d'hébergement généraliste, stable en nombre de places depuis 2021, ne permet pas de répondre à l'ensemble des demandes. Depuis cette date, le nombre de demandeurs d'hébergement a progressé de 49 % et la mission relève que 61 % des demandes demeurent non pourvues chaque jour, en moyenne. Dans ce contexte, les services de l'État ont été amenés à définir des critères de priorité d'accès à l'hébergement restrictifs, reposant sur une analyse de la vulnérabilité des demandeurs parfois poussée à l'extrême. Pourtant, les moyens financiers dédiés au P 177 ont plus que doublé en dix ans. Les moyens alloués aux 101 SIAO départementaux ont, eux, doublé en cinq ans. La mission observe que **le nombre des personnes sans abri est estimé de manière convergente par les associations à environ 350 000 personnes, sans que des sources récentes de recensement soient disponibles.** À cet égard, la mission préconise que l'enquête de l'Insee relative au sans-abrisme soit administrée tous les cinq ans, de sorte que le Gouvernement et le Parlement puissent disposer de données actualisées.

En deuxième lieu, le programme souffre d'une sous budgétisation chronique documentée par la Cour des comptes, qui nuit au pilotage du parc et à la gestion financière des opérateurs. Ce sujet perdure en 2025, la Dihal estimant que manquent environ 200 M€ pour financer les capacités existantes de veille, d'hébergement et d'accompagnement social.

Enfin, le parc souffre d'un déficit de pilotage auquel la Dihal tâche de remédier, via la mise en place progressive d'outils de gestion et un projet de réforme de la tarification des CHRS. Les capacités de pilotage de la politique publique sont obérées par une faible connaissance des publics hébergés ou demandeurs au niveau national et par le manque de visibilité des prestations déployées et de la qualité de l'accompagnement social proposé par les opérateurs.

Dans le cadre d'une revue de dépenses, la mission n'a pas formulé de propositions d'augmentation des capacités du parc mais a recherché et documenté les pistes d'optimisation des moyens publics alloués à l'hébergement. Elle recommande que leur mise en œuvre ne se traduise pas par une diminution des capacités actuelles du parc généraliste, d'autant que l'hébergement en son sein peut éviter des coûts de prise en charge plus importants supportés par d'autres services publics, notamment l'hôpital⁶.

La mission a formulé une série de propositions qui visent respectivement à **améliorer la fluidité des parcours** pour faire en sorte que davantage de personnes puissent être hébergées, à **maîtriser les coûts administratifs et les coûts moyens à la place et à optimiser la dépense** grâce à des mesures transversales.

⁶ À titre d'illustration, coût du séjour à l'hôpital sans indication médicale d'une personne sans abri en psychiatrie ou maternité : environ 1 000 euros par jour, soit 20 à 40 fois plus que dans l'hébergement ; coût du séjour en établissement d'accueil mère-enfant (EAME), 250 euros par jour environ soit 10 à 20 fois plus que dans l'hébergement.

D'une part, la mission a identifié les pistes d'amélioration de la fluidité du parc et des parcours des personnes hébergées suivantes :

- ♦ **l'augmentation du taux d'occupation des places du parc d'hébergement généraliste**, avec un pilotage départemental et régional renforcé, visant 96 % d'occupation minimum, soit potentiellement 4 700 personnes hébergées en plus à l'instant t ;
- ♦ **l'utilisation, à titre exceptionnel, des places temporairement inoccupées des dix structures d'accueil spécialisées⁷ (SAS)** pour mettre à l'abri ponctuellement les demandeurs d'hébergement, en amont d'une solution stable adaptée à leur situation ;
- ♦ la prolongation des efforts engagés sous l'égide de la Dihal pour **l'accès au logement des publics hébergés qui peuvent en bénéficier** (au minimum 17 000 personnes), en veillant au respect par les réservataires de leurs contingents d'attribution de logements sociaux aux ménages prioritaires. À cet égard, la mission recommande que les réservataires considèrent prioritairement les demandes des personnes sans-domicile dans le cadre de leurs attributions, en particulier Action logement s'agissant des personnes salariées ;
- ♦ **l'accélération du traitement des dossiers de demande de titres de séjour en cours d'instruction des personnes hébergées** (au minimum 13 000 personnes) ;
- ♦ **l'orientation des demandeurs d'asile vers le dispositif national d'accueil** (sachant qu'au minimum 8 000 demandeurs d'asile sont présents dans l'hébergement généraliste) afin de les accompagner de façon adaptée, ce qui implique de calibrer ce parc spécifique au plus juste des besoins ;
- ♦ **l'évaluation de la qualité de l'accompagnement social** offert aux publics hébergés, axe clé de la politique publique pour favoriser les sorties d'hébergement. La mission préconise qu'elle s'appuie notamment sur un **meilleur pilotage des SIAO, une accentuation de la coopération** entre les services déconcentrés de l'État, les opérateurs, les SIAO et l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) dans le traitement des situations individuelles et **une analyse des motifs de refus d'orientation** exprimés par les personnes hébergées.

Au-delà, la mission recommande que soit conduite une **analyse nationale de la conformité juridique des fins de prise en charge** prononcées par les structures d'hébergement. Le cas échéant, la procédure d'expulsion de la structure d'hébergement pourrait être simplifiée et accélérée, en la confiant à un juge unique en référé, après qu'une analyse juridique approfondie en ait déterminé les conditions de faisabilité.

S'agissant des personnes hébergées en situation irrégulière, que la mission estime en première approche entre 39 000 et 80 000⁸, leur situation ne relève pas seulement du P 177 mais aussi d'enjeux régaliens et économiques interministériels. Aussi, à cet égard, le présent rapport se borne à rappeler **le cadre normatif applicable** (éloignement, le cas échéant grâce à une meilleure mobilisation du dispositif de l'aide au retour volontaire ou régularisation au titre de l'admission exceptionnelle au séjour en fonction des situations individuelles).

⁷ Structures financées par le P 177 et le P303, permettant d'accueillir très ponctuellement et d'orienter dans des structures adaptées des personnes sans abri, afin de mieux répartir la politique publique sur l'ensemble du territoire par rapport aux secteurs saturés (Île-de-France en particulier).

⁸ Dans le SI-SIAO, le statut administratif des personnes hébergées n'est connu que pour 52 % d'entre elles (soit pour environ 100 000 personnes sur un effectif total de 192 570 places en 2024). La mission précise à cet égard que l'information ne peut être renseignée pour les enfants hébergés. Une simple extrapolation de ces proportions aux 48 % restants de publics présents dans l'hébergement et pour lesquels ces données ne sont pas disponibles donnerait environ 80 000 personnes au total en situation administrative irrégulière dans l'hébergement d'urgence. La fragilité de telles projections illustre la nécessité d'une fiabilisation des données du SI-SIAO.

Rapport

La mise en œuvre de l'ensemble de ces pistes pourrait trouver sa place dans le cadre **d'une gouvernance nationale et locale renouvelée au sein d'une comitologie dédiée** qui, au-delà de l'analyse des seules situations individuelles, porterait des enseignements et des pistes de solution plus généraux, dans le cadre de la politique publique d'hébergement.

D'autre part, la mission identifie **deux mesures d'économies** partiellement cumulables, sur le périmètre de l'hébergement du P 177. Ces mesures consistent en :

- ♦ une **convergence du coût administratif par place en CHU et en CHRS**, qui entraînerait une économie comprise entre 18 et 63 M€ ;
- ♦ une **convergence des coûts des CHU par groupes de départements ayant des caractéristiques similaires** au regard des six inducteurs de coûts identifiés par la Dihal dans le cadre de sa réforme de la tarification des CHRS. L'économie budgétaire associée serait de 10,5 M€.

En outre, de façon plus transverse, la mission recommande **(i) une stratégie sur le volet de nuitées hôtelières, (ii) et une réflexion plus large sur le bâti**⁹ pour celles des structures locataires qui sont exposées aux prix de marché en zones urbaines tendues. La limitation des coûts inhérents au bâti est un enjeu d'autant plus fort que leur poids a un effet direct sur le niveau d'accompagnement social, qui reste la variable d'ajustement.

Enfin, la mission recommande d'analyser l'opportunité de **conclure un marché public de portée nationale** en matière : de téléphonie des plateformes d'appel au numéro 115 ; d'assurance pour responsabilité civile des opérateurs gestionnaires ; de prestations extérieures telles que la traduction.

Au bilan, en conservant le nombre des places actuellement financées (203 000 places), la mission a documenté des pistes d'efficience de nature à permettre à davantage de personnes sans abri d'accéder à l'hébergement et deux scénarios d'économies, pour l'un de 18 à 63 M€ et pour l'autre de 10,5 M€, ces deux scénarios n'étant pas entièrement cumulables. Ces scénarios devront s'inscrire dans un calendrier réaliste afin d'éviter le risque d'ajustements capacitaires dans un contexte d'insuffisance de l'offre. Face aux sous-budgétisations passées chroniques du P 177, elles devront en outre s'imputer sur une trajectoire budgétaire sincère reflétant les sous-jacents du parc ainsi que les engagements d'hébergement de l'État découlant de la loi.

⁹ Par exemple, le non-renouvellement des baux conclus dans les conditions les plus défavorables, la mobilisation du parc social pour installer les structures d'hébergement, la recherche volontariste de foncier de l'État ou des collectivités pour installer les structures, la proposition systématique aux associations des biens saisis par l'État et gérés par l'AGRASC, la prudence dans le développement de structures intercalaires qui peuvent dans certains cas se révéler coûteuses et peu qualitatives.

Propositions

Proposition n°1 : mettre à disposition les crédits correspondants aux engagements prévisibles de l'État dès la loi de finances initiale.

Proposition n° 2 : engager l'État sur un calendrier de versement fixe et partagé des crédits aux opérateurs.

Proposition n° 3 : renforcer la consolidation des données et la remontée d'informations pour outiller les dialogues de gestion, en particulier avec les principaux opérateurs, à la faveur d'un pilotage plus fin de la Dihal, ce que les outils informatiques actuels et en projet doivent permettre.

Proposition n° 4 : poursuivre et renforcer le mouvement de pilotage infrarégional en engageant une réflexion interservices (Dihal, DGCS, préfets) sur l'harmonisation des standards de financement selon les spécificités locales. Cet exercice devra permettre d'identifier les bonnes pratiques territoriales en matière de maîtrise des coûts sans dégradation de la qualité de la prise en charge en s'appuyant sur l'outil informatique dédié au suivi des coûts.

Proposition n° 5 : renforcer les enquêtes pour améliorer la connaissance des publics : (i) rendre quinquennale l'enquête « Sans domicile » de l'Insee, (ii) élargir le champ de l'enquête « Établissements et services pour personnes en difficulté sociale (ES-DS) de la Drees aux personnes hébergées à l'hôtel. Dans tous les cas, les enquêtes devront se fonder sur un cahier des charges défini en lien avec les différentes parties prenantes de la politique publique, et conduire à adapter la veille sociale et le parc d'hébergement en fonction des résultats obtenus.

Proposition n° 6 : s'assurer du correct remplissage du SI-SIAO s'agissant des évaluations des demandeurs (par les SIAO et les structures d'hébergement) grâce à un indicateur de suivi. À moyen terme, asseoir une modulation incitative du financement accordé au SIAO et aux structures à l'aune de cet indicateur (*bonus ou malus*).

Proposition n° 7 : piloter de façon stratégique l'offre hôtelière d'hébergement, articulée à une politique de sortie d'hôtel vers des solutions pérennes, en assurant un suivi des prix en s'appuyant sur les services déconcentrés de l'État. S'agissant des futurs achats de nuitées hôtelières, opter pour l'instrument de marché public permettant de préserver la concurrence et mobiliser les plateformes régionales des achats de l'État (PFRA).

Proposition n° 8 : augmenter le taux d'occupation des places du parc d'hébergement généraliste à 96 %, en renforçant le pilotage départemental. Le cas échéant, la fermeture locale de places inutilisées conduira à un redéploiement de crédits au sein du parc, sous l'impulsion de la Dihal et l'autorité des préfets concernés.

Proposition n° 9 : donner instruction aux SIAO d'utiliser les places temporairement inoccupées des structures d'accueil spécialisées (SAS) pour mettre à l'abri ponctuellement et pour une durée limitée les personnes en attente d'hébergement.

Proposition n° 10 : accélérer la sortie vers le logement des personnes hébergées qui sont en situation d'y accéder, en veillant, sous l'autorité du préfet de département, au respect par les réservataires de leurs contingents d'attribution de logements sociaux aux ménages prioritaires. À cet égard, la mission recommande que les réservataires considèrent prioritairement les demandes des personnes sans-domicile dans le cadre de leurs attributions, en particulier Action logement s'agissant des personnes salariées.

Proposition n° 11 : accélérer le traitement des dossiers des personnes hébergées ayant une demande de titre de séjour en cours d'instruction et développer l'aide au retour volontaire (ARV) actuellement peu mobilisée. Au-delà, s'agissant des personnes en

situation administrative irrégulière, la mission renvoie au droit applicable (procédure d'éloignement ou régularisation au titre de l'admission exceptionnelle au séjour-AES), sous l'autorité du préfet.

Proposition n° 12 : identifier les demandeurs d'asile hébergés dans le parc généraliste, dont la procédure est en cours d'instruction et les réorienter vers le dispositif national d'accueil qui doit être dimensionné en conséquence.

Proposition n° 13 : favoriser la fluidité en renforçant le pilotage des mesures de sortie de l'hébergement, qui est un objectif clé de la politique publique : conduire une analyse nationale des motifs de refus d'orientation exprimés par les personnes hébergées, évaluer la qualité de l'accompagnement social visant à proposer des orientations adaptées à la situation des publics, et accentuer la coopération entre les services déconcentrés de l'État, les opérateurs, les SIAO et l'OFII dans le traitement des situations individuelles.

Proposition n° 14 : s'assurer de la conformité juridique des fins de prise en charge prononcées par les structures d'hébergement. Le cas échéant, simplifier la procédure d'expulsion des structures d'hébergement et en réduire les délais en confiant celle-ci à un juge unique en référé, après qu'une analyse juridique approfondie en ait déterminé les conditions de faisabilité.

Proposition n° 15 : donner la vision des places d'hébergement vacantes en Île-de-France à l'ensemble des SIAO de cette région et mobiliser ces places dans un cadre interdépartemental.

Proposition n° 16 : créer un cadre de performance partagé, fondé sur des indicateurs simples (taux de réponse au 115, taux de satisfaction de la demande, délai moyen d'orientation, suivi des parcours), comme amorce de l'évaluation des SIAO.

Proposition n° 17 : modéliser au niveau national l'économie du système propriétaire/locataire, doublée d'une analyse fine des baux au prix et hors prix de marché, et mener une stratégie volontariste en faveur de la mobilisation du foncier public disponible.

Proposition n° 18 : améliorer la connaissance collective sur le diagnostic de performance énergétique du parc et les besoins d'investissement en travaux de rénovations, notamment avec un potentiel effet d'économies sur les fluides et d'adaptation au changement climatique à long terme.

Proposition n° 19 : faire converger le coût administratif par place, tant en CHU qu'en CHRS (fourchette d'économies entre 18 M€ et 63 M€).

Proposition n° 20 : faire converger les coûts des CHU par groupes de départements ayant des caractéristiques similaires, sur la base des inducteurs de coûts retenus par la Dihal (10,5 M€ d'économies).

Proposition n° 21 : expertiser des mesures transversales susceptibles de réduire les dépenses en analysant l'opportunité de conclure un marché national en matière : (i) de téléphonie des plateformes d'appel au numéro 115, (ii) d'assurance pour responsabilité civile des opérateurs gestionnaires, (iii) de prestations extérieures telle que la traduction linguistique.

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	1

1. DANS UN CONTEXTE DE FORTE CROISSANCE DEPUIS DIX ANS, LE BUDGET CONSACRÉ À L'HÉBERGEMENT EST STABLE DEPUIS 2021	3

1.1. Portés par deux programmes budgétaires, les financements accordés à l'hébergement s'élèvent globalement à 3,3 Md€ en 2024, dont 2,3 Md€ pour le parc généraliste.....	3

1.2. Le P 177 souffre d'une sous-budgétisation dans un contexte de stabilisation du parc d'hébergement à 203 000 places et de revalorisation salariale	5

1.2.1. Une sous-budgétisation chronique depuis 2019 et une mise en réserve des crédits inopérante	6

1.2.2. Un rythme erratique de versement des crédits problématique pour les opérateurs et les services déconcentrés de l'État	7

1.2.3. Les revalorisations salariales successives du Ségur renchérissent le coût de la politique d'hébergement et pèsent sur la soutenabilité budgétaire du programme.....	8

1.3. Insuffisamment piloté, le mode de financement public des structures se décline en plusieurs modalités	8

1.3.1. Un financement public qui représente l'essentiel des ressources de l'hébergement mais la contribution des personnes hébergées est sollicitée, de façon marginale, pour certains dispositifs	8

1.3.2. Une prévalence de la tarification à la place, déclinée en modalités contractuelles de financement diverses	9

1.3.3. Outil centralisé d'aide au pilotage déconcentré, le SI dédié à l'enquête nationale de coûts (ENC) sera mis en extinction progressive dans le cadre de la réforme de tarification des CHRS.....	10

1.3.4. Un dialogue de gestion déconcentré insuffisamment outillé pour maîtriser la dispersion des coûts.....	11

1.3.5. Une hétérogénéité des pratiques économiques des opérateurs qui se traduit par des disparités régionales croissantes de coûts	12

2. L'INSUFFISANCE STRUCTURELLE DU PARC D'HÉBERGEMENT PERCUTE LE CADRE JURIDIQUE DE L'HÉBERGEMENT, POURTANT PROTECTEUR ENVERS LES DEMANDEURS.....	13
2.1. La capacité à ajuster l'offre d'hébergement est limitée par une estimation imprécise de la demande et des profils des publics.....	14
2.2. Un cadre juridique protecteur pour les publics en détresse mais des moyens insuffisants pour faire face à l'intégralité de la demande.....	15
2.3. Un recours croissant aux nuitées hôtelières : des coûts variables, fortement dépendants des marchés locaux.....	16
2.4. Une optimisation du taux d'occupation du parc à 96 % permettrait d'héberger 4 700 personnes supplémentaires, soit 14 100 séjours annuels	18
2.5. La fluidité du parc repose sur un travail de caractérisation des publics hébergés, soit en faveur de leur entrée en logement, soit en faveur de leur orientation vers les dispositifs les plus adaptés à leur situation.....	19
2.5.1. <i>Les résultats encourageants de la stratégie du « logement d'abord » doivent être pérennisés.....</i>	<i>20</i>
2.5.2. <i>À court terme, au moins 17 000 personnes doivent bénéficier de cette stratégie d'entrée en logement.....</i>	<i>21</i>
2.5.3. <i>Une meilleure caractérisation des publics conditionne l'ajustement de l'offre d'hébergement et de l'accompagnement.....</i>	<i>22</i>
2.5.4. <i>Le pilotage des sorties de l'hébergement et de la qualité de l'accompagnement social doit être renforcé, la conformité des fins de prise en charge prononcées par les structures doit être garantie</i>	<i>24</i>
3. LES SERVICES INTÉGRÉS D'ACCUEIL ET D'ORIENTATION (SIAO), CLÉS DE VOÛTE THÉORIQUES DU PILOTAGE DE L'HÉBERGEMENT VERS LE LOGEMENT PEINENT À ASSURER LEURS MISSIONS.....	26
3.1. Un pilotage francilien à renforcer pour garantir l'impartialité des orientations et l'efficacité des dispositifs	26
3.2. Une structure de coûts insuffisamment lisible dans un contexte de forte montée en charge de ces services	27
3.3. Une performance difficilement mesurable en l'absence d'indicateurs et de systèmes d'information unifiés	27
4. AU-DELÀ DE LA RÉFORME DE LA TARIFICATION DES CHRS ENGAGÉE PAR LA DIHAL, LES DISPARITÉS DE COÛTS CONSTATÉES SUR L'ENSEMBLE DU PARC D'HÉBERGEMENT DOIVENT STRUCTURER UNE RÉFLEXION INTÉGRANT LES CHU.....	28
4.1. La limitation des charges liées au bâti est un levier majeur pour la soutenabilité de la dépense.....	29
4.2. La réforme de la tarification des CHRS ne doit pas conduire à allouer davantage de crédits aux structures les moins dépensières.....	30
5. OUTRE LES PISTES DE FLUIDITÉ ET D'OPTIMISATION DU PARC D'HÉBERGEMENT, LA MISSION IDENTIFIE DEUX SCÉNARIOS D'ÉCONOMIES COMPRISES ENTRE 28,5 M€ ET 73,5 M€.....	31
5.1. Les scénarios d'optimisation du parc généraliste ne suffiront pas à court terme à répondre à la demande.....	31
5.1.1. <i>L'augmentation du taux d'occupation des places existantes.....</i>	<i>31</i>
5.1.2. <i>L'accélération des sorties du parc d'hébergement est un enjeu majeur de fluidité.....</i>	<i>31</i>

5.2. Deux scénarios d'économies budgétaires sur le coût moyen unitaire.....	32
5.2.1. <i>Une convergence pertinente du coût administratif par place, susceptible d'économiser entre 18 M€ et 63 M€.....</i>	32
5.2.2. <i>Une convergence des coûts pour les CHU entre départements aux caractéristiques similaires, pour une équité territoriale des usagers, susceptibles d'économiser 10,5 M€.....</i>	33
5.3. Des mesures transversales susceptibles de réduire les dépenses.....	34

INTRODUCTION

Conformément à son mandat, la mission s'est inscrite dans un objectif de réduction des dépenses liées au parc d'hébergement généraliste et d'optimisation des moyens publics consacrés à la politique d'hébergement au regard :

- ♦ des publics ciblés et de leurs besoins ;
- ♦ des structures d'accueil, en grande majorité associatives¹⁰ employant près de 40 000 ETP, et des disparités qui pourraient être observées entre structures, notamment sur le plan géographique ;
- ♦ du spectre de prise en charge des populations au regard notamment de l'accompagnement social et des coûts moyens pratiqués.

Le champ de la mission, tel qu'énoncé par la lettre du commanditaire, porte sur les dépenses relatives à « l'hébergement d'urgence ». L'article L 345-2-2 du code de l'action sociale et des familles dispose ainsi que : *« Toute personne sans abri en situation de détresse médicale, psychique ou sociale a accès, à tout moment, à un dispositif d'hébergement d'urgence »*. La notion même d'hébergement d'urgence est précisée par cet article : il s'agit d'un hébergement permettant une mise à l'abri immédiate, offrant *« le gîte, le couvert et l'hygiène, une première évaluation médicale, psychique et sociale »*. L'article L. 345-2-3 dispose en outre que *« 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. »*

La politique publique concernée est toutefois plus large que le seul hébergement d'urgence, qui relève de la mise à l'abri, **pour inclure des actions et établissements d'insertion des publics concernés, au-delà de la seule mise à l'abri**. Elle se structure entre **un dispositif dit « généraliste »** ayant vocation à accueillir tous types de publics en fonction des critères de détresse susmentionnés mais aussi dans un objectif d'insertion, et **un « dispositif national d'accueil »** (DNA) accueillant les demandeurs d'asile. Au regard de la commande, la mission n'a pas investigué spécifiquement la question pourtant essentielle de la prévention du sans-abrisme.

La mission s'est attachée à formuler des propositions susceptibles d'être concrétisées dès 2025 même si leur traduction budgétaire devrait s'étaler sur plusieurs années, en veillant à examiner les mesures techniques nécessaires à leur mise en œuvre et à éclairer les conséquences des propositions sur l'hébergement.

Compte tenu des délais, les travaux de la mission se sont en partie appuyés sur la littérature académique et administrative existante, notamment les rapports antécédents des inspections générales relatifs à ce sujet, le rapport Lalande de mars 2023 relatif à la prise en charge du sans-abrisme et le rapport de la Cour des comptes du 1^{er} octobre 2024 relatif aux relations entre l'État et les gestionnaires de structures d'hébergement.

¹⁰ À l'exception notable du Samu Social (GIP) et d'ADOMA (SEM), qui comptent parmi les plus gros opérateurs.

Rapport

En quatre mois, la mission a visité une vingtaine de structures d'hébergement et a rencontré plus de 150 personnes. Elle s'est appuyée sur les contributions orales et écrites de la délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (Dihal), de la direction du budget (DB), de la direction générale des étrangers en France (DGEF), de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII), de la direction générale de la cohésion sociale (DGCS) ainsi que sur celles de nombreux opérateurs de l'hébergement, dont certains ont une portée nationale.

Elle s'est déplacée dans les départements de Paris (75), de Seine-Saint-Denis (93), de Gironde (33), des Bouches-du-Rhône (13) et du Bas-Rhin (67), qui accueillent une partie significative du parc, pour échanger avec les services déconcentrés de l'État, les collectivités territoriales, et les responsables de l'orientation des demandeurs vers les structures d'hébergement. Dans ces départements, elle a visité différentes structures d'hébergement et s'est, à cette occasion, entretenue avec leurs directeurs, les professionnels ainsi que des usagers présents. Elle a également échangé avec des fédérations, associations de professionnels chargés de l'animation, de la gestion ou de la mise en œuvre de dispositifs d'hébergement.

Enfin, la mission a recueilli quelques éléments de parangonnage avec l'appui de la direction des affaires européennes et internationales des ministères sociaux et a consulté une abondante documentation académique et administrative, notamment les travaux détaillés de la fédération européenne des associations nationales travaillant avec les sans-abri (FEANTSA). Elle a examiné, outre le cas de la Finlande, régulièrement cité en exemple pour la mise en œuvre de la politique du « Logement d'abord » mais faisant face à des problématiques de sans-abrisme plus limitées qu'en France, les cas de l'Italie et de la Grande-Bretagne, sans doute plus comparables à cet égard malgré la décentralisation de cette politique publique dans ces deux pays¹¹.

Les travaux de la mission sont restitués dans le présent rapport, qui s'appuie sur sept annexes :

- ◆ l'annexe I présente le cadre juridique, les enjeux de la politique publique ainsi que quelques éléments de parangonnage européen ;
- ◆ l'annexe II détaille les dispositifs bénéficiant aux publics hébergés ;
- ◆ l'annexe III décrit les services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO) des demandeurs ;
- ◆ l'annexe IV rappelle les enjeux de la stratégie du « logement d'abord » ;
- ◆ l'annexe V analyse la structure des coûts de l'hébergement ;
- ◆ l'annexe VI précise l'analyse budgétaire de la politique d'hébergement ;
- ◆ l'annexe VII contient la liste des personnes rencontrées par la mission.

¹¹ Il n'a cependant pas été possible de dégager de ces comparaisons des éléments susceptibles d'être utilisés directement à l'appui de propositions relatives à l'hébergement d'urgence en France. En effet, l'Italie, pays dans lequel environ 80 % de la population est propriétaire, soit presque 30 points de plus qu'en France, n'est pas confrontée à des difficultés de logement aussi caractérisées. En outre, en Italie, des opérations de régularisations massives et successives (jusqu'à 700 000 personnes en 2002) et la délivrance de 452 000 premiers titres de travail de 2023 à 2025, correspondent à une situation très différente en matière d'hébergement des migrants et de perspectives d'accès de ces derniers au logement. En Grande-Bretagne, bien que le cadre juridique et notamment l'inconditionnalité de l'accueil, soient comparables à la législation française, la mise en œuvre de la politique d'hébergement relève, comme en Italie, de la seule responsabilité des collectivités.

1. Dans un contexte de forte croissance depuis dix ans, le budget consacré à l'hébergement est stable depuis 2021

1.1. Portés par deux programmes budgétaires, les financements accordés à l'hébergement s'élèvent globalement à 3,3 Md€ en 2024, dont 2,3 Md€ pour le parc généraliste

La politique publique d'hébergement repose principalement sur deux programmes budgétaires, relevant respectivement de la mission « Cohésion des territoires » et de la mission « Immigration, asile et intégration », représentant un financement global exécuté de 3,3 Md€ pour 2024. À ces financements, s'ajoutent des contributions non quantifiées de certaines collectivités territoriales, sous forme de mises à disposition de foncier ou de bâti, ou encore de subventions de fonctionnement.

Si la compétence générale en matière d'hébergement relève de l'État, l'hébergement de certains publics relève également d'une prise en charge par les départements au titre de leur compétence d'aide sociale à l'enfance – notamment les mineurs relevant de ce dispositif, les femmes enceintes et les femmes isolées avec enfants de moins de trois ans. Le bloc communal dispose aussi d'une compétence supplétive au titre de la sécurité, la salubrité et la tranquillité publiques, mise en œuvre de manière hétérogène sur le territoire national.

Le P 177 « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables », qui porte l'hébergement d'urgence et d'insertion dit « généraliste » (cf. encadré 1) et les actions en faveur du « Logement d'abord », vise à permettre l'insertion des publics demandeurs, notamment leur accès au logement, tout en garantissant une réponse aux situations d'urgence. Il finance l'ensemble du parc d'hébergement dit « généraliste », pour un montant de 2,3 Md€ en 2024.

Encadré 1 : Le parc d'hébergement dit « généraliste »

L'hébergement généraliste comprend trois types d'établissements :

- les centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS), qui sont des établissements et services sociaux et médico-sociaux (ESSMS) soumis au régime d'autorisation et comptent 51 707 places en 2024 ;
- les autres centres d'hébergement, qualifiés « d'hébergements d'urgence hors CHRS » (HU hors CHRS), de « centres d'hébergement d'urgence » (CHU) ou de « résidences hôtelières à vocation sociale » (RHVS) qui, n'ayant pas le statut d'ESSMS, sont soumis au régime de simple déclaration et qui comptent 85 435 places en 2024 ;
- les nuitées hôtelières, achetées par les opérateurs d'hébergement auprès d'hôteliers privés, au nombre de 64 213 nuitées en moyenne chaque soir en 2024.

Dans chaque département, les 101 services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO) des demandeurs d'hébergement peuvent les orienter vers ces établissements, en fonction de leurs besoins et des disponibilités du parc, et assurent leur suivi durant l'ensemble de leur parcours jusqu'à l'accès à un logement stable. Les SIAO répondent aux appels téléphoniques d'urgence sociale du 115.

Chacun des SIAO est placé sous l'autorité du préfet de département. Cependant, en Île-de-France, les huit SIAO sont placés sous l'autorité du préfet de région, et sont soumis à un cadre opératoire unifié qui ne prévoit cependant pas de mutualisation de fonctions.

L'ensemble de ce secteur économique correspond à environ 40 000 ETP France entière.

Source : Mission.

Rapport

Piloté par la Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (Dihal), ce parc généraliste est régi par **les principes législatifs structurants portés par le code de l'action sociale et des familles (CASF)** que sont l'inconditionnalité et la continuité de l'accueil des personnes sans abri en situation de détresse (cf. encadré 2).

Encadré 2 : Inconditionnalité et continuité de l'accueil dans l'hébergement généraliste

Le parc généraliste est régi par les principes d'inconditionnalité et de continuité de l'accueil, inscrits au code de l'action sociale et des familles (CASF) :

- article 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** » ;
- article 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** ».

Source : Légifrance.

Le P 303 « Immigration et asile », relevant de la direction générale des étrangers en France (DGEF), finance pour sa part le parc dédié aux demandeurs d'asile, le « DNA ». Ce dernier, qui constitue un instrument au service de la politique d'instruction des demandes d'asile (cf. encadré 3), est par conséquent régi par des principes et modalités de fonctionnement distincts de ceux du parc généraliste.

Encadré 3 : L'hébergement spécifique au dispositif national d'accueil

Le parc d'hébergement du dispositif national d'accueil (DNA) est encadré par l'article L. 348-1 du CASF, qui prévoit que « *l'hébergement peut être assuré dans des structures adaptées pour les demandeurs d'asile, les bénéficiaires de la protection internationale et leurs familles* ».

Le dispositif national d'accueil (DNA) des demandeurs d'asile compte cinq types de structures :

- les centres d'accueil et d'évaluation des situations (CAES), dédiés à l'accueil de courte durée des primo-arrivants devant enregistrer leur demande d'asile, pour 6 667 places (dont 500 places en SAS d'accueil temporaire territoriaux) ;
- les hébergements d'urgence pour demandeurs d'asile (HUDA) et les centres relevant du programme d'accueil et d'hébergement des demandeurs d'asile (PRAHDA), pour les demandeurs en procédure accélérée ou en procédure Dublin¹² avec 53 905 places ;
- les centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA) pour les demandeurs d'asile en procédure normale ou accélérée, avec 49 742 places ;
- les centres provisoires d'hébergement (CPH), dédiés aux demandeurs d'asile qui ont obtenu le statut de réfugié (dit « bénéficiaire de la protection internationale », BPI) pour 11 418 places.

Source : Mission et extraits de Légifrance.

¹² Une demande d'asile déposée en France peut relever d'un autre État européen, en application du règlement dit Dublin III. Selon ce texte, la demande d'asile est examinée par un seul pays européen.

Rapport

Les crédits budgétaires alloués à l'hébergement (cf. tableau 1), qu'il s'agisse de ceux dédiés au parc généraliste ou au DNA, ont connu une croissance significative au cours de la dernière décennie : entre 2014 et 2024, ceux alloués au parc généraliste ont été multipliés par 2,4 et ceux relatifs au DNA par 3,2. La dynamique de croissance budgétaire de la dernière décennie s'explique notamment par l'évolution des besoins, les phénomènes locaux de saturation et la montée en charge de dispositifs nouveaux, phénomènes qui ont été documentés par d'autres rapports récents¹³ et dont l'analyse ne relevait pas du périmètre d'investigations de la mission. Après un ressaut de près de 40 000 places pour permettre de répondre à l'ensemble des besoins exprimés durant la pandémie Covid 19, **les capacités du parc généraliste ont été stabilisées depuis 2021** ; cette phase étant marquée par la recherche d'un pilotage plus resserré de l'offre d'hébergement et d'une meilleure coordination entre hébergement et accès au logement sous l'égide de la Dihal.

Tableau 1 : Hébergement des personnes sans domicile en France entre 2014 et 2024 : nombre de places et coût

Programme	Dispositif	Nombre de places			Crédits de paiement (M€)		
		2014	2024	Évolution 2014-2024	2014	2024	Évolution 2014-2024
177	CHRS	40 690	51 707	x1,3	623,0	808,6	x1,3
	HU	30 876	85 371	x2,8	202,5	923,0	x4,6
	Hôtel	32 300	64 277	x2,0	119,4	518,5	x4,3
	Total généraliste	103 866	201 355	x1,9	945	2 250,1	x2,4
104/303	CPH	1 083	11 418	x10,5	12,2	119,8	x9,8
303	CADA	23 410	49 742	x2,1	213,8	393,2	x1,8
	Urgence (CAES, HUDA, PRAHDA)	19 410	60 572	x3,1	115,4	568,9	x4,9
	Total DNA	43 903	121 732	x2,8	341	1 081,9	x3,2
Total hébergement		147 769	323 087	x2,2	1 286	3 332	x2,6

Source : Mission d'après les données transmises par la direction du budget, la Dihal et la DGEF. Légende : CHRS : centre d'hébergement de réinsertion et de stabilisation ; HU : hébergement d'urgence ; CPH : centre provisoire d'hébergement ; CADA : centre d'accueil des demandeurs d'asile ; CAES : centre d'accueil et d'évaluation des situations ; PRAHDA : programme d'accueil et d'hébergement des demandeurs d'asile ; DNA : dispositif national d'accueil.

1.2. Le P 177 souffre d'une sous-budgétisation dans un contexte de stabilisation du parc d'hébergement à 203 000 places et de revalorisation salariale

Malgré une stabilisation du parc généraliste d'hébergement d'urgence à environ 203 000 places depuis 2021, qui devrait *a minima* apporter de la visibilité sur les crédits associés à ce parc, la soutenabilité du **P 177 n'est pas assurée du fait d'une sous-budgétisation chronique des crédits**, documentée par la Cour des comptes pour les années passées. Cette situation entraîne, *de facto*, une sur-exécution chronique, mais également **une gestion erratique des versements** aux opérateurs alors qu'ils font face à des charges croissantes liées à l'évolution du cadre social et salarial applicable.

¹³ Cf. le rapport de la Cour des comptes du 1^{er} octobre 2024 relatif aux relations entre l'État et les gestionnaires de structures d'hébergement.

Rapport

1.2.1. Une sous-budgétisation chronique depuis 2019 et une mise en réserve des crédits inopérante

Le P 177 connaît une sous-budgétisation récurrente (cf. tableau 2), aux alentours de 200 M€ par an sur les trois dernières années, traduisant un écart significatif entre les besoins réels du secteur de l'hébergement et les dotations initialement inscrites en loi de finances. En 2024, le programme a été exécuté à hauteur de 3 131 M€ en crédits de paiement (CP), soit + 206 M€ par rapport à la loi de finances initiale (LFI), pour un taux d'exécution de 107 %. Cet écart est en légère baisse par rapport à 2023 (+226 M€) et 2022 (+208 M€).

Tableau 2 : Qualité de la prévision budgétaire pour le P 177 sur la période 2019-2024 (en M€)

Exercice	Budget initial (M€)		Dernier budget rectificatif de l'année (M€)		Budget exécuté (M€)		Taux de consommation du budget initial (en %)		Taux de consommation du dernier budget rectificatif (en %)		Différence d'exécution (M€)	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
2019	1 873	1 891	N.A.	N.A.	2 092	2 116	112 %	112 %	N.A.	N.A.	+219	+225
2020	1 965	1 991	2 167	2 194	2 412	2 434	123 %	122 %	111 %	111 %	+446	+443
2021	2 175	2 200	N.A.	N.A.	2 877	2 898	132 %	132 %	N.A.	N.A.	+702	+698
2022	2 786	2 677	N.A.	N.A.	2 976	2 885	107 %	108 %	N.A.	N.A.	+191	+208
2023	2 826	2 851	N.A.	N.A.	3 069	3 076	109 %	108 %	N.A.	N.A.	+243	+226
2024	2 901	2 926	N.A.	N.A.	3 104	3 131	107 %	107 %	N.A.	N.A.	+203	+206
2025	2 906	2 931	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.

Source : Mission d'après les programmes et rapports annuels de performance. Légende : N.D. : non disponible ; N.A. : non applicable. Note de lecture : Les derniers projets de lois de finances rectificatives déposés au Parlement par le Gouvernement en 2021 et 2022 ne comportaient pas de dispositions modifiant les crédits relatifs au P 177.

Cette situation, que la Cour des comptes a documentée dans ses notes d'exécution budgétaire depuis 2020, fragilise la lisibilité budgétaire et contraint à mobiliser des ouvertures en gestion, souvent tardives, pour couvrir les besoins incompressibles liés à l'activité des structures. La Cour des comptes souligne à cet égard l'écart de position (cf. encadré 4) entre la Dihal et la Direction du budget (DB) sur les constats relatifs à la sous-budgétisation et les invite à la convergence grâce à une mise à plat méthodologique.

Encadré 4 : Divergences de positions de la Dihal et de la DB sur le P 177

La Dihal indique que cet écart « est tout sauf un dérapage » dans la mesure où les besoins étaient connus et chiffrés dès la fin 2023 puisqu'il y avait déjà eu une ouverture de crédits en loi de finances de fin de gestion (LFFG) 2023 pour augmenter le nombre de places d'hébergement d'urgence¹⁴. À l'inverse, la Direction du budget ne « partage pas les constats » indiquant que, « les versements effectués en fin d'année ne paraissent pas servir, dans la majorité des cas, à couvrir les dépenses engagées au cours de l'année mais plutôt à constituer une avance de trésorerie comme le démontre le versement tardif dans l'année et irrégulier des CP aux établissements d'hébergement d'urgence ». Ainsi, la Cour soutient que « Cet écart récurrent d'analyse entre la Dihal et la direction du Budget mériterait que les données factuelles fassent l'objet d'une mise à plat méthodologique entre les deux administrations et d'une convergence en vue de la prochaine préparation budgétaire. ».

Source : Mission, d'après la note d'exécution budgétaire 2024 de la Cour des comptes (avril 2025).

¹⁴ La direction du Budget précise que les ouvertures en LFG 2023 intégraient également une enveloppe de compensation de l'inflation de 64 M€, n'ayant pas vocation à être pérennisée ni revue à la hausse du fait du ralentissement de l'inflation en 2024.

En tout état de cause, une part importante des écarts budgétaires provient de mesures décidées en gestion. La Dihal a dû, chaque année, adapter la gestion du parc d'hébergement à des facteurs exogènes, entraînant une mobilisation de crédits supplémentaires non prévus en loi de finances initiale (LFI) : places ouvertes en soutien aux déplacés ukrainiens, mesures salariales « Ségur » et « Ségur pour tous » (cf. point 1.2.3 *infra*), non prévisibles, mise à l'abri des personnes sans-abri lors de la préparation des jeux olympiques de Paris, compensation partielle de l'inflation en 2023, création de nouvelles places à Mayotte (opération « place nette »), etc.

Ces ouvertures de crédits en loi de finances rectificative (LFR) ou en LFFG déséquilibrent la stabilité du financement du parc d'hébergement et fragilisent le pilotage mis en place par les services de l'État, tant au niveau de la Dihal que des services déconcentrés¹⁵.

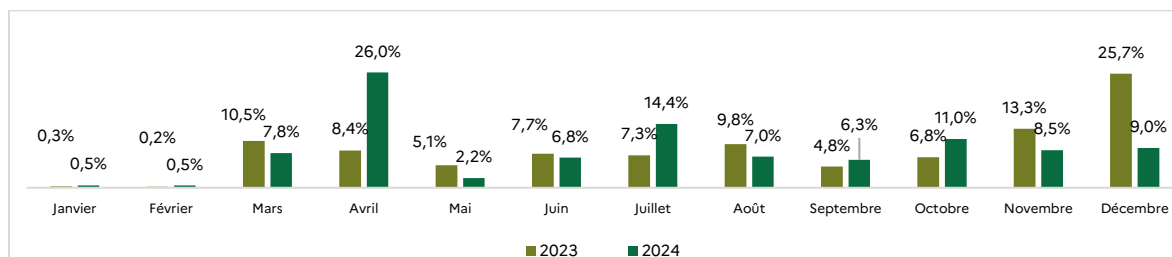
En outre, la mise en réserve de 4 % des crédits, prévue au titre des mécanismes budgétaires classiques de précaution, se révèle inefficace, dans la mesure où ces montants sont systématiquement dégelés en cours d'année pour répondre à la tension sur les consommations de crédits. La mission rejoint sur ce point la recommandation formulée par la Cour des comptes d'un taux de mise en réserve limité à 0,5 %¹⁶.

Proposition n°1 : mettre à disposition les crédits correspondants aux engagements prévisibles de l'État dès la loi de finances initiale.

1.2.2. Un rythme erratique de versement des crédits problématique pour les opérateurs et les services déconcentrés de l'État

Outre l'insuffisance des crédits, qui nécessite des ajustements en cours d'année, **la gestion infra-annuelle du programme est marquée par un calendrier de versement irrégulier de ceux-ci** (cf. graphique 1), qui fait peser des risques sur la gestion des structures « déclarées », soit les CHU¹⁷. Bien que ce risque ne soit pas documenté par la mission, il n'est pas exclu que ces derniers, parfois de taille modeste, se trouvent confrontés à des problèmes de trésorerie ou de contraction d'activité en raison du caractère tardif ou imprévisible des notifications budgétaires.

Graphique 1 : Rythme de versement des crédits aux opérateurs en 2023 et 2024



Source : Mission.

¹⁵ À noter toutefois la situation particulière de l'exercice 2021 (pérennisation de 40 000 places ouvertes lors de la crise sanitaire).

¹⁶ Notes d'exécution budgétaire 2020 à 2024.

¹⁷ Ces structures opèrent en effet dans un cadre annuel et selon une logique de subvention au « service fait ». Les structures « autorisées », ayant le statut d'ESSMS (essentiellement les CHRS) sont quant à elles gérées selon des principes distincts entraînant un cadre pluriannuel et le versement d'une dotation au 1/12^{ème}.

De manière corollaire, l'absence de visibilité des enveloppes de crédits disponibles crée des tensions institutionnelles sur l'ensemble de la chaîne de la dépense entre la DB, la Dihal, les préfets, les directions départementales de l'emploi, du travail et des solidarités (DDETS) et les SIAO et les structures d'hébergement. Elle nuit à la bonne gestion globale du parc. Les services déconcentrés de l'État –DDETS notamment – doivent adapter leurs arbitrages de financement au cours de l'année en fonction de disponibilités budgétaires fluctuantes, ce qui obère la lisibilité et l'équité territoriale de l'allocation des ressources.

Proposition n° 2 : engager l'État sur un calendrier de versement fixe et partagé des crédits aux opérateurs.

1.2.3. Les revalorisations salariales successives du Ségur renchérissent le coût de la politique d'hébergement et pèsent sur la soutenabilité budgétaire du programme

Les différentes mesures de revalorisation salariale intervenues depuis 2021 dans le secteur social – parmi lesquelles l'extension du « Ségur de la santé » aux professionnels du secteur social – ont significativement alourdi le coût moyen unitaire (CMU) des dispositifs d'hébergement, dont plus de 60 % des dépenses, en moyenne, portent sur la masse salariale. Ainsi, par rapport à une trajectoire tendancielle hors revalorisations, le CMU a augmenté en moyenne de 7 % pour les CHU et de 10,2 % pour les CHRS, entre 2021 et 2024.

Depuis 2025, l'application du dispositif dit « Ségur pour tous » entraîne une charge supplémentaire de 34 M€ sur l'hébergement mais de 61 M€ pour l'ensemble du P 177 et de 20 M€ pour le P 303. À cette dynamique s'ajoutera, à très court terme, l'effet de la convention collective unique étendue (CCUE), qui entraînera selon la direction générale de la cohésion sociale (DGCS) une augmentation estimée entre 35 et 69 M€ sur les dépenses du P 177, en fonction des modalités d'alignement retenues.

Il est impératif de s'assurer que les sous-jacents budgétaires du P 177 tiennent compte de ces effets et de renforcer le pilotage infra-annuel, afin d'éviter une accumulation de tensions sur les opérateurs et d'assurer la soutenabilité de la politique d'hébergement à moyen terme.

1.3. Insuffisamment piloté, le mode de financement public des structures se décline en plusieurs modalités

1.3.1. Un financement public qui représente l'essentiel des ressources de l'hébergement mais la contribution des personnes hébergées est sollicitée, de façon marginale, pour certains dispositifs

Les structures d'hébergement d'urgence sont financées quasi intégralement sur fonds publics, toutes modalités confondues (hors co-financements des collectivités locales non quantifiés, cf. *supra*). Pour autant, le pilotage de la dépense (cf. encadré 5) et de l'efficacité des dispositifs demeure partiel, en raison de la diversité des mécanismes de financement, de la faiblesse du dialogue de gestion et d'une connaissance encore trop imprécise des modèles économiques des opérateurs.

Encadré 5 : Organisation de l'allocation des crédits du P 177

La Dihal, en qualité de responsable du P 177, alloue les crédits aux services de l'État au niveau régional sur la base d'un plafond de places à respecter en moyenne annuelle. Plus précisément, elle se voit notifier un montant de crédits alloués en loi de finances initiale (LFI) et interagit ensuite avec ses responsables de budget opérationnels de programme (RBOP), à qui elle octroie les crédits, sur la base d'une cible annuelle régionale de places à respecter à l'occasion d'échanges réguliers et de deux dialogues de gestion annuels avec les opérateurs d'hébergement. Ces dialogues de gestion se tiennent en juin puis en novembre.

Ainsi, ce sont les services déconcentrés de l'État dans les départements (DDETS, directions régionales et interdépartementales de l'hébergement et du logement - DRIHL) qui sont chargés de mettre en œuvre le budget de l'hébergement d'urgence en conventionnant avec les associations et autres acteurs qui gèrent des dispositifs, structure par structure.

Source : Mission.

La couverture financière publique n'est complétée que très marginalement par les contributions des personnes hébergées (13 M€ en 2023 en CHU, CHRS et à l'hôtel)¹⁸. Le financement public constitue donc la source exclusive ou quasi exclusive de revenus pour l'ensemble des opérateurs intervenant dans le champ de l'hébergement généraliste. Toutefois, la contribution des usagers, même limitée, participe à leur responsabilisation et, à la marge, abonde les ressources des structures gestionnaires.

Par ailleurs, le bénévolat en matière de veille sociale ou de distribution alimentaire constitue une ressource en nature que la mission n'a pas évaluée, permettant un coût évité pour les opérateurs et une forme d'atténuation des tensions budgétaires, bien que sa valorisation soit rarement formalisée.

1.3.2. Une prévalence de la tarification à la place, déclinée en modalités contractuelles de financement diverses

Le cadre normatif du financement privilégie une approche de tarification à la place (cf. tableau 3), **même si les modalités contractuelles varient en fonction des types de structures.**

S'agissant des structures autorisées et disposant du statut d'ESSMS (CHRS essentiellement) disposant d'un contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens (CPOM), les dotations sont calculées selon le nombre de places, leur coût moyen et la typologie des prestations.

D'autres structures, tels que les dispositifs conventionnés sans CPOM, perçoivent des subventions annuelles, établies également sur la base du nombre de places financées, très largement sur la base d'une reconduction de l'existant et des besoins exprimés par les structures en l'absence de pilotage ferme des coûts et prestations (cf. *infra* sur l'hétérogénéité des CMU).

¹⁸ D'après les données d'ENC « établissements 2023 enquête 2024 » à partir du total des recettes du compte 7082 de 419 établissements, relatives à la « participation forfaitaire des usagers ».

Rapport

En matière d'hébergement hôtelier, les SIAO peuvent être gestionnaires¹⁹ des enveloppes financières associées. En Île-de-France (soit 74 % des nuitées hôtelières), le financement passe par un marché public d'acquisition dynamique (opéré par la plateforme DELTA²⁰), permettant d'acheter des nuitées en fonction des besoins. Si, dans la plupart des grandes métropoles, de plus en plus de nuitées hôtelières sont achetées *via* des marchés publics²¹, la pratique du gré à gré persiste dans certains territoires. Pourtant, depuis octobre 2024, l'impulsion de la Dihal et l'accompagnement juridique qu'elle propose aux services déconcentrés visent à réduire les pratiques hétérogènes en matière de nombre de nuitées, de coûts à la place et de qualité de prestation.

Tableau 3 : Coût moyen unitaire, en 2024

Hôtel Delta	Hôtel	HU	CHRS
20,32 €	22,10 €	29,66 €	42,85 €

Source : Données de Chorus et Delta pour l'hôtel. Note : En 2023, le CMU de l'hébergement d'urgence s'élève à 25,6 € par jour (centre d'hébergement d'urgence + hôtel) et le CMU des CHRS s'élève à 42,7 € par jour.

En miroir, le DNA repose sur un modèle de tarification plus lisible, hérité de l'histoire, avec des coûts à la place variables selon les types de centres (CADA, CAES, HUDA, etc.) dont le pilotage relève de la DGEF. À noter qu'un co-financement spécifique est piloté par la Dihal et la DGEF pour les 500 places des structures d'accueil spécialisées (SAS) à hauteur de 3,8 M€ sur le P 177 et 3,9 M€ sur le programme 303 en 2024.

1.3.3. Outil centralisé d'aide au pilotage déconcentré, le SI dédié à l'enquête nationale de coûts (ENC) sera mis en extinction progressive dans le cadre de la réforme de tarification des CHRS

L'Enquête nationale de coûts (ENC) en matière d'hébergement d'urgence est un outil central pour le pilotage de la politique d'hébergement. Fondée sur une déclaration comptable et analytique annuelle des structures locales, l'ENC permet aux services déconcentrés et à la Dihal de **disposer d'une base de données (SI-ENC-AHI)** comportant des **indications précises** quant aux **prestations délivrées** par les structures, à leurs **budgets** (charges et recettes), à leurs **équipes** (personnels), aux **publics** qu'elles accueillent (général ou spécifique) et à la **façon dont l'accompagnement bénéficie à ces derniers** (ex. : données sur les sorties vers le logement).

Le SI dédié sera mis en extinction progressivement dans le cadre de la réforme de tarification des CHRS engagée par la Dihal²².

¹⁹ L'extraction budgétaire des crédits dédiés au financement des nuitées d'hôtel fait état de versements à 172 tiers différents en 2023, dont 93 ont le statut d'associations et 63 sont des entreprises commerciales. Pour autant, 69 % des crédits sont versés à un seul opérateur, le Samu social de Paris, qui opère notamment la plateforme de réservation hôtelière Delta, laquelle gère les nuitées pour toute l'Île-de-France, soit 74 % des nuitées nationales.

²⁰ Cette plateforme régionale est portée par le Samu social de Paris, qui est l'opérateur du SIAO de Paris.

²¹ Ce que recommande la Cour des comptes depuis 2021.

²² La Dihal porte une solution informatique intégrée à la réforme de la tarification.

Toutefois, cette base purement déclarative présente **plusieurs limites, biais méthodologiques et structurels qui affectent la qualité et la représentativité des données recueillies**, que la mission a pu éprouver dans le cadre de l'exploitation des données qu'elle en a faite pour 2022, dernière année disponible :

- ♦ données partielles : seulement 70 % de taux de remplissage par les structures, certaines d'entre elles sont peu ou mal représentées ;
- ♦ fiabilité variable : des écarts dans les compétences comptables nuisent à la précision des coûts, dans la mesure où la base de données est déclarative ;
- ♦ comparaisons difficiles : les différences de situations (locataires, propriétaires) biaisent les analyses et nécessitent des retraitements ;
- ♦ données datées : les résultats, publiés avec deux ans de retard, apparaissent dépassés pour piloter en temps réel ;
- ♦ peu d'impact mesuré : l'ENC n'a pas vocation à refléter la qualité de l'accompagnement social ni l'ensemble de ses résultats.

1.3.4. Un dialogue de gestion déconcentré insuffisamment outillé pour maîtriser la dispersion des coûts

Alors que 602 ETP sont alloués à la gestion du P 177²³, le dialogue de gestion, conduit entre les services déconcentrés de l'État (DDETS, DREETS, DRIHL) et les opérateurs, reste insuffisamment outillé pour permettre un pilotage fin des coûts. Plusieurs facteurs structurels, dans la mise en œuvre de la politique publique, limitent son efficacité :

- ♦ **l'insuffisant encadrement des prestations** offertes (que ce soit en matière de logement, de restauration ou d'accompagnement social, etc.) génère une hétérogénéité potentielle des pratiques²⁴ ;
- ♦ **les outils de gestion restent perfectibles en dépit de l'existence de l'enquête nationale de coût** (cf. point 1.3.3), rendant difficile le suivi comparatif des coûts et des performances entre opérateurs.

Depuis son installation en mai 2021, la Dihal a œuvré à l'amélioration de l'outillage des dialogues de gestion déconcentrés et à un meilleur pilotage au niveau national de la politique publique (panoramas régionaux, fichiers et tableurs de données de suivi budgétaire). Cependant, la mission estime que les attendus de la politique publique, tels que le niveau d'encadrement des prestations, les objectifs de performance des opérateurs, l'ambition d'adéquation du parc aux enjeux, devraient être mieux formalisés. Cette ambition pourrait sans doute être atteinte grâce à une meilleure connaissance des publics et de leurs besoins (cf. *infra*) et à une analyse plus fine de l'ensemble des sous-jacents de la dépense des structures (eu égard, par exemple, aux inducteurs que sont le bâti, ou le fait d'être propriétaire ou locataire, ou bien encore d'être situé dans une zone en tension immobilière – ces analyses étant en projet dans le cadre de la réforme de tarification des CHRS mais ne concernant pas les CHU à ce jour).

Au-delà, les moyens humains disponibles en administration déconcentrée sont parfois inadéquats au regard des missions assignées, comme cela a été documenté dans des travaux inter-inspections récents²⁵.

²³ D'après l'enquête sur l'affectation opérationnelle des effectifs en 2023 (EOA) conduite par le secrétariat général des ministères chargés des affaires sociales.

²⁴ Par exemple, certaines structures externalisent leur fonction « alimentation » quand d'autres la confient à une autre association constituée de bénévoles.

²⁵ Le « niveau d'emploi et d'expertise n'est pas adapté à l'ampleur du champ d'action » notamment en matière d'inspection-contrôle dans le champ social où deux tiers des DDETS(PP) disposent de moins de 0,5 ETPT : la quasi-totalité des DDETSPP sont « en situation de carence sur l'un des secteurs névralgiques du champ social, avec

Dans ce contexte, la mission appelle également à l'approfondissement des échanges de la Dihal avec les principaux opérateurs qui concentrent au niveau national près de la moitié des crédits.

Proposition n° 3 : renforcer la consolidation des données et la remontée d'informations pour outiller les dialogues de gestion, en particulier avec les principaux opérateurs, à la faveur d'un pilotage plus fin de la Dihal, ce que les outils informatiques actuels et en projet doivent permettre.

1.3.5. Une hétérogénéité des pratiques économiques des opérateurs qui se traduit par des disparités régionales croissantes de coûts

Malgré les efforts de remontée et d'harmonisation des données financières (cf. l'enquête nationale de coûts, *supra*), **les pratiques et le modèle économique des associations gestionnaires demeurent hétérogènes**. Cette diversité reflète à la fois des logiques historiques de structuration et d'accueil de certains types de publics, des effets de contexte local (coûts immobiliers pour les structures locataires²⁶, tension sur l'emploi, partenariats territoriaux) et une absence de convergence des référentiels de gestion sous l'effet du pilotage public.

La mission a analysé des données budgétaires issues de Chorus et relève des disparités régionales croissantes du coût par place pour des structures de même catégorie²⁷ (cf. graphique 2). Ainsi, entre 2022 et 2024, l'écart entre les régions sur la consommation de crédits par place a augmenté de 73 %, les écarts étant plus marqués pour l'hébergement d'urgence (HU) que pour les CHRS, historiquement plus encadrés en termes de prestations.

La mission relève des disparités de consommation de crédits par place plus élevées pour l'activité d'hébergement d'urgence relativement à l'activité CHRS. Les consommations de crédits de paiement (CP) spécifiquement dédiés aux centres d'hébergement d'urgence en 2024 atteignent 1,4 Md€, soit une consommation de CP moyenne de 9 678 €/place. De manière analogue, la consommation de CP moyenne par place en CHRS en 2024 s'établit à 15 638 €/place, pour un total de CP de 809 M€.

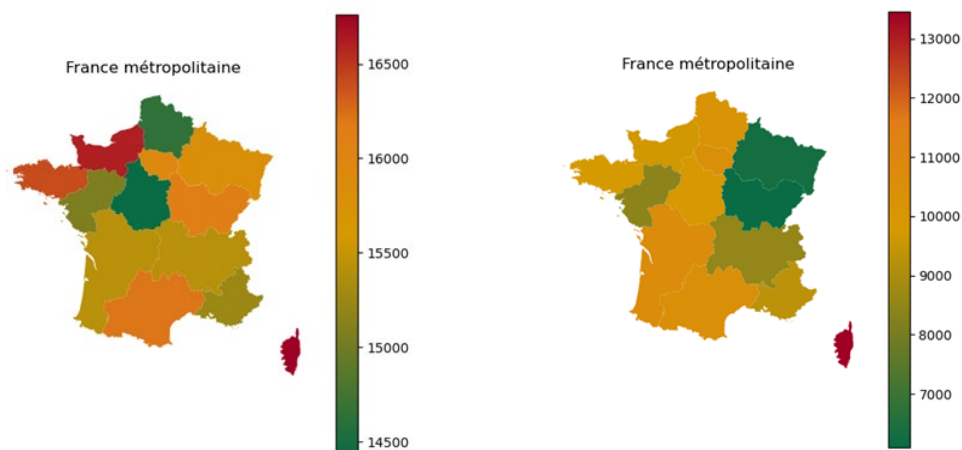
En ne retenant que les régions métropolitaines, les niveaux de dispersion entre régions sont de 1 879 €/place en hébergement d'urgence et 960 €/place en CHRS.

moins d'un emploi affecté au logement, à l'hébergement ou à la cohésion sociale ». Rapport confidentiel IGA, Igas, IGEDD, CGAAER, IGSCCRF, « Évaluation de l'organisation et du fonctionnement des directions départementales de l'emploi, du travail, des solidarités et de la protection des populations (DDETS(PP)) », février 2024.

²⁶ 82 % des structures, sans détail toutefois sur la répartition en leur sein entre structures locataires de personnes publiques ou de bailleurs sociaux et celles disposant de baux proches du prix de marché.

²⁷ La mission a procédé à l'examen des écarts interquartiles entre 2018 et 2023, sur les différentes composantes des charges (fonctionnement, personnel, immobilier, etc.) extraites de la base de données Chorus qui permet, au titre du programme, d'associer à chaque centre financier, pour un référentiel de programmation donné, sa consommation de crédits de paiement.

Graphique 2 : consommation de crédits de paiement par nombre de places pour la brique d'activité CHRS (carte à gauche) et CHU (carte à droite), 2024



Source : Données de Chorus, 2024, et données Dihal, 2024, calculs du pôle Science des données de l'IGF.

Note de lecture : les données d'HU intègrent les nuitées d'hôtel.

Proposition n° 4 : poursuivre et renforcer le mouvement de pilotage infrarégional en engageant une réflexion interservices (Dihal, DGCS, préfets) sur l'harmonisation des standards de financement selon les spécificités locales. Cet exercice devra permettre d'identifier les bonnes pratiques territoriales en matière de maîtrise des coûts sans dégradation de la qualité de la prise en charge en s'appuyant sur l'outil informatique dédié au suivi des coûts.

2. L'insuffisance structurelle du parc d'hébergement percute le cadre juridique de l'hébergement, pourtant protecteur envers les demandeurs

L'adéquation entre l'offre d'hébergement et les besoins effectifs des publics sans domicile constitue un enjeu majeur de pilotage de la politique publique, dans un contexte d'un accueil inconditionnel et continu des demandeurs. Or, le calibrage du parc d'hébergement et l'adaptation des prestations proposées dépendent étroitement de la capacité à caractériser les publics, leurs parcours et leurs besoins. Dans un objectif de rationalisation des dépenses et d'amélioration de l'accès au logement, une meilleure identification des places disponibles dans le parc apparaît indispensable (cf. annexes I et II).

2.1. La capacité à ajuster l'offre d'hébergement est limitée par une estimation imprécise de la demande et des profils des publics

En dépit d'indicateurs mobilisables pour approximer le volume des demandes (cf. point 2.2 *infra*), **l'estimation fine du besoin d'hébergement de personnes sans abri se heurte à l'absence de données exhaustives**. *De facto*, le 115 ne retrace que les appels acheminés au SIAO, à l'exclusion des appels qui n'aboutissent pas. Les dernières estimations disponibles, réalisées par des associations spécialisées (Fondation pour le logement²⁸, Fédération des acteurs de la solidarité, etc.) font état de 350 000 personnes sans domicile en France en 2025. Chaque année, au mois de janvier, des bénévoles parfois en liaison avec les services de l'État et les collectivités locales procèdent le temps d'une nuit au recensement des personnes se trouvant à la rue dans plusieurs grandes villes (Nuit de la solidarité). Or, 65 à 75 % des personnes interrogées dans ce cadre déclarent ne pas ou ne plus solliciter le numéro 115. Cela traduit au-delà des demandes non pourvues, l'existence d'un besoin non exprimé.

En 2024, 347 020 personnes distinctes ont effectué une demande d'hébergement auprès des SIAO, soit plus du double de l'évaluation la plus récente de l'Insee (enquête « Sans-domicile »), qui date de 2012. Cet écart illustre l'absence de dispositif de recensement régulier, rendant difficile tout dimensionnement prospectif du parc. En outre, l'enquête « Établissements et services pour personnes en difficulté sociale » (ES-DS) réalisée tous les quatre ans par la direction de la recherche, des études, des évaluations et des statistiques (Drees) auprès des établissements d'hébergement, qui vise à mieux connaître les publics hébergés, ne porte pas sur les personnes hébergées à l'hôtel, qui occupent pourtant 20 % des places du parc.

Le système d'information des SIAO (SI-SIAO), censé décrire les profils socio-démographiques et administratifs des personnes orientées ou non orientées, reste, quant à lui, insuffisamment renseigné (en qualité et en quantité) et certains de ses modules se trouvent encore en développement, limitant la capacité d'analyse des trajectoires, des durées de séjour et des types de sortie.

Or, **la segmentation croissante des publics** (femmes victimes de violences, personnes âgées ou malades, mineurs non accompagnés, grands marginaux, personnes en situation d'addiction ou de troubles psychiatriques) **appelle des réponses différenciées**, tant en matière d'hébergement que d'accompagnement. Cette segmentation ne doit cependant pas, selon la mission, conduire à figer le parc qui doit rester modulable pour répondre de façon agile à l'évolution des publics et de leurs besoins.

Dans ce contexte d'absence d'évaluation nationale complète et récente de la situation des personnes sans-abri, en France, la mission estime qu'il convient de disposer à échéance régulière d'une enquête nationale de l'Insee à spectre large sur le sans-abrisme. Compte tenu des enjeux cruciaux qui s'attachent au dimensionnement éclairé du parc par le gouvernement et le parlement, les coûts²⁹ et la mobilisation que l'enquête implique se justifient pleinement.

Proposition n° 5 : renforcer les enquêtes pour améliorer la connaissance des publics : (i) **rendre quinquennale l'enquête « Sans domicile » de l'Insee,** (ii) **élargir le champ de l'enquête « Établissements et services pour personnes en difficulté sociale » (ES-DS) de la Drees aux personnes hébergées à l'hôtel.** Dans tous les cas, **les enquêtes devront se fonder sur un cahier des charges défini en lien avec les différentes parties prenantes de la politique publique, et conduire à adapter la veille sociale et le parc d'hébergement en fonction des résultats obtenus.**

²⁸ Ex Fondation Abbé Pierre.

²⁹ La précédente enquête ayant nécessité environ 10 M€.

Proposition n° 6 : s'assurer du correct remplissage du SI-SIAO s'agissant des évaluations des demandeurs (par les SIAO et les structures d'hébergement) grâce à un indicateur de suivi. À moyen terme, asseoir une modulation incitative du financement accordé au SIAO et aux structures à l'aune de cet indicateur (*bonus ou malus*).

2.2. Un cadre juridique protecteur pour les publics en détresse mais des moyens insuffisants pour faire face à l'intégralité de la demande

Le cadre juridique de l'hébergement d'urgence repose sur deux piliers structurants :

- ♦ un pilier **principliel**, décrit par les articles L. 345-2-2 et L. 345-2-3 du CASF, consacrant l'inconditionnalité et la continuité de la mise à l'abri pour toute personne en situation de détresse. Le principe de continuité de la prise en charge qui s'impose à l'administration protège l'usager en prévoyant le maintien des personnes en détresse dans la structure d'accueil jusqu'à ce que des solutions leur soient proposées (« *orientation adaptée vers une structure d'hébergement stable, ou de soins, ou de logement* »), ce qui peut entraîner, en fonction des capacités réelles de sortie des individus, un maintien plus ou moins prolongé dans le parc d'hébergement. À cet égard, la mission a analysé cette durée à partir des données du SI-SIAO et constate une distribution **très asymétrique**, ou « **à longue traîne** » illustrant beaucoup de très courts séjours, et peu de séjours très longs. **Ainsi, 50 % des personnes ont été hébergées seulement une nuit.** Les personnes au-delà de la médiane (décile 6 à décile 9) ont des durées d'hébergement croissantes, atteignant 31 nuits au décile 9. Ces données sont toutefois difficiles à interpréter : cela peut traduire une sortie rapide des structures de certains publics, ou encore le fait qu'une même personne connaît plusieurs durées de séjour consécutives dans l'hébergement, masquant des situations de blocage pour ceux qui restent *in fine* longtemps hébergés sans solution pérenne ;
- ♦ un pilier **serviciel**, qui concerne les modalités de prise en charge, d'accompagnement social et d'insertion, sans fondement juridique contraignant en matière d'offre ou de qualité de service, mais prévoyant toutefois gîte, couvert et évaluation en vue d'une proposition d'évolution vers une structure d'hébergement stable ou de logement adaptée à la situation de la personne.

En dépit de ces dispositions très protectrices, le parc généraliste d'hébergement ne parvient à répondre qu'à environ la moitié des demandes formulées via les SIAO³⁰, faute de places disponibles. Cette situation a conduit à l'instauration de critères de priorisation de certains publics parmi les plus vulnérables, définis localement par les préfets, essentiellement de département, parfois sur la base d'un référentiel tel le cadre unifié édicté par arrêté du 20 décembre 2023 par le préfet de la région Île-de-France (cf. tableau 4). Ces consignes locales, outre l'incapacité d'honorer pleinement la demande, génèrent une rupture d'égalité de traitement des publics à situations comparables sur l'ensemble du territoire.

Estimant avoir agi face à une carence prolongée de l'État dans l'accueil des personnes sans abri, certaines collectivités ont d'ailleurs engagé des actions gracieuses ou contentieuses en indemnité, visant à obtenir la reconnaissance de la carence de l'État et le remboursement des sommes qu'elles ont engagées. Ce mouvement récent, auquel fait écho un contentieux en carence de l'État début 2025 porté par des acteurs associatifs, fait peser un risque financier sur le budget de l'État, non maîtrisé dans la mesure où les sommes engagées par les collectivités, ou leurs établissements publics, ne peuvent être anticipées. L'État a d'ores et déjà été condamné à 2,1 M€ et le cumul des montants pour des affaires en cours d'instruction ou annoncées atteint près de 28 M€.

³⁰ À partir des données du SI-SIAO relatives aux demandes non pourvues.

Dans les faits, l'hébergement d'urgence constitue une réponse à des situations individuelles de détresse, dont la hiérarchie des vulnérabilités est fréquemment appréciée par le juge de l'urgence, saisi en référé-liberté, qui examine dans ce cadre le niveau de détresse allégué par le requérant au regard des efforts déployés par l'administration.

Tableau 4 : Grille de priorisation du « cadre unifié SIAO » d'Île-de-France

Niveau de priorité	Danger représenté par la situation de rue	Critères de priorisation (repères régionaux)
Priorité 1	Danger immédiat pour la personne, risque de dommages irréversibles	- Femmes victimes de violences (FVV) nécessitant une mise en sécurité immédiate - Personnes ou couples avec enfants de moins de 3 mois - Femmes enceintes de plus de 6 mois
Priorité 2	Danger pour la personne concernée, avec priorité forte	- Familles avec enfants de moins de 3 ans - Publics médico-sociaux très vulnérables (PMR, personnes très âgées, maladies chroniques) - Autres FVV ou personnes victimes de violences (PVV) - Jeunes de 18-25 ans sortant de l'ASE
Priorité 3	Danger pour le développement normal	- Familles en détresse sans enfants de moins de 3 ans mais avec au moins un enfant de moins de 13 ans) - Personnes de plus de 65 ans - Autres sans enfants mais avec vulnérabilités particulièrement fortes (exemple : rue depuis très longtemps)
Priorité 4	Détresse autre	- Familles avec enfants de 13 à 18 ans - Personnes isolées sans enfants - Couples ou groupes d'adultes sans enfants

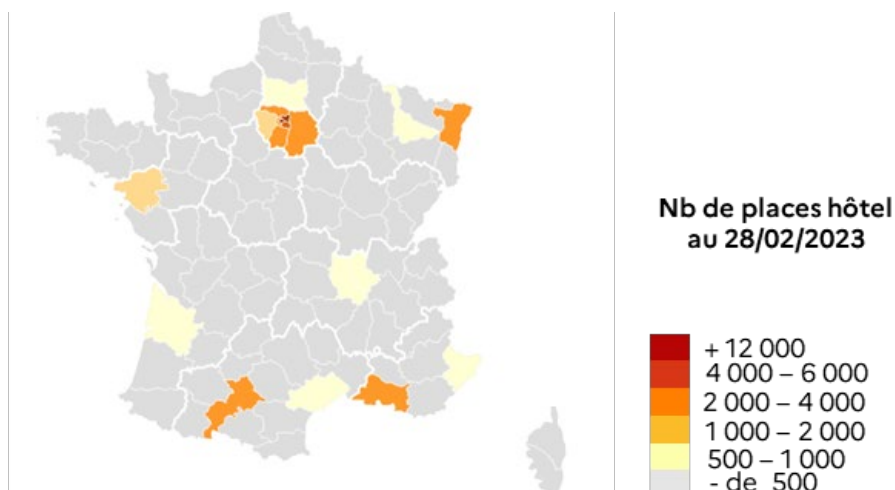
Source : Cadre unifié du SIAO Île de France.

2.3. Un recours croissant aux nuitées hôtelières : des coûts variables, fortement dépendants des marchés locaux

Le recours aux nuitées hôtelières, qui représentent en 2024 près de 65 000 places (soit 32 % du parc), très majoritairement en Île-de-France (74 % des nuitées) **demeure une variable d'ajustement importante pour les services de l'État**, notamment dans les territoires sous forte tension. La mission observe en effet que 16 départements concentrent 90% des nuitées hôtelières consommées (cf. graphique 3). L'achat de nuitées d'hôtel permet de répondre aux demandes de mise à l'abri à moyens contraints, compte tenu du moindre coût de cet hébergement par rapport au coût moyen à la place des différentes structures, en raison d'un accompagnement social marginal, mais aussi de la possibilité d'adaptation capacitaire rapide qu'il permet³¹. Toutefois, cette modalité d'hébergement, qui tend à se pérenniser, présente des limites fortes, en termes de qualité d'accueil, de continuité du parcours, et même de coût.

³¹ Le recours à l'hôtel permet aussi de répondre à la demande d'hébergement des familles qui est devenue majoritaire, alors que l'offre historique d'hébergement était orientée vers les personnes isolées.

Graphique 3 : Répartition géographique des nuitées hôtelières dans l'hébergement d'urgence, par département financeur au 28 février 2023



Source : Dihal.

Au total, en 2024, les 64 277 nuitées hôtelières représentent 518,5 M€, la puissance publique demeurant contrainte dans la formation des prix par la structure de marché, avec une marge de négociation réduite, notamment dans les zones tendues où l'offre est faible ou accaparée par d'autres segments (tourisme, déplacements professionnels).

Le coût moyen national de la prise en charge hôtelière s'élève à 22,1 € par nuitée, proche de celui constaté en Île-de-France, mais de fortes disparités interdépartementales sont observées.

La mission a constaté des écarts de prix significatifs dans le coût de ces nuitées entre départements et un risque d'augmentation de ce coût à court terme. En effet, outre la structure même du marché hôtelier et immobilier, le passage aux règles de la commande publique dans l'achat de ces places, recommandé par la Cour des comptes et qui doit permettre de renforcer la sécurité juridique de cette dépense fait courir, à la marge, un risque de surcoûts difficile à chiffrer³². Ce risque, d'autant plus fort que 90% des nuitées sont concentrés dans 16 départements et 71 % en Île-de-France, provient :

- ◆ de la structure du marché immobilier et hôtelier dans certains territoires ;
- ◆ de la mise en place d'un cahier des charges permettant de normer les prestations attendues, ce que la mission juge favorablement.

À cet égard, la mission préconise d'opter pour l'instrument de marché public permettant de préserver au mieux la concurrence. L'appel d'offre pour l'achat de nuitées hôtelières devrait ainsi être adapté, au cas par cas, à chaque structure locale du marché hôtelier afin de renforcer son caractère concurrentiel et d'assurer une formation optimale du prix. Il pourrait en outre s'appuyer sur l'expertise des plateformes régionales des achats (PFRA) de l'État, prévue par l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics, avant toute mise en concurrence formelle. Il s'agirait enfin d'assurer un suivi des prix en s'appuyant sur les services déconcentrés de l'État.

³² La Cour des comptes a ainsi relevé en 2024 dans son rapport sur les relations entre l'État et les opérateurs d'hébergement : « [...] si le marché public permet une visibilité sur les coûts, une sécurisation financière des hôteliers et un encadrement du volume et de la qualité des prestations, il impliquait néanmoins une procédure lourde et peu adaptée aux fluctuations de la demande, un risque d'infructuosité notamment en cas de faible volume, voire parfois des surcoûts. »

Proposition n° 7 : piloter de façon stratégique l'offre hôtelière d'hébergement, articulée à une politique de sortie d'hôtel vers des solutions pérennes, en assurant un suivi des prix en s'appuyant sur les services déconcentrés de l'État. S'agissant des futurs achats de nuitées hôtelières, opter pour l'instrument de marché public permettant de préserver la concurrence et mobiliser les plateformes régionales des achats de l'État (PFRA).

2.4. Une optimisation du taux d'occupation du parc à 96 % permettrait d'héberger 4 700 personnes supplémentaires, soit 14 100 séjours annuels

L'analyse départementale des demandes non pourvues à partir des données du SI SIAO montre qu'aucun département n'a un taux de refus aux appels du 115 nul, et que la médiane du taux de demandes non pourvues est de 58 % en 2024. Dans 21 départements, le taux de demandes non pourvues est supérieur à 80 %.

La gestion territoriale des capacités repose aujourd'hui sur l'observation du nombre de places et du taux d'occupation de celles-ci, mais ces indicateurs opérationnels sont imparfaits. À l'échelle nationale, le taux global d'occupation du parc est de 93,5 % en 2023³³, avec des disparités géographiques :

- ♦ certains départements affichent une suroccupation chronique, tandis que d'autres présentent des places durablement vacantes ;
- ♦ en Île-de-France, la situation est particulièrement contrastée : les départements des Yvelines (78) et des Hauts-de-Seine (92)³⁴, pourtant dotés en places, font face à des taux d'occupation plus faibles que dans les départements voisins.

Plus précisément, malgré **un taux de demandes non pourvues élevé sur l'ensemble du territoire, certains départements ont un taux d'occupation inférieur à 96 %** (cf. graphique 4), « **taux d'occupation seuil** » qui est utilisé dans le DNA (incluant le taux d'indisponibilité pour réparation ou maintenance), ce dernier parc faisant l'objet d'un pilotage resserré de son occupation par la DGEF, avec suivi du taux et des motifs d'indisponibilité des places.

Les 500 places en structures d'accueil spécialisées (SAS) présentent, quant à elles, une utilisation irrégulière marquée par des périodes d'inoccupation, en décalage avec les objectifs assignés à ce dispositif. La mission a observé lors de ses déplacements que, d'initiative, certains préfets donnent instruction au SIAO d'orienter des demandeurs d'hébergement vers ces places inoccupées dans une logique de bonne gestion. Cette bonne pratique devrait être généralisée et portée au niveau national.

Concrètement, une **augmentation du taux d'occupation des places du parc d'hébergement généraliste permettrait que 4 700 personnes soient hébergées en plus à l'instant t, ce qui équivaut à 14 100 séjours annuels supplémentaires de personnes hébergées**, calculés sur une durée moyenne de quatre mois³⁵ qui pourraient être rendues accessibles en renforçant leur pilotage.

³³ Ce constat est observé par la mission sur la période 2018 à 2023 (entre 92 et 96 % au niveau national et pour les CHU entre 91 et 96 % et les CHRS entre 92 et 96 %).

³⁴ Toutefois, les données d'analyse de la mission ne permettent pas d'identifier les éventuels effets conjoncturels sur l'année de référence (ouverture / fermeture de nouvelles structures, etc.).

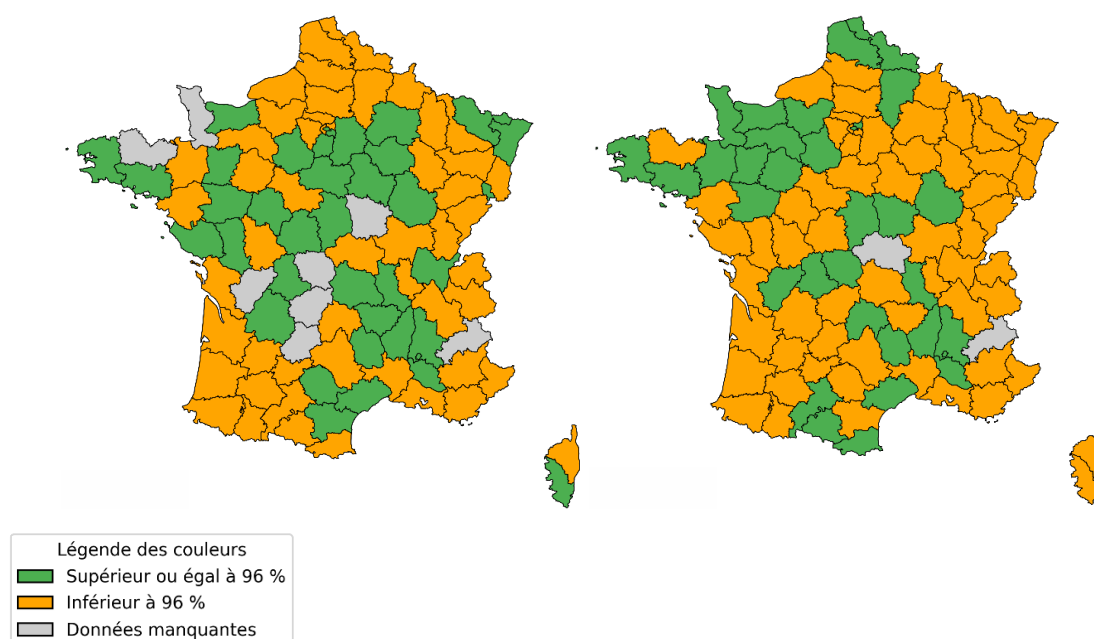
³⁵ 5 mois en CHRS et 2,5 mois en CHU, soit une moyenne à 3,75, arrondie à 4 mois.

Dans l'hypothèse où des services déconcentrés observeraient que certains centres ne peuvent améliorer le taux d'occupation de leurs places, constatant ainsi des financements inemployés qui les conduiraient à des fermetures locales de places, la mission préconise de redéployer au sein du parc ces places économisées, en poursuivant la démarche d'orientation des personnes entre SIAO, pilotée par la Dihal, et sous l'autorité des préfets de région.

Proposition n° 8 : augmenter le taux d'occupation des places du parc d'hébergement généraliste à 96 %, en renforçant le pilotage départemental. Le cas échéant, la fermeture locale de places inutilisées conduira à un redéploiement de crédits au sein du parc, sous l'impulsion de la Dihal et l'autorité des préfets concernés.

Proposition n° 9 : donner instruction aux SIAO d'utiliser les places temporairement inoccupées des structures d'accueil spécialisées (SAS) pour mettre à l'abri ponctuellement et pour une durée limitée les personnes en attente d'hébergement.

Graphique 4 : Carte des départements selon le taux d'occupation en CHU (à gauche) et en CHRS (à droite) en 2024



Source : Mission.

2.5. La fluidité du parc repose sur un travail de caractérisation des publics hébergés, soit en faveur de leur entrée en logement, soit en faveur de leur orientation vers les dispositifs les plus adaptés à leur situation

Globalement, l'offre de logement au sein des parcs privé et social a drastiquement baissé dans les dix dernières années. Les 82 200 agréments du parc social en 2023 représentent une baisse de 54 % par rapport à 2016, dans un contexte de hausse des taux d'intérêt et d'inflation des coûts de production. La baisse de 20 % des attributions totales de logements sociaux entre 2017 et 2024 traduit l'embolie du système (387 000 attributions en 2024 contre 480 000 en 2017)³⁶.

³⁶ D'après la revue de dépenses des nuitées hôtelières menées par la Dihal en février 2025.

Elle s'explique avant tout par la baisse du nombre de logements financés et, après achat ou rénovation, mis en service, elle-même liée à l'effondrement de la construction neuve³⁷, mais aussi par le manque de rotation et de sorties du parc social lui-même³⁸. Dans le même temps, les besoins en logement augmentent³⁹. **Dans ce contexte général, les résultats significatifs obtenus en termes d'accès au logement des personnes sans abri ou hébergées sont encourageants et doivent être pérennisés. Leur prolongement et leur amélioration appelleront une forte mobilisation des acteurs locaux, sous l'autorité des préfets (cf. annexe IV).**

2.5.1. Les résultats encourageants de la stratégie du « logement d'abord » doivent être pérennisés

La stratégie nationale du « logement d'abord », portée par la Dihal depuis 2017, vise à réduire le recours à l'hébergement d'urgence en privilégiant un accès direct ou rapide au logement autonome ou accompagné pour les personnes sans-abri en situation d'y accéder. Cette politique permet chaque année :

- ◆ d'orienter entre 80 000 et 110 000 personnes sans domicile, qu'elles soient déjà hébergées dans le parc généraliste ou qu'elles soient sans abri, vers un logement autonome ou accompagné ;
- ◆ d'éviter l'entrée en hébergement à un public ciblé, par l'intermédiaire de dispositifs de prévention (intermédiation locative, accompagnement vers et dans le logement (AVDL), pensions de famille, etc.).

Les budgets dédiés aux mesures des plans « logement d'abord », portés par le même programme budgétaire que l'hébergement généraliste, représentent **575 M€ en PLF 2025, soit près de 20 % des crédits du P 177, et sont en augmentation entre 2023 et 2025 de 3 %.**

Le logement adapté, ou « accompagné », englobe des dispositifs très variés, dont les coûts moyens divergent, mais qui restent dans tous les cas inférieurs au coût moyen de l'hébergement.

La mission observe que **les deux plans « logement d'abord » ont permis l'entrée dans le logement de 657 000 personnes sans domicile en 7 ans, dont 259 000 depuis 2023**, ce qui illustre la réussite de cette politique avec des objectifs globalement tenus. Dans le détail, ces plans, qui s'échelonnent de 2017 à 2024 ont permis :

- ◆ à 396 832 personnes sans domicile (hébergées ou sans abri) d'accéder à un logement social, soit 57 000 personnes par an en moyenne ;
- ◆ d'augmenter la part des attributions de logements sociaux allant à des ménages sans domicile de 64 % entre 2018 et 2024, celle-ci passant de 4,7 % à 7,7 % ;
- ◆ d'atteindre 95 % des objectifs d'ouverture de nouvelles places de logements adaptés :
 - 52 962 places ont été ouvertes dans le parc locatif privé en intermédiation locative (IML), soit une augmentation de 189 % du parc financé entre 2018 et 2024 ;
 - 9 884 places ont été ouvertes en pension de famille.

³⁷ Sénat, rapport général 144 de la commission des finances, 21 novembre 2024 et rapport d'information 567 de la commission des affaires économiques sur la crise du logement, 30 avril 2024.

³⁸ ANCOLS, « Les primo-arrivants dans le parc social : quels profils pour quelles trajectoires ? », février 2025.

³⁹ Selon l'USH : 2,7 millions demandes de logement social, à l'instant t, en 2022, dont 1,8 million pour un premier logement.

2.5.2. À court terme, au moins 17 000 personnes doivent bénéficier de cette stratégie d'entrée en logement

L'efficacité de la politique d'hébergement repose, à moyen terme, sur sa capacité à fluidifier les parcours, en orientant vers le logement les personnes autonomes ou stabilisées en situation administrative régulière sur le territoire, qui est une condition d'accès au logement, et en réservant les places d'hébergement aux publics en détresse nécessitant un accompagnement renforcé. À cet égard, la connaissance fine des publics hébergés ou en demande d'hébergement constitue un préalable indispensable à l'adéquation du parc aux besoins et à une plus forte mise en mouvement du parc.

La mission identifie que l'accès au logement de 7 000 personnes⁴⁰ hébergées à Paris pourrait être accéléré auprès des bailleurs sociaux, si l'ensemble des réservataires de logements sociaux⁴¹ se conformaient à leur obligation législative de respecter les parts d'attribution de ces logements aux publics prioritaires (car remplissant les critères du droit au logement - Dalo). Le pouvoir de substitution des préfets aux décisions d'attribution de logements sociaux dans le cadre des commissions prévues à cette effet, apparaît, quant à lui, largement inopérant en la matière et, de fait, rarement mis en œuvre.

À tout le moins, comme le suggère la Cour des comptes dans son rapport sur le droit au logement opposable (Dalo) de 2022, la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) doit assurer le suivi national du respect des obligations des réservataires. La mission observe, à cet égard, qu'Action logement attribue 6 %⁴² de ses logements au Dalo alors que son obligation s'établit à 25 % sans qu'aucune mesure de sanction ne découle de cette situation.

Par extrapolation, à l'échelle nationale, les personnes évaluées par les travailleurs sociaux comme pouvant intégrer un logement dès aujourd'hui sont estimées par la mission entre 17 000 et 33 000 personnes, sur la base des chiffres de la Dihal d'octobre 2024 sur le statut administratif des personnes hébergées et du nombre de personnes hébergées en attente de logement à Paris⁴³.

Proposition n° 10 : accélérer la sortie vers le logement des personnes hébergées qui sont en situation d'y accéder, en veillant, sous l'autorité du préfet de département, au respect par les réservataires de leurs contingents d'attribution de logements sociaux aux ménages prioritaires. À cet égard, la mission recommande que les réservataires considèrent prioritairement les demandes des personnes sans-domicile dans le cadre de leurs attributions, en particulier Action logement s'agissant des personnes salariées.

⁴⁰ D'après l'étude « *Constats et propositions en vue de favoriser l'accès au logement social et au logement adapté des publics les plus précaires* », de février 2025, le SIAO 75 indique que 3 753 ménages (6 889 personnes) actuellement logés ou hébergés à Paris sont en attente de logement social, alors qu'ils sont éligibles et disposent d'un dossier à jour et complet.

⁴¹ État, collectivités locales, Action Logement, pour les réservataires de logements sociaux les plus significatifs.

⁴² Note relative à l'obligation d'attribution de logements aux ménages Dalo ou prioritaires, du secteur de la participation des employeurs à l'effort de construction, ANCOLS 2022.

⁴³ La mission a fait l'hypothèse que la part des personnes hébergées à Paris pouvant intégrer un logement est la même que sur la France entière.

2.5.3. Une meilleure caractérisation des publics conditionne l'ajustement de l'offre d'hébergement et de l'accompagnement

Le remplissage imparfait de certains champs de données du système d'information mis à disposition des SIAO (SI-SIAO) limite fortement la capacité de pilotage par l'État de la demande et de la politique publique en général. Les données collectées ne permettent pas aujourd'hui de caractériser de manière robuste les personnes sollicitant une place, qu'il s'agisse de leur situation administrative, de leur profil socio-démographique ou de leurs besoins d'accompagnement. La mission a cartographié **la demande** selon la typologie des ménages en 2024 issue de l'exploitation du SI et observe que les personnes seules qui sollicitent le plus un hébergement sont d'abord les hommes seuls (48 %), puis les femmes seules (18 %). Les familles monoparentales représentent 14 % des ménages, et sont quasi-intégralement des femmes seules avec leurs enfants (13 %). Les couples ou les groupes d'adultes avec enfants représentent quant à eux 11 % des ménages. Près de 3 % des ménages demandeurs sont des mineurs isolés ou en groupe (cf. tableau 5).

Tableau 5 : Nombre de ménages par type de demandeurs et nombres de demandes, en 2024

Typologie de ménages	Nombre de ménages	Nombre de demandes
Homme seul	106 763	1 074 084
Femme seule avec enfant(s)	29 368	317 853
Couple avec enfant	13 585	287 330
Groupe avec enfant(s)	11 405	134 007
Femme seule	40 161	379 358
Groupe d'adultes sans enfant	9 164	86 984
Couple sans enfant	4 664	81 496
Homme seul avec enfant(s)	2 556	25 731
Enfant / Mineur isolé	3 343	20 717
Enfants / Mineurs en groupe	181	795

Source : Mission, d'après l'exploitation des données du SI-SIAO par le pôle sciences des données de l'IGF.

L'enjeu de connaissance des publics est d'autant plus décisif que certains publics bénéficiant d'un hébergement ne peuvent en sortir, ou difficilement, compte tenu de leur situation administrative précaire ou irrégulière, ce qui contribue à **la tension du parc** :

- ♦ **les personnes en situation administrative irrégulière, recensées via le SI à au moins 39 000 dans le parc généraliste⁴⁴**, constituent ainsi une part significative des personnes hébergées, sans possibilité d'accéder à un logement. Une typologie plus fine de cette population est indispensable pour déterminer les personnes potentiellement éligibles à une régularisation, au titre de la circulaire du 23 janvier 2025 qui fixe les orientations générales relatives à l'admission exceptionnelle au séjour (AES) (cf. encadré 6) ;
- ♦ **les personnes en situation administrative précaire dont :**
 - **au moins 13 000 personnes (hors demandeurs d'asile)**, disposant d'un titre de séjour de moins d'un an ou bien dont la demande de titre est en cours d'instruction soit dans le cadre d'un renouvellement de titre de séjour, soit dans le cadre d'une première demande suite à leur obtention du statut de réfugié ;
 - les demandeurs d'asile hébergés dans le parc généraliste au lieu du DNA, que ce soit pour des raisons de saturation de ce dernier parc, de refus, ou d'absence ou de mauvaise orientation, ne reçoivent pas l'accompagnement adéquat. Selon les estimations de la Dihal, **au minimum 8 000 demandeurs d'asile** seraient ainsi actuellement hébergés dans des structures non dédiées.

⁴⁴ La rubrique « situation administrative » du SI-SIAO est renseignée pour la moitié des personnes hébergées.

Encadré 6 : Focus sur les données disponibles relatives aux personnes en situation précaire ou irrégulière

Dans le SI-SIAO, le statut administratif des personnes hébergées n'est connu que pour 52 % d'entre elles (soit pour environ 100 000 personnes sur un effectif total de 192 570 places en 2024). La mission précise à cet égard que l'information ne peut être renseignée pour les enfants hébergés.

Ainsi, en 2024, parmi ces personnes hébergées pour lesquelles l'information est renseignée, la Dihal dénombre 39 000 personnes en situation administrative irrégulière.

En outre, l'analyse de ces données permet d'observer que 21 000 personnes hébergées sont en situation administrative précaire :

- 4,2 % dispose d'une carte de séjour temporaire et 8,6 % d'un récépissé ou d'une autorisation provisoire de séjour soit 13 000 personnes ;
- 8,2 % sont demandeurs d'asile soit 8 200 personnes.

La mission précise que ces valeurs absolues expriment des volumes *minima*, la complétude des données du SI-SIAO n'étant pas avérée.

Source : Données Dihal à partir du SI-SIAO.

Un hébergement de ces derniers publics au sein du DNA peut entraîner une économie, en raison des coûts d'hébergement dans le DNA inférieurs à ceux de l'hébergement généraliste, même si le gain estimé paraît très modéré. Surtout, une orientation adéquate des demandeurs d'asile rendrait la politique publique plus efficace, le public concerné bénéficiant d'un accompagnement adapté à sa situation et ses besoins. Il s'agirait donc de favoriser une réorientation des demandeurs d'asile présents dans le parc généraliste vers le DNA, et d'y veiller également pour les demandes à venir. Cette mesure permettrait également une libération de places au profit d'autres demandeurs d'hébergement généraliste.

La mission précise que la caractérisation fine des publics permet un meilleur pilotage de la politique publique d'hébergement dans son ensemble, et conditionne une meilleure orientation des personnes entre dispositifs. S'agissant des personnes en situation irrégulière, le traitement de leur situation renvoie aux enjeux de la politique migratoire, dont la mission n'est pas saisie, le droit applicable s'étalant des procédures de régularisation au titre de l'admission exceptionnelle au séjour à celles d'éloignement - dont l'aide au retour volontaire (ARV) et l'éloignement forcé. La mission note à cet égard que le dispositif d'ARV, qui comprend en plus d'une aide administrative et matérielle⁴⁵, la possibilité, pour les personnes sollicitant cette aide, de préparer leur départ dans le cadre d'un centre de préparation au retour volontaire (Cpar), est sous-mobilisé : ainsi, l'OFII a versé 6 909 aides à ce titre en 2024 et estime que le taux d'occupation des 2 151 places ouvertes en Cpar oscille autour de 40 %, en moyenne sur cette dernière année⁴⁶. Dans la lignée des recommandations formulées dans le rapport Lalande, la mission invite donc à dresser le bilan de ce dispositif et analyser les conditions de sa redynamisation.

La caractérisation des publics repose sur une alimentation fiable du SI-SIAO dont l'exploitation de données, dans le respect des textes relatifs à la protection des données personnelles, en lien avec les bases de données du DNA (DNA, AGDREF, ANEF⁴⁷) permettrait de calibrer l'intensité de l'accompagnement nécessaire, en fonction de la situation administrative et sociale des personnes concernées.

⁴⁵ L'ARV comprend une aide administrative et matérielle à la préparation au retour, une prise en charge des frais de transport, une allocation incitative mais dégressive (au regard du délai entre la demande et la date de l'obligation de quitter le territoire -OQTF) et une allocation complémentaire le cas échéant.

⁴⁶ Selon les données de l'OFII, les chiffres d'occupation des centres de préparation au retour (Cpar) sont de 42,4 % en 2024, 39,7 % en janvier 2025 et 37,8 % en février 2025.

⁴⁷ Application de gestion des dossiers des ressortissants étrangers en France (AGDREF) et la nouvelle application Administration numérique pour les étrangers en France (ANEF).

Proposition n° 11 : accélérer le traitement des dossiers des personnes hébergées ayant une demande de titre de séjour en cours d'instruction et développer l'aide au retour volontaire (ARV) actuellement peu mobilisée. Au-delà, s'agissant des personnes en situation administrative irrégulière, la mission renvoie au droit applicable (procédure d'éloignement ou régularisation au titre de l'admission exceptionnelle au séjour-AES), sous l'autorité du préfet.

Proposition n° 12 : identifier les demandeurs d'asile hébergés dans le parc généraliste, dont la procédure est en cours d'instruction et les réorienter vers le dispositif national d'accueil qui doit être dimensionné en conséquence.

2.5.4. Le pilotage des sorties de l'hébergement et de la qualité de l'accompagnement social doit être renforcé, la conformité des fins de prise en charge prononcées par les structures doit être garantie

La mission a constaté lors de ses investigations qu'il n'existe aujourd'hui aucune évaluation fine de la mise en œuvre du principe de continuité, qui impose de proposer aux publics hébergés des solutions de sortie de l'hébergement. À cet égard, notamment, ses travaux d'analyse du taux de sortie en lien avec l'intensité de l'encadrement ne permettent pas de faire ressortir de corrélation évidente (cf. annexe II).

De premières données collectées auprès des DDETS et provenant du SI-SIAO des territoires visités montrent également qu'existent des taux non négligeables de refus d'orientation par les personnes hébergées⁴⁸ mais ces données sont difficiles à exploiter et, de fait, ne sont pas suivies au niveau des territoires ni au niveau national. **Sur les échantillons qu'elle a analysés, la mission constate que les refus sont majoritairement liés à la localisation, à la configuration des logements, et au coût du reste à charge éventuel** (cf. encadré 7 à titre d'exemple), ce qui incite à mener une analyse plus fine de ces refus en vue d'en comprendre les motifs et d'en tirer les éventuelles conséquences en termes d'adaptation de l'offre du parc et d'action, le cas échéant, sur le levier de l'accompagnement social afin d'éviter ces refus et fluidifier le parc.

Elle estime qu'une telle analyse portée par la Dihal à l'échelle nationale de la volumétrie et des motifs de refus de sortie de l'hébergement devrait contribuer à mieux piloter la performance sociale du parc, à garantir l'équité de traitement et à porter l'effort sur le caractère qualitatif de l'accueil et de l'accompagnement réalisé par les travailleurs sociaux.

Encadré 7 : Exemple de motifs de refus d'orientation vers les différents dispositifs de logement accompagné en Gironde, en 2024

Le **taux moyen de refus** d'orientation est de **10 %**, avec des écarts selon les dispositifs :

- **8 %** pour les pensions de famille ;
- **12 %** pour les CHRS (insertion) ;
- **13 %** pour les intermédiations locatives (IML) et résidences sociales.

Les refus ne sont pas toujours clairement motivés et résultent souvent de **plusieurs facteurs combinés**.

Principaux motifs selon les dispositifs :

- **CHRS** : cohabitation (chambres doubles) et localisation peu accessible (un CHRS rural concentre 1/3 des refus) ;
- **Pensions de famille** : localisation en périphérie, moins attractive ;
- **IML** : localisation du logement et reste à charge trop élevé ;

⁴⁸ Les taux de refus collectés par la mission varient entre 10 et 43 % (cf. annexe I).

- **Résidences sociales** : taille des logements et environnement jugé peu adapté.

Source : Données de la DDETS 33.

Au-delà, la mission n'a pu établir la volumétrie des fins de prise en charge prononcées par les structures d'hébergement, ni par conséquent les motivations de celles-ci, pour lesquelles certaines dispositions existent :

- ♦ **en Île-de-France**, par exemple, le *vademecum* à destination des structures d'accueil et d'hébergement soutenues par le P 177, édité par la DRIHL 75 en mai 2022, prévoit que **le SIAO tient comptabilité des fins de prise en charge et des motifs au titre des « événements indésirables » et en précise les conditions** : « *Un délai raisonnable doit être laissé au ménage pour quitter la structure. Selon les cas, une information de la DRIHL Paris au titre du signalement d'événements indésirables graves doit par ailleurs être réalisée. La fin de prise en charge doit également être signalée avec son motif dans le SI SIAO et n'emporte pas de réorientation systématique.* » En outre, « *Lorsqu'il est mis fin à la prise en charge pour des motifs légitimes et que les personnes ne quittent pas les lieux, la structure doit engager une procédure d'expulsion* ». Aucune circulaire nationale n'encadre toutefois ce sujet, aux fins, notamment, de protection des usagers ;
- ♦ si **le SI-SIAO (en cours de refonte) prévoit 52 motifs de sorties de structure dont ceux de « fin de séjour » et des « expulsions de structures »**, la mission n'a pu évaluer leur volume.

Afin donc de garantir équité territoriale dans le traitement des publics et conformité aux principes posés par la loi, la mission recommande que l'analyse juridique qu'elle a engagée lors de ses travaux (cf. annexe I) soit approfondie sur les conditions de fin de prises en charge des personnes hébergées prononcées par les opérateurs et, le cas échéant, sur la simplification de la procédure d'expulsion de la structure d'hébergement, avec la saisine d'un juge unique (juge administratif) en urgence.

Proposition n° 13 : favoriser la fluidité en renforçant le pilotage des mesures de sortie de l'hébergement, qui est un objectif clé de la politique publique : conduire une analyse nationale des motifs de refus d'orientation exprimés par les personnes hébergées, évaluer la qualité de l'accompagnement social visant à proposer des orientations adaptées à la situation des publics, et accentuer la coopération entre les services déconcentrés de l'État, les opérateurs, les SIAO et l'OFII dans le traitement des situations individuelles.

Proposition n° 14 : s'assurer de la conformité juridique des fins de prise en charge prononcées par les structures d'hébergement. Le cas échéant, simplifier la procédure d'expulsion des structures d'hébergement et en réduire les délais en confiant celle-ci à un juge unique en référé, après qu'une analyse juridique approfondie en ait déterminé les conditions de faisabilité.

*

La mise en œuvre de l'ensemble de ces pistes pourrait trouver sa place dans le cadre **d'une gouvernance nationale et locale renouvelée au sein d'une comitologie dédiée** qui, au-delà de l'analyse des seules situations individuelles, porterait des enseignements et des pistes de solution plus généraux, dans le cadre de la politique publique d'hébergement pilotée par la Dihal. Elle pourrait regrouper à l'échelon départemental, l'État, les collectivités locales, les bailleurs, les opérateurs de l'hébergement (dont OFII et SIAO) et associer autant que de besoin France Travail et les fédérations professionnelles des métiers « en tension », la caisse d'allocations familiales (CAF), l'agence régionale de santé (ARS), les services de la Justice. Cette comitologie s'appuiera, le cas échéant, sur les gouvernances départementales existantes et donnera l'occasion de les revitaliser.

3. Les services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO), clés de voûte théoriques du pilotage de l'hébergement vers le logement, peinent à assurer leurs missions

Point d'entrée de l'hébergement généraliste via le numéro d'urgence 115, les 101 services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO) départementaux, opérateurs de l'État financés par le P 177, sont au cœur du dispositif de mise à l'abri et de coordination des parcours vers le logement (instruction nationale du 22 mars 2022). Le rôle central qui leur est dévolu dans l'évaluation des demandes, le suivi de la disponibilité des places et l'orientation des publics vers les solutions adaptées devrait en faire les vecteurs principaux d'efficacité et de fluidité de la politique publique d'hébergement. En pratique, leur pilotage et leur structuration demeurent hétérogènes et leur performance mal évaluée, fragilisant leur capacité à exercer pleinement leurs missions (cf. annexe III).

3.1. Un pilotage francilien à renforcer pour garantir l'impartialité des orientations et l'efficacité des dispositifs

Le pilotage actuel des SIAO est fragmenté, d'un point de vue institutionnel et opérationnel, ce qui affaiblit la coordination des évaluations sociales, et est susceptible de ralentir les processus de décision et le parcours des personnes hébergées. Leur gestion est confiée à des entités juridiques très diverses (associations, groupements de coopération sociale et médico-sociaux, centres communaux d'action sociale), selon des modalités d'habilitation préfectorale qui n'assurent pas toujours une autorité fonctionnelle effective, alors même qu'il s'agit d'opérateurs de l'État.

La mission observe que le pilotage préfectoral des SIAO demeure insuffisamment outillé, en l'absence de doctrine commune et d'indicateurs partagés au niveau national et régional. Cela fragilise la pertinence des orientations, leur lisibilité pour les opérateurs et les usagers, ainsi que la capacité des services de l'État à exercer leur rôle de régulation.

Le pilotage local des SIAO d'Île-de-France, qui est la région à plus forts enjeux en termes de politique d'hébergement (47 % des places financées à l'échelle nationale), représente une exception. Les huit SIAO départementaux de la région sont ainsi placés sous l'autorité unique du préfet de région⁴⁹. Leur organisation a fait l'objet d'un rapport de l'Inspection générale des affaires sociales (Igas) en 2021⁵⁰ relatif à l'opportunité et la faisabilité d'une organisation plus unifiée de ces services. Suite à ce rapport, le préfet de la région d'Île-de-France a pris en décembre 2023 un arrêté⁵¹ qui prévoit qu'il « coordonne l'action des SIAO de chaque département dans le cadre d'une conférence régionale », en s'appuyant sur un cadre unifié d'intervention des SIAO et de suivi de leur activité.

Si le cadre unifié de l'Île-de-France porte sur l'harmonisation des pratiques des huit SIAO, il prévoit peu de mutualisation de fonctions telles que proposées par l'Igas en 2021, hormis actuellement la réservation de nuitées d'hôtel via la plateforme Delta. Le module de recensement des offres d'hébergement du SI-SIAO, prévu cette année par la Dihal, devrait porter une amélioration en ce sens.

Proposition n° 15 : donner la vision des places d'hébergement vacantes en Île-de-France à l'ensemble des SIAO de cette région et mobiliser ces places dans un cadre interdépartemental.

⁴⁹ Article L. 345-2-1 du code de l'action sociale et des familles.

⁵⁰ Mission d'évaluation relative à la mise en place d'un SIAO unifié en Île-de-France, Igas, juin 2021, n°2020-106R.

⁵¹ Arrêté portant mise en place d'un dispositif régional de veille sociale et de coordination de l'action des services intégrés d'accueil et d'orientation en Île-de-France du 21 décembre 2023.

3.2. Une structure de coûts insuffisamment lisible dans un contexte de forte montée en charge de ces services

Malgré leur rôle central dans l'appariement de l'offre et de la demande, et à l'inverse des structures d'hébergement, les SIAO ne font pas l'objet d'une enquête nationale de coûts, ce qui empêche d'objectiver les moyens qu'ils mobilisent, et d'en évaluer la pertinence au regard de leurs missions. Cette absence de données est d'autant plus problématique que les budgets alloués aux SIAO ont doublé en cinq ans, tout comme les effectifs en équivalents temps plein (ETP) qui leur sont affectés (cf. point 3.3 *infra*), alors même que le nombre de places d'hébergement n'a progressé que de 25 % sur la même période, traduisant une impulsion forte en faveur de leur montée en puissance.

La répartition des effectifs, très disparate entre départements, ne semble pas se justifier au regard de l'activité ou du nombre de demandes traitées, ni des sorties vers le logement. Notamment la mission d'écoute du 115 absorbe la part la plus importante des ressources humaines, sans que les moyens consacrés à cette mission soient systématiquement corrélés à la volumétrie des appels.

Ainsi, pour 69 % des SIAO, la mission d'écoute est réalisée par délégation par un opérateur tiers, et 11 SIAO n'assurent pas un service continu 24h/24, ce qui contrevient à l'objectif de permanence de la réponse d'urgence. En outre, 38 opérateurs de téléphonie différents assurent actuellement la gestion du 115, avec un risque d'hétérogénéité des coûts et des pratiques (par exemple, certains SIAO ont mis en place des fins de file d'attente au bout d'un temps imparti, nuisant à la juste mesure des appels reçus, etc.), sans stratégie de mutualisation ou d'optimisation nationale.

Une rationalisation de la fonction écoute, intégrant une standardisation des outils de gestion des appels, une mutualisation de la téléphonie et une clarification des charges de gestion, contribuerait à renforcer l'efficacité du dispositif et recentrer les SIAO sur leur cœur de métier (cf. proposition n°21 *infra* relative aux mesures transversales).

3.3. Une performance difficilement mesurable en l'absence d'indicateurs et de systèmes d'information unifiés

Les ressources des SIAO ont été renforcées depuis 2019. Le budget qui leur est alloué a ainsi presque doublé et s'établit à 101 M€ en CP en 2024. Les plans « logement d'abord » ont en effet renforcé les ressources humaines des SIAO (+150 ETP entre 2020 et 2021, et +350 ETP en 2024), qui ont conduit à un quasi-doublement des ETP de ces services depuis 2017.

Cependant, en l'absence de visibilité sur la structure de coûts de ces opérateurs et d'indicateurs d'activité et de performance harmonisés au niveau national, la capacité des SIAO à remplir leurs missions de coordination et d'orientation reste difficile à évaluer. Ces lacunes dans le pilotage ne permettent notamment pas de rendre compte de l'affectation des moyens supplémentaires, de l'application des principes de l'instruction nationale de 2022 ni de leurs résultats. L'hétérogénéité potentielle des pratiques, conjuguée à l'absence de cadre partagé de remontée d'information, limite la possibilité de comparer les résultats entre départements ou d'identifier les leviers d'amélioration. Ainsi, la mission a constaté que certaines activités de veille sociale (maraudes, PASH à Paris) ou d'accompagnement sont rattachées à certains SIAO, ce qui complique la comparaison entre eux. Par ailleurs, au-delà de la formation de leurs propres salariés, certains SIAO opèrent la formation des travailleurs sociaux des opérateurs de l'hébergement en matière de développement ou d'assistance à l'utilisation de systèmes d'information qui ne fait pas partie de leur périmètre socle d'attributions tel que prévu au CASF.

Rapport

Les constats réalisés par la mission dans les cinq SIAO visités confirment l'hétérogénéité des résultats, ceux-ci ne dépendant toutefois pas de la seule action des SIAO mais aussi de l'offre dans le parc. À titre d'illustration, sur la fonction d'appel au numéro 115 :

- ◆ seuls 27 % des appels sont décrochés dans ces cinq SIAO, et entre 3 et 21 % des demandes donnent lieu à un hébergement ;
- ◆ en moyenne, chaque demandeur a appelé entre 15 et 37 fois le 115 pendant l'année, dont entre 8 et 10 appels ont été décrochés.

En outre, la mission a observé une **baisse significative du nombre de demandes enregistrées pendant les vacances scolaires de fin d'année, susceptible d'illustrer une potentielle défaillance dans la permanence du service** ou dans la complétude des données renseignées.

Proposition n° 16 : créer un cadre de performance partagé, fondé sur des indicateurs simples (taux de réponse au 115, taux de satisfaction de la demande, délai moyen d'orientation, suivi des parcours), comme amorce de l'évaluation des SIAO.

4. Au-delà de la réforme de la tarification des CHRS engagée par la Dihal, les disparités de coûts constatées sur l'ensemble du parc d'hébergement doivent susciter une réflexion intégrant les CHU

Dans un contexte de forte hétérogénéité des coûts moyens unitaires (CMU) par place sur le territoire (cf. *supra*), la Dihal a engagé une réforme de la tarification des CHRS. **Cette réforme a un double objectif : garantir une plus grande équité territoriale dans le financement des places et maîtriser la dépense publique dans un secteur structurellement sous tension.**

En effet, **en 2024, le CMU d'une place en CHRS s'établissait à 42,7 €/jour, avec un écart interquartile de 6,2 €, soit une dispersion de près de 15 % du coût moyen.** Une analyse limitée à la comparaison des CMU entre eux ne permet toutefois pas d'expliquer ces écarts, qui peuvent refléter non seulement une gestion plus ou moins efficiente par les opérateurs de leur enveloppe, mais aussi des différences dans les charges fixes : coût de l'immobilier selon les zones ou le statut de propriétaire ou locataire, hétérogénéité dans les pratiques d'accompagnement (différences de taux d'encadrement, etc.), qui apparaît problématique eu égard à l'égalité de traitement des personnes hébergées sur le territoire, etc. (cf. annexe V).

4.1. La limitation des charges liées au bâti est un levier majeur pour la soutenabilité de la dépense

Le bâti dans lequel opèrent les structures d'hébergement est aujourd'hui financé par les dotations et subventions de fonctionnement. Ce coût constitue un poste de dépense déterminant, atteignant en moyenne 20 à 30 % des dépenses des structures⁵². Cette charge, multifactorielle, dépend notamment du mode d'occupation (propriété, mise à disposition ou location), de la localisation, de la qualité du bâti et de la nature des porteurs immobiliers (acteurs à but lucratif ou non lucratif, reflétant des prix plus ou moins proches du marché). En outre, **l'humanisation du parc et la connaissance de ses faiblesses au regard des enjeux de transition écologique et énergétique** (performance énergétique, exposition aux risques, réduction des émissions de gaz à effet de serre) **apparaissent comme deux impératifs** qui supposent une vision patrimoniale consolidée du parc d'hébergement, or celle-ci est aujourd'hui parcellaire⁵³. Ces sujets doivent guider toute réflexion patrimoniale et foncière.

Face à cette situation, la mission préconise de mener une stratégie volontariste reposant sur tous moyens permettant de limiter les charges du bâti sur les structures gestionnaires. Elle propose d'explorer des pistes telles que la captation du foncier de l'État disponible, le recours à des baux en deçà des prix du marché via les bailleurs sociaux ou encore la dénonciation des baux manifestement dispendieux au regard des prix de marché⁵⁴. L'utilisation à des fins d'hébergement des biens saisis par l'Agrasc, dans le mouvement déjà engagé par la Dihal, doit aussi prospérer⁵⁵.

Entre 2018 et 2023, la part des structures en location, modèle dominant⁵⁶ a augmenté de 4 points, accentuant la dépendance du budget de la politique publique aux évolutions du marché immobilier. Ce phénomène expose en effet les opérateurs et l'État à une hausse tendancielle des loyers, en particulier lorsqu'ils sont versés à des acteurs à but lucratif et dans des zones tendues.

Or, de premières analyses développées par le Samu Social de Paris sur le modèle économique de ses centres d'hébergement⁵⁷ démontrent qu'une opération d'acquisition-rénovation, même financée par emprunt, peut constituer une option économiquement plus soutenable qu'une location longue durée (cf. encadré 8). Dans cette perspective, la réduction de la charge foncière passerait par une stratégie d'investissement ciblée, articulée à une politique de maîtrise des loyers. Ces simulations montrent qu'une opération d'achat peut devenir économiquement plus favorable que la location, notamment à moyen ou long terme, **sous certaines hypothèses de taux d'intérêt (entre 4 et 7%) et de durée d'exploitation**. Ce constat est d'autant plus vrai dans un contexte de taux d'intérêt modérés et de raréfaction du foncier public et parapublic.

⁵² Soit les loyers (10 % pour les CHRS à 20 % pour les CHU, en moyenne), les services et charges d'entretien et de réparation, ainsi que les fluides, selon les données ENC de 2022.

⁵³ À cet égard, la Dihal a mené une enquête quantitative sur bâti, dont les résultats devraient être communicables à compter de mai 2025.

⁵⁴ Sur ce point, s'agissant du marché Hébergement d'urgence avec accompagnement social (HUAS), l'opportunité de mettre fin aux baux afférents semble pertinente, sauf à ce que les preneurs ne deviennent rapidement propriétaires des biens loués dans des conditions avantageuses.

⁵⁵ En l'état actuel de la réglementation, seules les structures d'hébergement d'insertion sont éligibles aux aides à la pierre sur le FNADL. Dans un contexte évoqué par la DHUP d'enveloppes contraintes, pour financer les priorités actuellement identifiées, la mission n'a pas envisagé d'étendre à l'hébergement d'insertion le bénéfice de ces aides à la pierre.

⁵⁶ Part de 82 %, mais sans possibilité de distinction entre la location à des acteurs avec ou sans but lucratif.

⁵⁷ Le Samu Social de Paris exploite actuellement environ un millier de place en centres d'hébergement d'urgence (CHU) sans en être propriétaire. Face à la raréfaction du foncier public et à la hausse des loyers dans le privé, la structure a réalisé des simulations relatives à l'acquisition de bâtiments en pleine propriété.

Rapport

Toutefois, et au-delà de la nécessaire visibilité sur une exploitation durable de l'activité, le Samu Social identifie des conditions de réussite de ce projet que sont :

- ♦ l'accès à des capitaux propres ;
- ♦ l'identification de partenaires financiers robustes ;
- ♦ la nécessité de renforcer la fonction immobilière du groupement ;
- ♦ la généralisation de ce modèle de financement et de ces modélisations économiques.

Encadré 8 : Projections financières de stratégie immobilière conduites par le Samu Social de Paris

CHU « familles »-200 places, 3 000 m² :

- Achat : 14,9 M€+4,2 M€ de travaux, emprunt sur 25 ans à 5 %.
- Résultat :
 - l'acquisition devient moins coûteuse que la location dès la 7^{ème} année ;
 - en cas de taux à 7 %, la bascule s'effectue à la 14^{ème} année.

CHU « isolés »-100 places, 2 000 m² :

- Achat : 10 M€+2,8 M€ de travaux, emprunt 25 ans à 5 % ;
- Résultat :
 - l'acquisition devient plus avantageuse à **partir de la 17^{ème} année** ;
 - l'effet de levier est plus lent en raison de **coûts RH plus élevés (30 ETP)**.

Source : Mission, sur la base des données fournies par le Samu Social de Paris. Note : la mission n'a pas été en mesure de déterminer si la mise à niveau énergétique des bâtiments était prise en compte dans le montant des travaux. Si non, elle précise que ces modélisations exploratoires devraient à terme, intégrer le renchérissement du coût de ces travaux.

Proposition n° 17 : modéliser au niveau national l'économie du système propriétaire/locataire, doublée d'une analyse fine des baux au prix et hors prix de marché, et mener une stratégie volontariste en faveur de la mobilisation du foncier public disponible.

Proposition n° 18 : améliorer la connaissance collective sur le diagnostic de performance énergétique du parc et les besoins d'investissement en travaux de rénovations, notamment avec un potentiel effet d'économies sur les fluides et d'adaptation au changement climatique à long terme.

4.2. La réforme de la tarification des CHRS ne doit pas conduire à allouer davantage de crédits aux structures les moins dépensières

La réforme tarifaire conduite par la Dihal repose sur une logique de tarification à la place, modulée en fonction de facteurs explicatifs objectivés (masse salariale, coûts du bâti, etc.), permettant de justifier certains écarts de coûts entre structures et de les faire converger, le cas échéant. L'objectif étant de répartir plus équitablement les crédits entre structures à enveloppe budgétaire constante, il s'agit donc essentiellement d'une réforme de répartition, dont l'une des limites identifiées par la mission **est qu'elle intervient sans être accompagnée d'un encadrement des prestations rendues, ni de l'intégration d'indicateurs de performance** tels que la durée moyenne de séjour ou les taux et motifs de sortie. Si la mission salue le fait que ce modèle est assorti d'une modulation en fonction de facteurs explicatifs objectivés, afin de tendre vers une plus grande convergence des CMU entre établissements, en l'état, cette approche, plus centrée sur les moyens que sur les besoins des publics, l'offre de prestations et les résultats, présente un risque d'accentuation des inégalités de traitement entre territoires et publics hébergés.

Au-delà, selon la mission, **le modèle de tarification utilisé par la Dihal devrait veiller à contenir davantage la dépense et ne saurait, en tout état de cause, conduire à allouer davantage de crédits aux structures qui sont les moins dépensières si elles répondent de façon satisfaisante à la mission qui leur est confiée.**

Cela nécessite un renforcement de la capacité d'analyse économique de l'administration centrale et déconcentrée, afin de garantir la robustesse des référentiels tarifaires et la cohérence de leur mise en œuvre à l'échelle nationale. À cet égard, la mission formule aussi une proposition de convergence de CMU pour les CHU (cf. point 5.3.2).

5. Outre les pistes de fluidité et d'optimisation du parc d'hébergement, la mission identifie deux scénarios d'économies comprises entre 28,5 M€ et 73,5 M€

Dans un contexte de tension croissante sur le parc d'hébergement généraliste et de contrainte budgétaire, la mission a étudié cinq scénarios d'optimisation ou d'économies, susceptibles de renforcer l'efficacité du dispositif tout en contribuant à la maîtrise des finances publiques. **Ces scénarios, bien que complémentaires, ne permettront pas à eux seuls de répondre à l'ampleur de la demande d'hébergement non satisfaite (cf. *supra*). Ils doivent s'inscrire dans une stratégie pluriannuelle cohérente sur le dimensionnement du parc, articulée à la politique du « logement d'abord » et à une meilleure gestion des parcours des personnes hébergées actuellement.**

La mission rappelle également que ses propositions doivent s'inscrire dans une trajectoire budgétaire du P 177 reflétant sincèrement les sous-jacents du parc d'hébergement, y compris le « Ségur », le « Ségur pour tous » et, le cas échéant, l'impact de la CCNUE. Dès lors, elles pourraient progressivement être mises en œuvre à partir de 2026, jusqu'à un horizon estimé de deux ou trois ans afin d'en assurer la faisabilité et de préserver la capacité actuelle d'hébergement, le parc actuel ne permettant pas aujourd'hui de répondre à l'intégralité de la demande.

Enfin, la mission rappelle que ses travaux d'optimisation des moyens consacrés à la politique publique d'hébergement s'inscrivent dans la mise à disposition effective des crédits relatifs aux engagements de l'État et que la revue de dépenses ne l'exonère pas de répondre aux exigences d'accueil posées par la loi.

5.1. Les scénarios d'optimisation du parc généraliste ne suffiront pas à court terme à répondre à la demande

5.1.1. L'augmentation du taux d'occupation des places existantes

À l'instar du modèle de pilotage du DNA, qui impose un taux cible d'occupation minimum de 96 %, incluant les indisponibilités liés aux opérations de maintenance ou de réparation, une stratégie similaire pourrait être déployée pour le parc généraliste (cf. point 2.4).

5.1.2. L'accélération des sorties du parc d'hébergement est un enjeu majeur de fluidité

La fluidité du parc repose sur la capacité à accélérer les sorties des personnes hébergées, en fonction de leur situation administrative et de leur niveau d'autonomie, notamment vers le logement, axe clé des plans « logement d'abord » (cf. point 2.5).

5.2. Deux scénarios d'économies budgétaires sur le coût moyen unitaire

Au-delà des propositions d'optimisation, la mission a identifié deux scénarios de réduction des coûts moyens unitaires (CMU), susceptibles de générer des économies pour l'un de 18 à 63 M€ et pour l'autre de 10,5 M€. Ces deux scénarios ne sont pas entièrement cumulables, la convergence du CMU pour l'hébergement d'urgence intégrant *ipso facto* les convergences des coûts administratifs proposées par ailleurs. La mission rappelle par ailleurs que la faisabilité opérationnelle de la méthode de convergence des coûts développée *infra*, qui est un exercice de nature budgétaire, devra être établie et affinée dans le cadre du dialogue de gestion entre la Dihal et les préfets d'une part et les préfets et les structures d'hébergement d'autre part.

5.2.1. Une convergence pertinente du coût administratif par place, susceptible d'économiser entre 18 M€ et 63 M€

Une harmonisation des coûts de gestion (hors charges sociales et immobilières), aussi bien dans les CHU que dans les CHRS, permettrait de réduire les écarts injustifiés entre structures comparables. La mission a constaté que **la hausse des coûts administratifs entre 2018 et 2023 représente 16 % de la hausse du coût de la place hors CHRS et 27 % de la hausse du coût de la place en CHRS.**

Les coûts de la fonction « administrer » augmentent plus vite que le total des coûts entre 2018 et 2023 :

- ♦ en CHU où cette hausse est de 21 % contre 16 % pour l'ensemble des missions ;
- ♦ en CHRS où cette hausse est de 15 % contre 8 % pour l'ensemble des missions.

La mission propose une mesure de convergence du coût administratif par place (CHU et CHRS) en fixant un seuil de coût de la fonction « administrer » par place et en réalisant une convergence départementale ou au niveau de l'organisme gestionnaire, qui ne pourra pas dépasser ce seuil.

Ce scénario permettrait de dégager entre 18 M€ et 63 M€ d'économies, en agissant notamment sur les fonctions support et les charges indirectes :

- ♦ **fourchette haute à 63 M€** - application du seuil fixé au 3^{ème} quartile du coût administratif par place des CHU, appliqué au niveau départemental (convergence départementale), pour l'ensemble des établissements d'hébergement ;
- ♦ **fourchette basse à 18 M€** - application du seuil fixé au 3^{ème} quartile du coût administratif par place CHRS à l'ensemble des CHRS et du seuil fixé au 3^{ème} quartile du coût administratif par place CHU à l'ensemble des CHU, appliqué au niveau départemental (convergence départemental) pour l'ensemble des établissements d'hébergement ;
- ♦ **scénario médian à 26 M€** - établi sur la base d'un échantillon composé des organismes gestionnaires, sur lequel une convergence est appliquée au 3^{ème} quartile du coût administratif par place.

Cette mesure apparaît **cohérente avec la logique de responsabilisation des services déconcentrés dans les dialogues de gestion.** Elle présente plusieurs avantages. D'une part, elle n'impacte pas les ETP dédiés à l'accompagnement social des usagers. D'ailleurs, la mission a simulé l'impact d'une convergence du nombre d'ETP socio-éducatifs par place qui entrainerait des économies inférieures à 10 M€. D'autre part, elle pourrait conduire utilement soit à recomposer une partie du tissu associatif, soit à mutualiser les ETP de la fonction « administrer » entre opérateurs n'atteignant pas la taille critique.

Deux principales limites sont toutefois identifiées par la mission : cette mesure implique d'amender les CPOM déjà établis et elle repose sur des données de l'ENC, dont l'incomplétude et les fragilités de remplissage seront à prendre en compte dans sa mise en œuvre.

Proposition n° 19 : faire converger le coût administratif par place, tant en CHU qu'en CHRS (fourchette d'économies entre 18 M€ et 63 M€).

5.2.2. Une convergence des coûts pour les CHU entre départements aux caractéristiques similaires, pour une équité territoriale des usagers, susceptible d'économiser 10,5 M€

La mission a procédé à la simulation d'un scénario d'économie budgétaire fondé sur l'identification des départements⁵⁸ dont le coût moyen unitaire pour les structures d'hébergement d'urgence (CHU) apparaît élevé, par rapport à celui de départements similaires.

Les variables retenues pour établir les groupes de départements similaires (*clusters*) sont celles des inducteurs de coûts retenues par la Dihal dans son projet d'équation tarifaire des CHRS :

- ◆ la proportion départementale d'établissements proposant des repas ;
- ◆ la proportion départementale d'établissements en zone de tension immobilière (zones Abis, A, B1 et B2) ;
- ◆ la proportion départementale d'établissements disposant d'un bâti regroupé ;
- ◆ la proportion de la superficie départementale pour laquelle les établissements sont propriétaires ;
- ◆ le nombre moyen de places par département ;
- ◆ la superficie moyenne par département.

Les dépenses des départements et régions observés par la mission, représentant un coût moyen unitaire (CMU) supérieur au 3^{ème} quartile, sont plafonnées à ce 3^{ème} quartile. **L'économie budgétaire associée serait de 10,5 M€.**

Ce scénario a l'avantage :

- ◆ de réduire les écarts entre départements qui ne sont pas expliqués par les inducteurs de coûts retenus par la Dihal, et ainsi d'améliorer l'équité territoriale ;
- ◆ d'optimiser l'enveloppe globale allouée au financement des structures d'hébergement d'urgence.

La mission note qu'aucune économie n'est réalisée en Île-de-France dans le scénario présenté, puisque les départements de cette région ne se situent pas dans le dernier quartile.

Toutefois, le modèle de *clustering* présente les limites suivantes :

- ◆ la taille de l'échantillon tout d'abord qui ne couvre pas l'intégralité des départements français (80 départements/territoires servent à la construction des différents *clusters*) et sa composition (la mission a utilisé les données régionales du Grand-Est et de l'Île-de-France car les données départementales n'étaient pas disponibles dans Chorus) ;
- ◆ les variables de *clustering* retenues ensuite : les inducteurs de coûts de la Dihal perdent en puissance statistique à la maille départementale et régionale.

Proposition n° 20 : faire converger les coûts des CHU par groupes de départements ayant des caractéristiques similaires, sur la base des inducteurs de coûts retenus par la Dihal (10,5 M€ d'économies).

⁵⁸ Sur le plan méthodologique, au regard des données disponibles dans la base Chorus l'analyse a dû être conduite au niveau régional pour le Grand-Est et l'Île-de-France pour l'HU.

5.3. Des mesures transversales susceptibles de réduire les dépenses

La mission recommande également de mobiliser des leviers de rationalisation transversaux, susceptibles de réduire les coûts sans altérer la qualité de la prise en charge. La conclusion de marchés nationaux mutualisés est à envisager dans les domaines suivants :

- ♦ téléphonie du 115, aujourd'hui gérée par 38 opérateurs différents, avec des coûts dispersés et des fonctions distinctes (par exemple, transfert d'appel vers des numéros de portable) ;
- ♦ assurances responsabilité civile des opérateurs gestionnaires, actuellement souscrites de manière individuelle, avec des écarts de tarification significatifs ;
- ♦ prestations de traduction linguistique, souvent facturées à l'acte, alors qu'une centralisation permettrait des économies d'échelle.

Proposition n° 21 : expertiser des mesures transversales susceptibles de réduire les dépenses en analysant l'opportunité de conclure un marché national en matière : (i) de téléphonie des plateformes d'appel au numéro 115, (ii) d'assurance pour responsabilité civile des opérateurs gestionnaires, (iii) de prestations extérieures telle que la traduction linguistique.

Rapport

À Paris, le 22 mai 2025

Les membres de la mission,

Pour l'IGF

L'inspectrice générale des
finances,



Anne-Michelle Basteri

Pour l'IGAS

L'inspectrice générale des
affaires sociales,



Mireille Gaüzère

Pour l'IGA

L'inspectrice générale de
l'administration,



Florence Vilmus

L'inspectrice des finances,



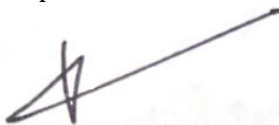
Aude Charbonnier

L'inspectrice générale
adjointe de
l'administration,



Anne Tagand

L'inspectrice des finances,



Albane Miron de l'Espinay

L'inspecteur des finances
adjoint,



Sacha Cohen

Avec la participation de
l'inspectrice stagiaire des
finances,



Jeanne Gil

ANNEXES ET PIÈCE JOINTE

LISTE DES ANNEXES ET DE LA PIÈCE JOINTE

ANNEXE I :	CADRE JURIDIQUE, ENJEUX DE LA POLITIQUE PUBLIQUE - ÉLÉMENTS DE PARANGONNAGE EUROPÉEN
ANNEXE II :	DISPOSITIFS BÉNÉFICIAANT AUX PUBLICS HÉBERGÉS
ANNEXE III :	SERVICES INTÉGRÉS D'ACCUEIL ET D'ORIENTATION DES DEMANDEURS
ANNEXE IV :	ENJEUX DE LA STRATÉGIE DU « LOGEMENT D'ABORD »
ANNEXE V :	STRUCTURE DES COÛTS DE L'HÉBERGEMENT
ANNEXE VI :	ANALYSE BUDGÉTAIRE DE LA POLITIQUE D'HÉBERGEMENT
ANNEXE VII :	LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES
PIÈCE JOINTE :	LETTRE DE MISSION

ANNEXE I

Cadre juridique de l'hébergement et éléments de parangonnage européen

SYNTHÈSE

L'hébergement a longtemps consisté en une mise à l'abri temporaire, permettant, dans l'urgence, de protéger des vies. La seconde moitié du XX^e siècle et la prospérité des Trente glorieuses ont impulsé des évolutions majeures : l'humanisation des lieux d'hébergement mais surtout la mise en place d'une dynamique, au temps plus long, d'insertion ou de réinsertion des personnes sans-abri.

Ce double objectif, mise à l'abri dans l'urgence et accompagnement vers l'autonomie, est fortement fragilisé à chaque période de tensions économiques et sociales : cela fut le cas au cours des années 1980 comme durant les années 2000, du fait de l'accroissement de la demande de mise à l'abri.

Les années 2000 ont néanmoins présidé à la mise en place du dispositif actuel d'hébergement généraliste, fondé sur deux principes structurants : l'inconditionnalité de la mise à l'abri (article L. 345-2-2 du CASF) et la continuité de la prise en charge (article L. 345-2-3 du CASF). La sortie du dispositif d'hébergement est toute entière tournée vers le logement, via la politique de « logement d'abord », ce dernier étant considéré comme le critère déterminant du succès de la (ré)insertion.

Actuellement, le parc d'hébergement se décompose en :

- ♦ **203 000 places généralistes pilotées de manière interministérielle par la Dihal,** réparties entre urgence et insertion ;
- ♦ **121 000 places dédiées aux demandeurs d'asile dans un dispositif national d'accueil (DNA)** piloté par la DGEF, disposant d'un opérateur dédié, l'Ofii, et répondant aux obligations conventionnelles de la France en matière de protection internationale.

Compte tenu de l'inconditionnalité de l'accueil, le premier dispositif n'est pas imperméable aux bénéficiaires du second.

La politique publique de l'hébergement est déployée par les services déconcentrés (préfectures, DREETS, DDETS(PP)), par l'Ofii et par les SIAO départementaux, véritables pivots de l'orientation, tant vers l'hébergement d'urgence via le 115 que vers le logement. Les services de l'État s'appuient sur plus de 1 100 opérateurs locaux financés par l'État afin d'héberger et d'accompagner les publics demandeurs, représentant plus de 40 000 salariés dans la sphère économique des activités sociales.

Essentiellement porté par le CASF et le CESADA, la mise en œuvre du cadre juridique de l'hébergement, et la jurisprudence associée, sont éclairants des tensions que connaît le dispositif :

- ♦ **l'inconditionnalité de l'hébergement d'urgence conduit à des contentieux successifs où la carence de l'État a été systématiquement reconnue jusqu'à présent** par le juge statuant sur le fond : si l'État a déjà été condamné à 2,1 M€ d'indemnités de certaines collectivités locales (ou de leurs établissements publics), la somme de 28 M€ pourrait s'y ajouter ;
- ♦ **face à la demande, supérieure aux capacités d'accueil, certains préfets ont défini des grilles d'appréciation des vulnérabilités des publics permettant aux SIAO de prioriser, le cas échéant, les demandes.** La jurisprudence du juge de l'urgence, dans le cadre du référé-liberté, met en regard la situation des demandeurs aux moyens déployés par l'administration, conduisant également à une hiérarchie, admise, de la détresse, sans que celle-ci ne soit pour autant fondée sur la situation administrative. Le Droit à l'hébergement (Daho) vient ajouter une injonction d'héberger ;

- ♦ **le principe de continuité s'accompagne d'une absence de définition explicite de la fin de prise en charge dans le CASF (sans pour autant qu'elle soit impossible), *a contrario* du CESEDA qui borne le droit à être hébergé et accompagné dans le DNA à l'issue de la demande d'asile, et dispose de procédures *ad hoc* de fin de prise en charge.**

Même si l'évaluation du niveau de la demande future d'hébergement ne faisait pas partie du périmètre de la mission, rien **ne permet d'affirmer que la pression sur le dispositif d'hébergement va décroître. Bien au contraire, les principaux indicateurs en matière de sans-abrisme sont à considérer avec attention** : une précarisation accrue de la population confrontée globalement à des difficultés d'accès au logement, notamment social ; un affaiblissement des solidarités traditionnelles ; la présence dans les structures de personnes hébergées souffrant de troubles psychiatriques et/ou d'addictions qui nécessitent des prises en charge spécifiques ; des flux migratoires, réguliers et irréguliers, dont tous les indicateurs traduisent la croissance continue.

Face aux difficultés d'accès au dispositif d'hébergement généraliste, se pose la question de sa fluidité, c'est-à-dire de la capacité des pouvoirs publics à éviter des séjours longs dans l'hébergement. Cette dernière est aujourd'hui entravée par une méconnaissance collective des publics hébergés, rendant plus difficile la définition d'une politique publique d'accompagnement et de sortie adaptés. En particulier, les personnes hébergées dont la situation irrégulière ou précaire au regard du séjour ne peuvent accéder au logement, posant la question du devenir de ces publics.

Au-delà de la bonne appréhension des voies possibles en matière d'orientation adaptée à la sortie du parc, la fin de prise en charge au sein du parc d'hébergement, qui n'est pas expressément prévue par les dispositions législatives relatives à l'hébergement d'urgence, mériterait d'être mieux encadrée par les pouvoirs publics pour s'assurer de la conformité juridique des pratiques. Elles sont d'ailleurs appréhendées dans certains cas précis par la réglementation et par le juge (non-respect du règlement de la structure via un comportement violent, un refus d'accompagnement ou d'une solution de sortie adaptée, fin de la situation de détresse). S'agissant de l'hébergement généraliste, les procédures d'expulsion des structures d'hébergement sont en outre partagées entre juge administratif et juge judiciaire selon la propriété publique ou privée du bâti, contrairement au DNA, pour lequel la loi a confié ce contentieux au seul juge administratif, permettant une jurisprudence unifiée et des délais brefs de jugement.

Face aux tensions auxquelles le dispositif français d'hébergement est confronté, la mission a rassemblé des éléments de parangonnage relatifs à d'autres situations européennes, mais à l'aune de ces premiers travaux, aucune comparaison totalement pertinente ne semble pouvoir être établie compte tenu des différences structurelles de modèles entre pays. Il apparaît notamment que l'Italie dispose d'un système décentralisé, ayant bénéficié à la fin des années 1990 et au début des années 2000 de régularisations massives de publics en situation administrative irrégulière, les collectivités, du fait de leurs compétences, participant activement à l'intégration des migrants et populations hébergées. Plus récemment, en 2023, le gouvernement italien a décidé de mettre en œuvre un plan triennal de délivrance de plus de 450 000 titres de séjour aux travailleurs provenant d'États hors Union européenne. Le Royaume-Uni, proche de la situation française bien que plus décentralisé, dispose d'un cadre protecteur pour les personnes sans-abris, dont le nombre ne cesse de croître depuis quelques années. Mais ce modèle se heurte aux difficultés de coordination de l'ensemble des acteurs pour répondre à la demande. Enfin, la Finlande fait office d'exception européenne avec la mise en œuvre volontariste du « logement d'abord » qui constitue très clairement un succès compte tenu de la baisse de 47 % du nombre de personnes sans-abris entre 2008 et 2020 : ce pays entend poursuivre l'éradication du sans-abrisme par la construction d'un programme ambitieux de logements. Néanmoins, l'ambition finlandaise porte sur la construction de 5 000 logements face à un nombre de personnes sans-abris de l'ordre de 4 500, rendant peu soutenable une déclinaison à l'identique pour la France.

Proposition

Proposition n° 1 : s'assurer de la conformité juridique des fins de prise en charge prononcées par les structures d'hébergement. Le cas échéant, simplifier la procédure d'expulsion des structures d'hébergement et en réduire les délais en confiant celle-ci à un juge unique en référé, après qu'une analyse juridique approfondie en ait déterminé les conditions de faisabilité.

SOMMAIRE

1. UNE NÉCESSAIRE ANALYSE DE LA JURISPRUDENCE POUR APPRÉHENDER LES CONTOURS LÉGISLATIFS ET RÉGLEMENTAIRES ACTUELS DE L'HÉBERGEMENT GÉNÉRALISTE ET DU DNA	1
1.1. Les principaux jalons historiques depuis la simple « mise à l'abri »	1
1.2. Une politique publique fondée sur deux principes juridiques : inconditionnalité et continuité	2
1.2.1. <i>L'hébergement d'urgence répond à des situations individuelles dont la hiérarchie des vulnérabilités est reconnue par le juge du référé-liberté, alors que sur le fond, l'inconditionnalité est acquise.....</i>	<i>4</i>
1.2.2. <i>Un principe de continuité qui ne tolère aucune fin de prise en charge autre que l'orientation vers une structure adaptée, la fin de la situation de détresse ou un comportement déplacé.....</i>	<i>8</i>
1.3. Le Daho, l'une des composantes du Dalo, passe par une commission de médiation et reflète partiellement le déficit de solutions d'hébergement.....	13
1.4. Les fragilités actuelles de l'hébergement généraliste : fluidité entravée et contentieux indemnitaires	15
1.4.1. <i>Une fluidité entravée potentiellement par la mauvaise connaissance collective des publics hébergés.....</i>	<i>15</i>
1.4.2. <i>Un contentieux indemnitaire engagé par les collectivités dont le coût pourrait s'avérer important et en tout cas peu prévisible.....</i>	<i>17</i>
1.5. Le dispositif national d'accueil, spécialisé et borné dans le temps, est au service de la procédure de demande d'asile.....	21
1.5.1. <i>Des conditions claires pour déterminer le début et la fin de l'hébergement des demandeurs d'asile dans le Dispositif national d'accueil (DNA).....</i>	<i>21</i>
1.5.2. <i>Un échange d'informations possible car strictement encadré entre le SIAO et l'Ofii sur les publics relevant du DNA</i>	<i>22</i>
1.5.3. <i>Le référé mesures utiles : une procédure spécifique permettant l'expulsion de la personne hébergée dans le DNA sous le contrôle d'une autorité judiciaire unifiée.....</i>	<i>23</i>
1.5.4. <i>Le pacte Migration et Asile nécessitera des adaptations du dispositif français d'asile</i>	<i>29</i>
2. UNE POLITIQUE PUBLIQUE DE DERNIER RESSORT QUI PERSISTE LÀ OÙ TOUTES LES AUTRES POLITIQUES PUBLIQUES, SECTORIELLES, PEINENT À ATTEINDRE LEURS OBJECTIFS	30
2.1. Une pauvreté qui s'accroît, dans un contexte d'embolisation de l'accès au logement	31
2.2. La sur représentation des personnes atteintes de troubles psychiques au sein de la population en situation de précarité fragilise les structures et organismes d'hébergement	33
2.3. En Europe, les flux migratoires s'amplifient depuis 2010	34
2.3.1. <i>Des flux migratoires mondiaux qui s'accroissent vers l'Asie et l'Europe....</i>	<i>34</i>
2.3.2. <i>Un faisceau d'indices qui illustre l'effet des flux migratoires sur le parc d'hébergement</i>	<i>36</i>

3. L'ORGANISATION DE LA POLITIQUE PUBLIQUE RÉPOND À UN PILOTAGE DISTINCT SELON QUE LE BESOIN D'HÉBERGEMENT EST GÉNÉRALISTE OU BIEN SPÉCIFIQUE AUX DEMANDEURS D'ASILE.....	40
3.1. La politique d'hébergement repose, en France, sur l'hébergement généraliste et dans le cadre du dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile	40
3.2. Plus de 1 100 organismes gestionnaires opèrent la politique de l'hébergement d'urgence en 2023	41
3.3. Pilotée par la Dihal d'une part, la DGEF et l'Ofii d'autre part, la politique d'hébergement poursuit plusieurs objectifs de politique publique.....	43
3.3.1. <i>L'accueil des demandeurs d'asile dans le dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile répond aux obligations conventionnelles de la France en matière d'accueil</i>	<i>43</i>
3.3.2. <i>La Dihal pilote la politique de lutte contre le sans-abrisme et met en œuvre la politique de l'État en matière d'hébergement d'urgence généraliste.....</i>	<i>45</i>
3.4. Le secteur AHI compte plus de 40 000 salariés répartis dans trois branches professionnelles distinctes.....	47
4. DES ÉLÉMENTS DE PARANGONNAGE AVEC LES PRATIQUES EN ITALIE, EN GRANDE-BRETAGNE ET EN FINLANDE	48
4.1. En Italie, une nation de propriétaires, avec peu de personnes sans abri et des ressortissants étrangers bénéficiaires de régularisations massives et successives ...	50
4.1.1. <i>Contexte général du logement en Italie</i>	<i>50</i>
4.1.2. <i>L'hébergement des personnes sans abri en Italie</i>	<i>50</i>
4.1.3. <i>La politique d'intégration des étrangers et son impact sur l'hébergement</i>	<i>52</i>
4.2. L'expérience du Royaume-Uni : un cadre juridique protecteur des personnes sans abri et une ampleur des besoins comparable à la situation française.....	58
4.2.1. <i>Un cadre juridique peu foisonnant mais complet.....</i>	<i>58</i>
4.2.2. <i>Le sans abrisme, un phénomène important et en croissance récente</i>	<i>59</i>
4.3. Les succès de la lutte contre le sans-abrisme en Finlande : une exception européenne.....	60
4.3.1. <i>L'idée d'un modèle finlandais en matière de lutte contre le sans abrisme</i>	<i>60</i>
4.3.2. <i>Entre 2008 et 2020, au cours de quatre plans d'actions gouvernementaux, le nombre de sans abri en Finlande a diminué de 47 % (de 8 260 à 4 341) et le nombre de sans abri à long terme a diminué de plus de 70 %.....</i>	<i>61</i>
4.3.3. <i>Perspectives d'évolution</i>	<i>62</i>

1. Une nécessaire analyse de la jurisprudence pour appréhender les contours législatifs et réglementaires actuels de l'hébergement généraliste et du DNA

1.1. Les principaux jalons historiques depuis la simple « mise à l'abri »

Se structurant au cours de l'année 1954 en France, le développement des centres d'hébergement repose sur la conception de « l'asile de nuit » et renvoie à des pratiques d'origine privée puis municipale, datant des années 1870. La pratique voulait que l'hébergement soit un « dépannage », reposant sur un temps d'accueil court (la semaine), hérité d'une règle médiévale dite des « trois nuits ». Il s'agissait d'une mise à l'abri pour sauver des vies.

La prise en charge, encore associative, voire confessionnelle, évolue dans les années 1960-1970 vers une approche par la « réadaptation sociale »¹ alors que les bidonvilles et les hébergements insalubres se résorbent. Les Trente Glorieuses, en favorisant le plein emploi et la protection sociale, voient éclore une baisse des besoins en hébergement. Mais, pour ceux qui restent hébergés, aux vulnérabilités plus fortes justifiant une croissance des moyens en travail social, une prise en charge sanitaire et un accompagnement sur le moyen terme sont nécessaires. C'est aussi à cette période que la spécialisation des hébergements en fonction des besoins des publics apparaît : foyers pour migrants, pour femmes, pour personnes en fragilité psychique, etc.

Dans les années 1980, jusqu'au milieu des années 2000, avec le retour de la crise économique, de nouveaux acteurs sociaux apparaissent (Restos du cœur, Samu social de Paris) ou un regain d'activité est constaté pour les plus anciens (Secours populaire, Emmaüs, etc.), à la faveur de plans gouvernementaux de lutte contre la précarité et la pauvreté. Le risque de décès à la rue recompose un secteur qui se doit d'agir dans « l'urgence sociale », avec réactivité. Les maraudes de nuit s'intensifient pour prévenir les urgences vitales. Mais le secteur critique une gestion au thermomètre, dans des locaux vétustes et de moins en moins fréquentés. Les plaidoyers pour un hébergement sans ruptures commencent à porter, quand bien même la « règle des trois nuits » continue à s'appliquer de fait, pour faire face à la demande.

Après la création du numéro téléphonique d'urgence 115 en 1995, la loi du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre l'exclusion substitue le terme de « réinsertion » à celui de « réadaptation ». Le transfert du Revenu minimum d'insertion (RMI) aux départements en 2003, puis celui de l'aide sociale en 2004, contribuent à créer une situation de cogestion complexe de la politique publique, entre État et collectivités, les grandes communes et les intercommunalités venant finalement s'ajouter aux départements.

¹ Sortir de la rue, conférence de consensus, Paris, 29-30 novembre 2007, « 30 ans d'intervention publique vers les personnes sans abri ».

Annexe I

La demande reste néanmoins très soutenue². C'est l'accès même à l'hébergement qui est menacé, ce que la création des services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO) en 2010 (Cf. annexe III) ne pourra enrayer, malgré la mise en commun, sous leur égide, des moyens d'hébergement aux fins d'orientation (Cf. encadré 1). Selon certaines études, la **« stabilisation » confine à la sédentarisation, dans des locaux que l'humanisation progressive rend plus acceptables pour des séjours longs**³.

Encadré 1 : les missions du SIAO à sa création en 2010

En 2010, l'objectif est d'améliorer l'orientation et la prise en charge des personnes sans abri ou risquant de l'être, et de construire des parcours d'insertion adaptés, conduisant chaque personne à une amélioration de ses conditions de vie et à une autonomie.

La mise en place du SIAO devait se traduire par une orientation plus directe vers le logement des personnes en capacité d'y accéder, au besoin avec un accompagnement social. Pour la mise en œuvre du dispositif SIAO des changements profonds sont exigés dans les pratiques professionnelles des acteurs de terrain, services de l'État, collectivités locales, bailleurs et associations, acteurs du logement adapté.

Le SIAO vise à rendre plus simples, plus transparentes et plus équitables les modalités d'accueil dans le dispositif de l'hébergement et à favoriser dès que possible l'accès au logement. En cela il constitue une organisation structurante sur les territoires visant à faire évoluer les procédures d'accueil, d'orientation et de prise en charge des personnes tout en préservant sa continuité. Il ne s'agit pas de créer un lieu physique d'enregistrement des demandes de logement ni une structure d'accueil supplémentaire.

Le SIAO exerce quatre missions :

- la régulation des orientations ;
- la coordination des acteurs locaux de l'hébergement et du logement ;
- le soutien à l'accompagnement personnalisé ;
- l'observation.

Source : Union sociale de l'habitat « Le service intégré d'accueil et d'orientation (SIAO) ».

1.2. Une politique publique fondée sur deux principes juridiques : inconditionnalité et continuité

En 2007, l'hébergement « à durée limitée » est aboli⁴ : apparaît, au sein de la loi, votée la même année, sur le droit au logement opposable (Dalo), le principe de continuité de la prise en charge : l'accueil dans l'urgence doit être suivi d'une solution adaptée et durable. La logique du « logement d'abord » se met en place. En outre, le principe d'inconditionnalité qui fonde le droit de toute personne sans abri en situation de détresse à avoir accès à un dispositif d'hébergement d'urgence est clairement réaffirmé dans la loi⁵.

² En raison du chômage, de la crise du logement, des tensions hospitalières, mais également des premiers signaux migratoires.

³ Axelle Brodier-Dolino, « L'urgence sociale » : entre souci de la mort physique et de la « mort sociale » (années 1940 – années 2010) », *Histoire Politique* [En ligne], 39 | 2019, mis en ligne le 01 octobre 2019, consulté le 29 janvier 2024. URL : <http://journals.openedition.org/histoirepolitique/3133> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/histoirepolitique.3133>

⁴ L'article 4 de la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale dispose que : « *Toute personne accueillie dans une structure d'hébergement d'urgence doit pouvoir 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.* »

⁵ Article 73 de la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion (dite loi Molle ou loi Boutin) qui dispose (article L. 345-2-2 du Code de l'action sociale et des familles, version initiale) : « *Toute personne sans abri en situation de détresse médicale, psychique et sociale a accès, à tout moment, à un dispositif d'hébergement d'urgence.* »

Ainsi, la politique publique de l'hébergement d'urgence repose fondamentalement sur l'article L345-2-2 du Code de l'action sociale et de la famille (CASF) qui arrête avant tout un **principe d'inconditionnalité de l'hébergement d'urgence** (Cf. encadré 2).

Encadré 2 : les articles L. 345-2-2 et L. 345-2-3 du Code de l'action sociale et de la famille

▪ Article 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 et garantissant la sécurité des biens et des personnes, de bénéficier de prestations assurant le **gîte, le couvert et l'hygiène, une première évaluation médicale, psychique et sociale**, réalisée au sein de la structure d'hébergement ou, par convention, par des professionnels ou des organismes extérieurs et **d'être orientée vers tout professionnel ou toute structure susceptibles de lui apporter l'aide justifiée par son état**, notamment un centre d'hébergement et de réinsertion sociale, un hébergement de stabilisation, une pension de famille, un logement-foyer, un établissement pour personnes âgées dépendantes, un lit halte soins santé ou un service hospitalier.

L'hébergement d'urgence prend en compte, de la manière la plus adaptée possible, les besoins de la personne accueillie, notamment lorsque celle-ci est accompagnée par un animal de compagnie. »

▪ Article 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. »

Source : Mission, Légifrance.

Cet article L. 345-2-2, couplé à l'article L. 345-2-3 fait reposer la politique publique sur deux piliers, l'un que l'on peut qualifier de principal s'agissant de l'inconditionnalité et de la continuité de la mise à l'abri, l'autre de serviciel s'agissant des modalités de prise en charge et d'accompagnement vers l'insertion.

L'approche principale traite des ayants droits de la politique de l'hébergement et des finalités de celle-ci : pour qui ? pourquoi ? L'article L. 345-2-2 fixe un principe reconnu d'inconditionnalité que la jurisprudence du juge du référé liberté a pu sembler tempérer au regard des moyens déployés par l'administration (cf. point 1.2.1). Figure également un principe législatif de continuité⁶ nécessaire pour atteindre l'objectif d'un chez soi pour chacun et de la fin du sans-abrisme (cf. point 1.2.2.). Le Droit à l'hébergement opposable (Daho) est venu s'ajouter à l'édifice (cf. point 1.3.).

L'approche servicielle vient qualifier plus précisément l'accompagnement apporté : elle traite spécifiquement des moyens (gîte, couvert, hygiène, évaluation⁷). Moins sujette aux recours et faisant l'objet d'une jurisprudence peu développée, elle interroge cependant le principe d'égalité de traitement des publics hébergés, compte tenu de la nature concrète de l'accompagnement dispensé dans différents lieux du territoire et par différents opérateurs. La capacité de l'État à contrôler la bonne mise en œuvre du cadre législatif sera spécifiquement interrogée dans l'annexe VI.

⁶ Article L. 345-2-3 du CASF : « *Toute personne accueillie dans une structure d'hébergement d'urgence doit pouvoir y bénéficier d'un accompagnement individualisé 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.* »

⁷ Le référentiel national des prestations du dispositif « accueil – hébergement – insertion » a par ailleurs été établi de manière détaillée en 2011 par la Dihal, en co-édition avec la DHUP et la DGCS (<http://siao92.fr/wp-content/uploads/2015/01/Referentiel-Prestations-AHI.pdf>). Il constitue une base solide pour la mise en place des contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens (CPOM) ou pour le contrôle des établissements et centres.

Annexe I

Ces dispositifs, outre la dépense publique directe qu'ils nécessitent, comportent des fragilités (1.4.) :

- ♦ le manque de fluidité, c'est-à-dire la capacité du dispositif à organiser la sortie des personnes hébergées (cf. point 1.4.1) ;
- ♦ des contentieux indemnitaire, porteurs de risques pour le budget de l'État, de la part des collectivités locales qui estiment avoir pallié une carence de l'État en déployant aussi des dispositifs d'hébergement, (cf. point 1.4.2.).

En parallèle, le parc d'hébergement dédié aux demandeurs d'asile s'inscrit dans un cadre juridique distinct. Il est au service d'une procédure, la demande d'asile, et il est donc conditionné à la poursuite, par le demandeur, des démarches destinées à obtenir l'asile (cf. point 1.5.).

1.2.1. L'hébergement d'urgence répond à des situations individuelles dont la hiérarchie des vulnérabilités est reconnue par le juge du référé-liberté, alors que sur le fond, l'inconditionnalité est acquise

Pour les instances européenne, l'hébergement d'urgence relève, pour sa mise en œuvre opérationnelle, de la compétence des États : l'Union européenne, comme le Conseil de l'Europe, en font l'un des outils de la lutte contre le sans-abrisme, par une politique dont la finalité est l'accès au logement. La Convention européenne des droits de l'homme, bien que ne comprenant pas un droit explicite au logement, dispose d'une jurisprudence en lien avec le droit à un hébergement d'urgence au visa de l'article 3 qui interdit les traitements inhumains et dégradants, plus particulièrement pour les grands précaires, les demandeurs d'asile et les personnes sans-abri.

Sur le territoire national, la règle de l'inconditionnalité de l'hébergement d'urgence est admise (1.2.1.2.), en vertu de la rédaction de l'article L. 345-2-2 du CASF y compris lorsque le demandeur pourrait relever d'un autre dispositif. L'universalité des bénéficiaires de l'hébergement d'urgence a cependant été tempérée par le juge administratif des référés avec, notamment, la prise en compte de critères de vulnérabilité non prévus par la loi et une décision de section du Conseil d'État qui traite spécifiquement des étrangers en situation irrégulière (1.2.1.1.).

En effet, deux voies de saisine du juge administratif sont possibles pour un requérant, face à un refus d'hébergement :

- ♦ en urgence, en sollicitant le juge administratif des référés, dans le cadre d'un référé-liberté (Cf. encadré 3) ;
- ♦ sur le fond, si le requérant le sollicite, en particulier au moment du référé-liberté : ce jugement interviendra alors ultérieurement, dans des délais incompatibles avec l'urgence. Il ouvrira la possibilité à un contentieux indemnitaire (Cf. point 1.4.2.).

Encadré 3 : Le référé-liberté

Le référé-liberté est une procédure traitant d'un litige avec l'administration, qui permet de demander au juge des référés de prendre, en urgence, des mesures pour préserver une liberté fondamentale (liberté de réunion, liberté d'expression, liberté du travail, etc.) en cas d'atteinte grave et manifestement illégale par l'administration. L'urgence est définie par son caractère extrême. Le juge du référé-liberté rend la décision de sauvegarde de cette liberté dans un délai de 48 heures. En cas de rejet en 1^{ère} instance, l'appel est possible durant un délai de 15 jours : le juge d'appel est alors le Conseil d'État qui dispose de 48 heures pour se prononcer.

Le référé-liberté n'implique pas de déposer un recours principal (requête au fond). Le référé-liberté justifie à lui seul l'intervention du juge des référés qui pourra mettre fin au litige.

Le droit à l'hébergement a été érigé par le Conseil d'État au rang de liberté fondamentale en 2012 (Cf. encadré 4) rendant possible depuis cette date la saisie du juge du référé-liberté.

Source : Mission d'après Service-Public.fr et Conseil-d'Etat.fr.

Encadré 4 : la reconnaissance par le Conseil d'État du droit à l'hébergement comme une liberté fondamentale

L'arrêt du Conseil d'État du 10 février 2012 constitue une étape importante dans la reconnaissance du droit à l'hébergement d'urgence en France. Dans cette décision, le juge des référés rappelle que toute personne sans abri en situation de détresse médicale, psychique ou sociale a accès, à tout moment, à un dispositif d'hébergement d'urgence, conformément à l'article L. 345-2-2 du Code de l'action sociale et des familles (CASF).

Le Conseil d'État souligne que les autorités de l'État ont l'obligation de mettre en œuvre ce droit. Une carence caractérisée dans l'accomplissement de cette tâche peut constituer une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale, notamment lorsque cette carence entraîne des conséquences graves pour la personne concernée. Le juge des référés doit alors apprécier, au cas par cas, les diligences accomplies par l'administration, en tenant compte des moyens dont elle dispose, ainsi que de l'âge, de l'état de santé et de la situation familiale de la personne intéressée.

Cette décision a renforcé le caractère inconditionnel du droit à l'hébergement d'urgence, en précisant que l'État est tenu de fournir une assistance immédiate aux personnes sans abri en situation de détresse, sans discrimination. Elle a également établi **que l'inaction ou l'insuffisance de l'État dans ce domaine peut être contestée devant le juge des référés, sur le fondement de l'article L. 521-2 du Code de justice administrative, relatif au référé liberté.**

Source : Mission d'après Conseil d'État.

1.2.1.1. Le juge du référé-liberté accepte une hiérarchie des vulnérabilités individuelles et étudie le niveau de détresse tout comme les moyens déployés par l'État

Le juge du référé-liberté s'attache à vérifier les « *diligences accomplies par l'administration en tenant compte des moyens dont elle dispose* »⁸. En particulier, ce dernier est amené à apprécier les moyens mis en œuvre par l'État comme les « *efforts très conséquents pour accroître les capacités d'hébergement d'urgence dans le département [...] au cours des années récentes et, pour faire face à l'insuffisance des places disponibles compte tenu de l'augmentation du nombre de demandes* » et le « *recours de façon importante à l'hébergement hôtelier, sans pour autant parvenir à répondre à l'ensemble des besoins les plus urgents* »⁹.

⁸ Décisions du Conseil d'État n° 372324 du 24/09/2013 ; n° 377658 du 17/04/2014 ; Section n° 400074, n° 399836, n° 399834, n° 399829 du 13/07/2016.

⁹ Décision Conseil d'État, Section, n° 400074, n° 399829 du 13/07/2016, publié au recueil Lebon.

Annexe I

En raison de la situation administrative du potentiel bénéficiaire et/ou de sa situation familiale, le Conseil d'État, statuant en tant que juge du référé-liberté a été amené à exprimer à plusieurs reprises une modération du droit à l'hébergement. S'agissant spécifiquement de ressortissants étrangers définitivement déboutés de leur demande d'asile ou sous Obligation de quitter le territoire français (OQTF)¹⁰, le droit à l'hébergement ne peut être urgemment et immédiatement octroyé qu'en cas de « *circonstances exceptionnelles* » durant « *la période strictement nécessaire à la mise en œuvre du départ volontaire* »¹¹.

Ainsi, avoir refusé l'aide volontaire au retour¹², être sous OQTF tout en ayant déjà bénéficié de l'hébergement d'urgence et en étant enceinte¹³ ou en ayant des « *enfants mineurs* »¹⁴ ne constituent pas des « *circonstances exceptionnelles* ». De même, « *ni l'absence de ressources, ni la scolarisation de leurs enfants, ni la circonstance que soient pendants leurs recours contre les refus qui ont été opposés à leurs demandes de titre de séjour et contre les [OQTF] dont [ont fait l'objet les requérants], ne sont de nature à caractériser l'existence de circonstances exceptionnelles* »¹⁵. A contrario, pour des parents déboutés du droit d'asile, le « *très jeune âge* » d'un enfant (moins d'un an¹⁶) et, cumulativement, l'absence de « *solution appropriée* » dans le « *milieu de vie habituel* » constituent bien des circonstances exceptionnelles¹⁷ : **ce dernier jugement, faisant primer la vulnérabilité sur la vocation au départ, a été entériné par une décision de section du Conseil d'État, stabilisant la jurisprudence.**

En Ile de France, la jurisprudence récente (2023) du juge des référés définit de manière encore plus restrictive les « *circonstances exceptionnelles* » (Cf. encadré 5).

Encadré 5 : une lecture francilienne des vulnérabilités au regard de la jurisprudence

Pour le Conseil d'État, dans le contexte francilien, les « *circonstances exceptionnelles* » doivent s'apprécier au regard d'un critère de vulnérabilité, qui autorise à prioriser certaines situations identifiées de manière parcimonieuse. C'est principalement lorsque les demandeurs sont accompagnés de nourrissons ou d'enfants très jeunes que les circonstances sont jugées exceptionnelles. Tel est le cas pour :

- un couple avec un enfant de huit semaines (décision CE n° 470044 du 05/01/2023) ;
- une femme seule était avec un enfant de 4 mois et demi (décision CE n° 469944 du 05/01/2023) ;
- un couple en situation régulière accompagné de deux enfants dont le dernier n'avait que trois semaines (décision CE n° 470063 du 04/01/2023).

Dans ces trois affaires, les demandeurs doivent être « *regardés comme se trouvant en situation de détresse sociale au sens des dispositions de l'article L. 345-2-2 du code de l'action sociale et des familles* », eu égard à leur situation particulière qui les place « *sans doute possible parmi les familles les plus vulnérables* ». L'absence d'hébergement d'urgence constitue alors une carence caractérisée de l'État qui peut entraîner, notamment en période hivernale, des conséquences graves pour les enfants.

En revanche, le juge des référés du Conseil d'État juge que ne relèvent pas d'une situation justifiant que soit ordonné de prendre les mesures pour une mise à l'abri, « *compte-tenu de la présence de familles encore plus vulnérables dans un contexte de saturation des hébergements d'urgence* » (décision CE n° 470897 du 14/02/2023) :

¹⁰ La situation administrative des intéressés (déboutés du droit d'asile ; sous OQTF) se caractérise par la « *vocation au départ du territoire* » qui semble être l'un des paramètres pris en compte par le juge pour apprécier globalement la situation de la famille.

¹¹ Décisions du Conseil d'État n° 372324 du 24/09/2013 ; Section, n°400074, n° 399836, n° 399834, n° 399829 du 13/07/2016.

¹² Décision CE n° 372324 du 24/09/2013.

¹³ Décision CE n° 377658 du 17/04/2014.

¹⁴ Décision CE n° 399834 du 13/07/2016.

¹⁵ Décision CE n° 434654 du 30/09/2019.

¹⁶ Décision CE n° 399829 du 13/07/2016.

¹⁷ Décisions CE, Section, n°400074, n° 399836, n° 399834, n° 399829 du 13/07/2016.

- un couple de demandeurs d'asile déboutés accompagnés de deux enfants âgés de 5 et 3 ans (décision CE n° 470049 du 05/01/2023) ;
- une femme seule, bien qu'enceinte « de quelques mois » accompagnée de sa fille de quatre ans, car elle bénéficie à Grenoble d'un hébergement dans le cadre du traitement de sa demande d'asile (décision CE, n° 469942 du 05/01/2023) ;
- une femme seule qui vit, depuis son arrivée en France le 4 décembre 2022, dans la rue avec ses deux fils mineurs de 15 et 17 ans, au regard notamment de son âge et de celui de ses enfants (décision CE n° 470060 du 04/01/2023).

Sources : Éditions Lefebvre-Dalloz, Droit public, La veille permanente, 20 janvier 2023, « Hébergement d'urgence et circonstances exceptionnelles : illustrations jurisprudentielles ».

Une grille d'analyse s'inspirant de cette logique a été mise en place par le préfet de région Ile de France face à l'explosion de la demande d'hébergement, afin de déterminer les situations de vulnérabilité devant prioritairement être prises en charge, dans l'urgence, dans le contexte d'un manque de solutions d'hébergement.

1.2.1.2. Mais sur le fond, le juge administratif applique le principe d'inconditionnalité, quelle que soit la situation administrative des requérants

Les « circonstances exceptionnelles » s'agissant d'étrangers en situation irrégulière, le degré de détresse ou les moyens déployés par l'État ne sont à rechercher que par le juge du référé-liberté pour déterminer si le refus d'un hébergement d'urgence constitue une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale.

Hors cette procédure de recours en référé-liberté, l'hébergement d'urgence reste inconditionnel sans aucune discrimination, liée notamment à la situation administrative des demandeurs : *« si les ressortissants étrangers qui font l'objet d'une obligation de quitter le territoire français ou dont la demande d'asile a été définitivement rejetée et qui doivent ainsi quitter le territoire n'ont, en principe, pas vocation à bénéficier du dispositif d'hébergement d'urgence, ils relèvent néanmoins du champ d'application des dispositions précitées de l'article L. 345-2-2 du code de l'action sociale et des familles »*¹⁸.

Le juge ouvre ainsi la voie à la reconnaissance a posteriori d'une carence de l'État dans la mise en œuvre de sa compétence en matière d'hébergement d'urgence, quand bien même elle n'ouvre pas, à un temps t, un droit à être effectivement hébergé.

En particulier, 40 associations ont saisi, conjointement, en 2025 le tribunal administratif de Paris pour faire reconnaître trois carences de l'État en matière d'hébergement d'urgence¹⁹ : non-respect du principe d'inconditionnalité ; non-respect du principe de continuité et non-respect du « cahier des charges » qualitatif de l'accompagnement en particulier pour ceux hébergés à l'hôtel²⁰.

¹⁸ Décision CE, 1^{ère} et 4^e chambres réunies, n° 458724 du 22/12/2022. Cf. également Éditions Lefebvre-Dalloz, Droit public, La veille permanente, 10 janvier 2013, « Hébergement d'urgence : le principe de l'accueil inconditionnel s'étend aux étrangers sous OQTF ou déboutés du droit d'asile » (<https://www.editions-legislatives.fr/actualite/hebergement-durgence-le-principe-de-laccueil-inconditionnel-setend-aux-etrangers-sous-oqtf-ou-debout/>).

¹⁹ Un second recours, simultané, traite du Dalo.

²⁰ Par exemple : <https://www.fondation-abbe-pierre.fr/nos-publications/communiqués-de-presse/40-associations-attaquent-letat-en-justice-pour-non-14-février-2025>.

1.2.2. Un principe de continuité qui ne tolère aucune fin de prise en charge autre que l'orientation vers une structure adaptée, la fin de la situation de détresse ou un comportement déplacé

D'une part, le CASF fixe un cadre de fin de prise en charge explicite pour les établissements et services sociaux et médico-sociaux (ESSMS) dont seuls les CHRS au sein de l'hébergement généraliste relèvent. Les modalités de ce cadre sont :

- ◆ la remise d'un « *livret d'accueil* » comportant, entre autres, un « *règlement de fonctionnement* » pour le fonctionnement général de l'établissement et la passation d'un « *contrat de séjour* » individuel avec la personne hébergée en CHRS qui définit « *les objectifs et la nature de la prise en charge* »²¹ rendant de fait nécessaire de définir les limites à ne pas dépasser ;
- ◆ le contenu du règlement de fonctionnement fixe « *les règles de vie collective* » et les « *modalités de respect du droit* »²² en décrivant les « *obligations faites aux personnes accueillies ou prises en charge* ». En particulier, l'article R. 311-37 du CASF détaille : « *ces obligations concernent, notamment, le respect des décisions de prise en charge, des termes du contrat ou du document individuel de prise en charge, le respect des rythmes de vie collectifs, le comportement civil à l'égard des autres personnes [...], le respect des biens et équipements collectifs. Elles concernent également les prescriptions d'hygiène de vie nécessaires* ». Le règlement de fonctionnement « *rappelle que les faits de violence sur autrui sont susceptibles d'entraîner des procédures administratives et judiciaires* ».

Ces documents propres aux CHRS prévoient donc expressément, comme pour tout établissement social ou médico-social soumis au CASF, les fins de prise en charge via les obligations de l'usager tout en rappelant les modalités de résiliation et les voies de recours. **La loi Alur du 24 mars 2014 a ensuite étendu l'obligation d'une « *information sur ses droits fondamentaux [...], sur les voies de recours à sa disposition* » aux personnes prises en charge dans tous les centres d'hébergement** quand bien même ils ne relèveraient pas du régime de l'autorisation (ESSMS)²³.

²¹ Articles L. 311-4 du CASF et spécifiquement pour le contrat de séjour les articles D. 311-0-1 à D. 311-0-4-1 du CASF.

²² Articles L. 311-7, R. 311-33 à R. 311-37-1 du CASF.

²³ Articles L. 345-2-11 et D. 345-11 du CASF.

C'est donc l'action combinée des exigences propres aux ESMSS et de l'élargissement de l'obligation d'information des personnes accueillies qui ont conduit tant les professionnels²⁴ que le monde associatif²⁵ à construire des outils assez similaires dans l'ensemble des centres d'hébergement fixant tous un « noyau dur » de conditions conduisant à la « fin de prise en charge ». Par exemple, un document du Gisti²⁶ donne des conseils aux « *personnes hébergées dans des centres d'hébergement d'urgence* » en cas de « *risque de remise à la rue* » : « *vérifier si le motif de fin de prise en charge est prévu par les textes de loi. Les motifs prévus par les textes de loi sont :*

- ◆ *une absence prolongée ;*
- ◆ *des comportements dangereux ;*
- ◆ *le refus d'une proposition d'hébergement adaptée ;*
- ◆ *le refus d'un entretien social ».*

D'autre part, si l'accès à l'hébergement d'urgence dispose d'une jurisprudence riche, celle relative aux fins de prise en charge dans l'hébergement d'urgence en regard des dispositions de l'article L. 345-2-3²⁷ n'est pas stabilisée.

La jurisprudence ne semble pas établir de différences entre les statuts des établissements de l'hébergement généraliste, soumis à autorisation ou non.

Récemment, le tribunal administratif de Toulouse, dans une série de jugements sur le fond, a enjoint le préfet d'héberger à nouveau environ 200 requérants dont la fin de prise en charge hôtelière avait été prononcée par décision préfectorale²⁸. Même si ces jugements ne relèvent que du juge de première instance, ils entérinent le droit à se maintenir dans l'hébergement sans limitation de durée dès lors que ces décisions préfectorales n'étaient pas justifiées au regard des dispositions du CASF. Les seuls cas de fin de prise en charge rappelés par la juge sont : « *l'orientation vers une structure d'hébergement stable ou de soins, ou vers un logement, adaptés à sa situation, ou si [la personne hébergée] ne remplit plus les conditions précitées [sans abri et dans une situation de détresse] pour en bénéficier* »²⁹. Ces conditions s'ajoutent au cas où le comportement de la personne hébergée, dangereux, inadapté et non respectueux des règles, rend impossible sa prise en charge³⁰.

²⁴ DRIHL Ile-de-France, Unité départementale de Paris, « Vade-mecum à destination des structures d'accueil et d'hébergement soutenues par le programme 177 », Mars 2022. Pour mémoire, ces critères sont : départ volontaire ; non-respect du règlement de fonctionnement ; non-adhésion à l'accompagnement social ; refus de proposition adaptée ; absence du lieu d'hébergement. (https://www.drihl.ile-de-france.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/drihl_paris_vademecum_hebergement_mai_2022_.pdf).

²⁵ En particulier : Gisti, « Que faire en cas de risque de remise à la rue dans un centre d'hébergement d'urgence ? ». (https://www.gisti.org/IMG/pdf/suspension_hebergement_1_.pdf). Fédération des acteurs de la solidarité Ile de France, « Non-respect des contrats et règlements par les personnes hébergées : constats, pratiques et préconisations. Enquête régionale auprès des adhérents de la FAS Ile de France », 2018 (https://www.federationsolidarite.org/wp-content/uploads/2020/10/Enqu%C3%AAt_SEFPEC.pdf).

²⁶ Gisti, « Que faire en cas de risque de remise à la rue dans un centre d'hébergement d'urgence ? ». (https://www.gisti.org/IMG/pdf/suspension_hebergement_1_.pdf).

²⁷ « *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* ».

²⁸ Décisions du Tribunal administratif de Toulouse des 29 février 2024 et 8 mars 2024 (<https://toulouse.tribunal-administratif.fr/decisions-de-justice/dernieres-decisions/hebergement-d-urgence-le-tribunal-annule-la-fin-de-mise-a-l-abri-pour-les-personnes-seules-ou-les-familles>).

²⁹ Décisions Tribunal administratif de Toulouse, n° 2305271, 28/02/2024 ; n° 2305428 et n° 2306322, 08/03/2024.

³⁰ Cf. pour mémoire et à titre indicatif la circulaire DGAS/1A/LCE n° 2007-90 du 19 mars 2007 relative à la mise en œuvre du principe de continuité dans la prise en charge des personnes sans-abri, non publiée néanmoins sur

Annexe I

Ce principe de continuité avait déjà été affirmé dans des cas spécifiques en première instance de jugement, prévoyant notamment qu'une absence de réalisation de démarches administratives de la part d'un ressortissant étranger ne pouvait constituer un motif de fin de l'hébergement³¹, pas plus que sa situation irrégulière au regard du séjour. *A contrario*, la proposition d'une place vers un dispositif d'aide au retour tel que le DPar ou le CPar (Cf. encadré 6), pour une personne faisant l'objet d'une OQTF hébergée à l'hôtel, a été considérée par le juge administratif statuant en première instance comme une proposition adaptée à la situation³².

Encadré 6 : L'aide au retour volontaire (ARV)

Une Aide au retour volontaire (et/ou à la réinsertion) peut être fournie par l'État français à un étranger sous OQTF retournant dans son pays d'origine. L'ARV comprend une aide administrative et matérielle à la préparation au retour, une prise en charge des frais de transport, une allocation incitative mais dégressive (au regard du délai entre la demande et la date de l'OQTF) et une allocation complémentaire le cas échéant. En 2024, 6 909 ARV ont été versées par l'Ofii.

Le départ peut être préparé dans des Centres de préparation au retour volontaire (CPar) où la personne concernée est hébergée et accompagnée socialement dans ce but. Le séjour en CPar est de 90 jours maximum. 2 151 places en CPar sont ouvertes.

Selon l'Ofii, le taux d'occupation des CPar oscille autour de 40 %. Cela laisse donc, a minima, environ 1 100 places disponibles, qui, avec un séjour maximum de 90 jours, permettraient de faire bénéficier de ce dispositif à environ 4 400 personnes sur une année.

Source : Aide au retour volontaire et à la réinsertion, Bilan 2024, Ofii ; PAP PLF 2025 programme 303.

À cet égard, une expérimentation de fin de prise en charge a été lancée par la Dihal entre décembre 2024 et mars 2025, mais a été stoppée par le ministre de l'Aménagement du territoire et de la décentralisation lors d'une séance de questions au Gouvernement le 11 mars dernier.

Légifrance et qui n'est plus opposable : des fins de prise en charge sont prononcées si l'un des trois motifs ci-après est rempli : la personne hébergée a refusé deux orientations adaptées à ses besoins ; la personne hébergée a adopté un comportement dangereux et inadapté ; la personne hébergée n'a pas respecté le règlement de fonctionnement de l'établissement (<https://sante.gouv.fr/fichiers/bo/2007/07-04/a0040073.htm>).

³¹ Décision du Tribunal administratif de Paris, n° 170494/5, 13/04/2018.

³² Décision du Tribunal de Strasbourg, n° 2408020, 04/11/2024. En particulier « il est constant que (la personne hébergée) a refusé la solution d'hébergement qui lui était proposée au centre de préparation et d'aide au retour, et qu'elle ne fait valoir aucun motif légitime de nature à justifier ce refus. Ainsi, la rupture d'hébergement dont se prévaut Mme L. doit être regardée comme résultant non de la volonté de l'administration, mais de son propre choix de ne pas accepter l'hébergement qui lui était proposé. »

À ce sujet on pourra également lire avec intérêt une décision Conseil d'État, Juge des référés, n°491510, 09/02/2024, inédit au recueil Lebon où dans le cadre de nombreuses prises en charge dans l'hébergement généraliste, ainsi que dans un SAS et, compte tenu de leur OQTF, orientée vers un CPar, le Conseil d'État ne constate aucune carence de l'État dans la prise en charge globale et successive de cette famille (<https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000049135707>).

Encadré 7 : cadre de l'expérimentation sur les fins de prise en charge dans l'hébergement généraliste présentée par la Dihal en 2024

Sur le fondement des jugements rendus par le Tribunal de Toulouse au printemps 2024, la Dihal avait présenté une expérimentation sur la possibilité de prononcer des fins de prise en charge pour des personnes hébergées :

- qui ne rempliraient plus les conditions de vulnérabilité qui avaient prévalu lors de leur entrée dans le dispositif d'hébergement quel qu'il soit ;
- ou qui ont refusé des orientations adaptées.

Les comportements violents ou dangereux et le non-respect du règlement de fonctionnement de l'établissement ne faisaient pas partie de l'expérimentation quand bien même ils constituent des motifs fréquemment éprouvés.

L'expérimentation visait à fournir aux services des outils à la fois opérationnels et conformes aux droits (process, modèles de document, indicateurs de suivi) à mettre en œuvre sous la responsabilité des préfets de Haute-Garonne et du Rhône. Elle devait se dérouler du 9 décembre 2024 au 31 mars 2025.

Source : Mission, à partir des éléments Dihal.

Enfin, s'agissant des moyens à disposition des structures d'hébergement pour mener à bien des procédures d'expulsion, le cas échéant, des publics hébergés, le Conseil d'État a, sans se prononcer au fond, annulé fin 2024 une autorisation d'expulsion d'un hébergement généraliste situé à l'hôtel accordée par le juge administratif. Arguant de la compétence du juge judiciaire pour expulser d'un bâtiment privé, il indique que le juge administratif n'est compétent que si cumulativement « *d'une part, la mesure d'expulsion doit être destinée à assurer le fonctionnement normal d'un service public administratif, d'autre part l'immeuble en cause doit être la propriété d'un personne public* »³³. **La répartition de ce type de contentieux entre deux juges interroge sur l'intérêt de disposer d'une jurisprudence unifiée et de procédures simplifiées pour les acteurs de la chaîne de l'hébergement, comme cela est le cas dans le DNA (cf. point 1.5.3.).**

À ce sujet, la Fédération des acteurs de la solidarité Ile de France mettait en exergue, dans l'un de ses guides à disposition des opérateurs, le témoignage d'un « *chef de service d'un CHRS* » accueillant des familles en diffus, face au « *manque de formation des juges (judiciaires) au travail social* »³⁴ :

« Nous avons eu à faire une expulsion avec procédure intégrale et intervention du concours de la force publique. Cela a pris 3 ans. Le juge d'application des peines ne se focalisait que sur la dette locative. En effet, il assimilait cela à une expulsion classique, au même titre d'un bailleur public ou privé. Il nous demandait systématiquement à combien s'élevait le défaut de paiement, alors que la personne manquait gravement au règlement de fonctionnement. Nous avons beau opposer la non-adhésion à l'accompagnement social, ça ne collait pas à la législation classique sur les modes d'expulsion. Nous nous rendions compte que nous n'arriverions jusqu'au bout de la procédure d'expulsion que si nous arrivions à faire apparaître un défaut d'assurance ou de paiement régulier de la participation financière. Mais ça, ce n'est pas toujours possible. »

³³ CE, conclusions de Clément Malverti, rapporteur public, n° 490653, 18/12/2024 et décision CE correspondante. En particulier, le rapporteur public donne immédiatement la solution dans l'hypothèse où cette « double juridiction » poserait problème : « *Ces critères jurisprudentiels peuvent naturellement être mis en échec par le législateur afin de créer, pour des considérations de bonne administration de la justice, des blocs de compétence au profit d'un seul ordre de juridiction. C'est ce qui fut fait par la loi (n° 2015-925) du 29 juillet 2015 relative au droit d'asile qui, contrant la solution N..., a institué devant les juridictions administratives un référé mesures utiles spécial ayant pour objet l'évacuation des personnes se maintenant sans titre dans les lieux d'hébergement pour demandeurs d'asile, y compris lorsque ces lieux relèvent du parc d'hébergement privé et sont gérés par des personnes privées.* »

³⁴ Fédération des acteurs de la solidarité Ile de France, « Non-respect des contrats et règlements par les personnes hébergées : constats, pratiques et préconisations. Enquête régionale auprès des adhérents de la FAS Ile de France », 2018. Page 43 (https://www.federationsolidarite.org/wp-content/uploads/2020/10/Enqu%C3%AAta_SEFPEC.pdf).

Les problématiques liées à la « double juridiction », judiciaire et administrative, avaient été invoquées de manière identique pour les expulsions du DNA : le législateur avait institué³⁵ en 2015 un référé mesures utiles spécifique au DNA, créant un bloc de compétence au profit d'un seul ordre de juridiction, le juge administratif, couvrant tous les lieux d'hébergement des demandeurs d'asile, y compris lorsque ceux-ci sont privés ou sont gérés par des personnes privées dans le cadre de fin de prise en charge fixée par la loi³⁶.

In fine, la mission n'a pu établir la volumétrie des fins de prise en charge prononcées par les structures d'hébergement. Afin donc de garantir équité territoriale dans le traitement des publics et conformité aux principes posés par la loi et les règlements, la mission recommande que l'analyse juridique qu'elle a engagée lors des présents travaux soit approfondie sur les conditions dans lesquelles l'État peut mettre fin à la prise en charge des personnes hébergées et, le cas échéant, sur la simplification de la procédure d'expulsion de la structure d'hébergement, avec la saisine d'un juge unique (juge administratif) en urgence.

Proposition n° 1 : s'assurer de la conformité juridique des fins de prise en charge prononcées par les structures d'hébergement. Le cas échéant, simplifier la procédure d'expulsion des structures d'hébergement et en réduire les délais en confiant celle-ci à un juge unique en référé, après qu'une analyse juridique approfondie en ait déterminé les conditions de faisabilité.

*

Enfin, la mission a constaté lors de ses investigations qu'il n'existe aujourd'hui aucune estimation fine de la mise en œuvre du principe de continuité, qui impose de proposer aux publics hébergés des solutions de sortie de l'hébergement. À cet égard, notamment, ses travaux d'analyse du taux de sortie en lien avec l'intensité de l'encadrement ne permettent pas de faire ressortir de corrélation évidente (Cf. annexe II).

De premières données collectées auprès des DDETS et provenant du SI-SIAO des territoires visités montrent également, qu'existent des taux non négligeables de refus d'orientation par les personnes hébergées (Cf. tableau 1) mais ces données, qui interrogent notamment la notion d'orientation « adaptée », présente dans la loi, et la qualité du travail de diagnostic et d'accompagnement social réalisé, sont difficiles à exploiter et, de fait, ne sont pas suivies au niveau des territoires ni au niveau national.

Sur les échantillons qu'elle a analysés, la mission constate que les refus sont majoritairement liés à la localisation, à la configuration des logements, et au coût du reste à charge éventuel (Cf. encadré 8), ce qui incite à mener une analyse plus fine de ces refus en vue d'en comprendre les motifs et en tirer les éventuelles conséquences en termes d'adaptation de l'offre du parc aux besoins des publics et agir, le cas échéant, sur le levier de l'accompagnement social des publics hébergés afin de limiter ces refus et de permettre des trajectoires de réinsertion.

³⁵ Loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015 relative au droit d'asile.

³⁶ Article L. 551-11 du CESEDA : « l'hébergement des demandeurs d'asile (...) prend fin au terme du mois au cours duquel le droit du demandeur de se maintenir sur le territoire a pris fin, dans les conditions prévues aux articles L. 542-1 et L. 542-2 ».

Annexe I

Tableau 1 : Taux de refus d'orientation déclaré par les structures d'hébergement dans le SI-SIAO

DDETS	Gironde (33)	Occitanie (31)	Bouches-du-Rhône (13)	Seine-Saint-Denis (93)
Refus d'orientation adaptée en moyenne des propositions par ménages	10 %	13 %	43 %	14 %

Source : Mission, d'après les données transmises par les DDETS et/ou préfet délégué à l'égalité des chances (PDEC) concernés sur la base des éléments recueillis auprès des SIAO et déclarés sur le SI-SIAO. Note : L'ensemble des DDETS sollicités ont indiqué à la mission les difficultés rencontrées pour fiabiliser et consolider des données de refus d'orientation. Ces données sont donc à considérer comme indicatives.

Encadré 8 : Motifs de refus d'orientation vers les différents dispositifs de logements en Gironde, en 2024

Le taux moyen de refus d'orientation est de 10 %, avec des écarts selon les dispositifs : ▪ 8 % pour les pensions de famille ; ▪ 12 % pour les CHRS (insertion) ; ▪ 13 % pour les IML et résidences sociales. Les refus ne sont pas toujours clairement motivés et résultent souvent de plusieurs facteurs combinés. Principaux motifs selon les dispositifs : ▪ CHRS : cohabitation (chambres doubles) et localisation peu accessible (un CHRS rural concentre 1/3 des refus) ; ▪ Pensions de famille : localisation en périphérie, moins attractive ; ▪ IML : localisation du logement et reste à charge trop élevé ; ▪ Résidences sociales : taille des logements et environnement jugé peu adapté.

Source : Données de la DDETS 33.

1.3. Le Daho, l'une des composantes du Dalo, passe par une commission de médiation et reflète partiellement le déficit de solutions d'hébergement

Composante du Dalo créé par la loi en 2007³⁷ (Cf. annexe IV), **le droit à l'hébergement opposable (Daho) est fondé sur l'article L441-2-3 du code de la construction et de l'habitation via la saisine d'une commission de médiation et s'exerce si deux conditions cumulatives sont remplies :**

- ♦ **avoir sollicité un accueil** dans une structure d'hébergement³⁸ ;
- ♦ **et n'avoir reçu aucune proposition d'hébergement adaptée** aux besoins formulés.

³⁷ Loi n°2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale.

³⁸ Ou dans « un logement de transition, un logement-foyer ou une résidence hôtelière à vocation sociale ».

Contrairement au Dalo dont le bénéfice nécessite des droits complets, **le Daho n'est pas soumis à condition de régularité du séjour depuis la loi ALUR de 2014** (Cf. encadré 9). Il est en général utilisé par ceux dont l'accès au logement n'est pas possible³⁹. Néanmoins, le juge a été amené à valider un refus de Daho de la part de la commission de médiation pour un étranger sous OQTF, au motif de l'absence de circonstances exceptionnelles qu'auraient pu constituer, par exemple, des garanties d'insertion⁴⁰.

Dans le cas de droits complets, le Daho, s'il est reconnu par la commission ou par le juge, permet de disposer d'une priorité pour accéder à un hébergement « *présentant un caractère de stabilité* ».

Encadré 9 : Distinction entre le droit au logement opposable et le droit à l'hébergement opposable au vu de la situation administrative des demandeurs

Article L. 300-1 du code de la construction et de l'habitation

« **Le droit à un logement décent** et indépendant, mentionné à l'article 1^{er} de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement, est **garanti par l'État à toute personne qui, résidant sur le territoire français de façon régulière et dans des conditions de permanence** définies par décret en Conseil d'État, n'est pas en mesure d'y accéder par ses propres moyens ou de s'y maintenir. Ce droit s'exerce par un recours amiable puis, le cas échéant, par un recours contentieux dans les conditions et selon les modalités fixées par le présent article et les articles L. 441-2-3 et L. 441-2-3-1. »

Article L. 441 -2-3 du code de la construction et de l'habitation

« I.- Dans chaque département, une ou plusieurs commissions de médiation sont créées auprès du représentant de l'État dans le département. Chaque commission est présidée par une personnalité qualifiée désignée par le représentant de l'État dans le département. (...) »

II.- **La commission de médiation peut être saisie par toute personne qui, satisfaisant aux conditions réglementaires d'accès à un logement locatif social, n'a reçu aucune proposition adaptée** en réponse à sa demande de logement dans le délai fixé en application de l'article L. 441-1-4.

III.- **La commission de médiation peut également être saisie, sans condition de délai, par toute personne qui, sollicitant l'accueil dans une structure d'hébergement**, un logement de transition, un logement-foyer ou une résidence hôtelière à vocation sociale, n'a reçu aucune proposition adaptée en réponse à sa demande. **Si le demandeur ne justifie pas du respect des conditions de régularité et de permanence du séjour mentionnées au premier alinéa de l'article L. 300-1, la commission peut prendre une décision favorable uniquement si elle préconise l'accueil dans une structure d'hébergement.** La commission de médiation transmet au représentant de l'État dans le département ou, en Ile-de-France, au représentant de l'État dans la région la liste des demandeurs pour lesquels doit être prévu un tel accueil dans une structure d'hébergement, un logement de transition, un logement-foyer ou une résidence hôtelière à vocation sociale et précise, le cas échéant, les mesures de diagnostic ou d'accompagnement social nécessaires. (...) »

Source : Légifrance.

³⁹ Qu'il s'agisse de situations administratives précaires ou de situations individuelles nécessitant un travail préalable important avant d'accéder au logement, voire de situation où l'urgence rend les délais de la procédure Dalo trop longs.

⁴⁰ Décision du Conseil d'État, 5^e et 6^e chambres réunies, n° 473746, 31/05/2024.

Alors qu'en 2023, les recours Dalo devant la commission de médiation étaient de 109 346, ceux du Daho constituent un volume dix fois moindre : 8 338 recours amiables Daho ont été déposés en 2023 devant la commission de médiation, le pic ayant été atteint en 2016 (10 542 recours Daho pour 86 256 recours Dalo) correspondant peu ou prou au double des recours formulés la première année d'existence (4 442 recours amiables Daho en 2008). Toujours en 2023, la région Ile-de-France fournit 45% des recours⁴¹, suivie par Rhône Alpes (23%) et la région PACA (16%)⁴².

Le taux de reconnaissance du Daho était en 2023 de 60 % (soit 4 990 ménages reconnus prioritaire cette année-là), stable pour ces dernières années. À noter que le taux de reconnaissance du Daho, à Paris, se situe 9 points au-dessus du taux national⁴³.

In fine, une fois la décision de la Commission rendue, dans un délai de six semaines suivant sa saisine :

- ♦ le refus de reconnaissance du Daho peut donner lieu à un recours gracieux devant la commission de médiation puis à un recours devant le juge administratif ;
- ♦ *a contrario*, la reconnaissance du Daho implique que le préfet de département fournisse un hébergement dans un délai de six semaines (structure d'hébergement, résidence hôtelière à vocation sociale) ou de trois mois (logement de transition ou un logement-foyer). Le juge administratif peut à nouveau être saisi si le préfet n'opère aucune proposition dans ces délais.

Le caractère d'urgence est alors très relatif, faisant du recours Daho une sorte d'intermédiaire entre référé-liberté et jugement sur le fond.

1.4. Les fragilités actuelles de l'hébergement généraliste : fluidité entravée et contentieux indemnitaires

1.4.1. Une fluidité entravée potentiellement par la mauvaise connaissance collective des publics hébergés

Une fois la personne hébergée, la mise en œuvre du principe de continuité⁴⁴ implique une évaluation pour caractériser sa situation et ses droits potentiels. En effet, les caractéristiques des publics hébergés déterminent :

- **leurs droits** et notamment la capacité d'accéder, ou pas, aux différents dispositifs offerts (accompagnement vers l'insertion, accès au logement, etc.) ;
- en conséquence, **la nature de l'accompagnement social, sanitaire, administratif...** à mettre en place de façon adaptée individuellement mais également le calibrage de la politique publique d'accompagnement.

Afin de mieux connaître les besoins des publics hébergés, plusieurs démarches ont été lancées dans un cadre protecteur des droits individuels rappelé par le juge administratif.

⁴¹ Avec une prédominance de Paris (27% - 974 recours), la Seine-Saint-Denis (21 % - 752 recours) et des Hauts-de-Seine (18 % - 645 recours).

⁴² DRIHL Ile de France, Bilan 2023 de la commission de médiation et de mission Dalo, https://www.drihl.ile-de-france.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/pc_bilan_commission_mediation_et_mission_dalo_definitif.pdf

⁴³ Taux de reconnaissance du Daho de 69% pour les recours déposés à Paris en 2023.

⁴⁴ Article L345-2-3 du CASF.

Ainsi, la circulaire du 12 décembre 2017, dite Mézard-Collomb, a tenté d'améliorer la connaissance des situations administratives des personnes hébergées, notamment des ressortissants étrangers. Il s'agissait d'une part de s'assurer d'une orientation adaptée⁴⁵, d'autre part de consolider un suivi plus robuste et plus cohérent des parcours. Le bilan social était donc couplé, sur place, à un bilan administratif avec l'appui de personnels des préfectures et de l'Ofii pour l'ensemble des occupants de l'hébergement d'urgence, en établissement ou en hôtel.

Saisi en urgence par vingt-huit associations, le Conseil d'État n'a ni suspendu⁴⁶ ni annulé la circulaire⁴⁷, mais rappelé que cette « *circulaire se borne à prévoir l'intervention dans les structures d'hébergement d'urgence d'équipes constituées notamment d'agents de préfecture et de l'Office français de l'immigration et de l'intégration* » qui ne peuvent pénétrer dans des locaux privés sans l'accord des intéressés. Ainsi, proposer une aide au retour ou à défaut, être orienté vers un dispositif de départ contraint ne peut être effectué qu'en « *se bornant à rappeler la possibilité de mettre en œuvre les dispositions de l'article L. 511-1 du CESEDA dans le respect des règles applicables en la matière* ».

Pour affiner la connaissance des publics, les initiatives sont variables. Par exemple, le Samu social de Paris a déployé, en lien avec les SIAO départementaux de la région Ile-de-France, **des plateformes de l'accompagnement social à l'hôtel (PASH) en charge de la caractérisation sociale mais aussi administrative des publics mis à l'abri en hôtel.** Ces caractérisations sont encore partielles (elles portent sur environ 50% des publics hébergés à l'hôtel) et n'embarquent aucun personnel mobile de la préfecture ou de l'Ofii. Elles permettent cependant d'aller plus loin que la primo-évaluation sociale incombant au SIAO, à l'entrée et, principe de réalité, intègrent, pour les départements franciliens les plus importants, un volet dédié à la santé, à la parentalité, à l'alimentation, aux violences familiales, voire à d'autres critères de vulnérabilité⁴⁸, etc. et à la situation administrative au regard du « droits des étrangers ».

En outre, le déploiement du SI SIAO (Cf. annexe III), grâce aux modules « ménage » et « parcours », constitue une évolution majeure en matière de connaissance : il reprendra les données propres aux ménages et à l'évaluation sociale adossée (module « ménage ») ainsi que le suivi historicisé des contacts, la nature des besoins et les recommandations d'orientation (module « parcours » attendu pour 2026).

Enfin, faute d'une connaissance globale, les échanges entre le SIAO, l'Ofii et les services de l'État peuvent se faire par des points sur des situations préalablement listées, dans le respect du secret professionnel⁴⁹. Par ailleurs, **l'instruction du 4 juillet 2019 (Cf. point 1.2.5.2) qui prévoit les modalités d'échanges de données entre SIAO et Ofii maintient l'idée d'un nécessaire contact entre les structures. La coordination interministérielle est également appelée de ses vœux par la Cour des comptes⁵⁰.**

⁴⁵ Vers le DNA par exemple pour ceux étant demandeurs d'asile ou souhaitant demander l'asile ; vers le logement pour ceux qui disposent d'un droit au séjour ou dont la situation indique qu'ils peuvent obtenir un titre ; vers un dispositif d'aide au départ pour ceux en situation irrégulière sans autre perspective (ou via un départ contraint).

⁴⁶ Décision CE n° 417207 du 20/02/2018.

⁴⁷ Décision CE n° 417206 du 11/04/2018.

⁴⁸ DRIHL Ile-de-France, Bilan de l'activité des PASH en Ile-de-France en 2023 (<https://www.drihl.ile-de-france.developpement-durable.gouv.fr/l-accompagnement-social-des-personnes-hebergees-a-a1337.html>).

⁴⁹ Article 226-14 du code pénal ; Article L. 345-1 et L. 345-2-10 du CASF spécifiquement pour les structures d'accueil CHRS ; article L. 411-3 du CASF pour les professionnels exerçant en structure d'accueil.

⁵⁰ Cour des comptes, « *La politique de lutte contre l'immigration irrégulière* », janvier 2024 : le rapport met en lumière un flux migratoire entrant en hausse ; une sous dotation en moyens des services des étrangers des préfectures ; des défauts de suivi des étrangers en situation irrégulière, etc. La Cour appelle à accroître l'utilisation de l'aide au retour volontaire mais également à améliorer la coordination interministérielle.

1.4.2. Un contentieux indemnitaire engagé par les collectivités dont le coût pourrait s'avérer important et en tout cas peu prévisible

Au-delà des situations individuelles qui valent, ou pas, au requérant l'octroi immédiat d'une place en hébergement d'urgence si le juge des référés estime que son absence constitue une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale (Cf. point 1.2.1), un contentieux à l'initiative des collectivités locales (et de leurs établissements publics) de la carence de l'État est en train de se construire.

Comme exposé en introduction, les collectivités ont des compétences en matière d'hébergements d'urgence, bien que la compétence générale relève de l'État en vertu de la loi. Il s'agit en particulier :

- ◆ des conseils départementaux susceptibles d'intervenir à deux titres⁵¹ :
 - à titre principal, avec l'hébergement, y compris en urgence, des femmes enceintes et des mères isolées avec un enfant de moins de trois ans conformément à la loi Molle (ou Boutin) du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion (Cf. article L. 222-5 alinéa 4 du CASF). De même, lorsqu'un mineur est placé auprès des services de l'aide sociale à l'enfance (ASE), il revient au département d'assurer son hébergement ;
 - rattachée à la mission de protection de l'enfance, le déclenchement de « l'aide à domicile »⁵² lorsque la santé, la sécurité ou l'éducation des enfants l'exigent. Cette aide prend notamment la forme d'une aide financière qui peut permettre de loger l'enfant et sa famille lorsqu'ils sont sans-abri et qu'une prise en charge de l'enfant par les services de l'aide sociale à l'enfance, qui conduirait à le séparer de sa famille, n'est pas dans l'intérêt de l'enfant. Cependant, cette intervention du département au profit des familles sans-abri avec enfant demeure supplétive par rapport à celle de l'État⁵³.
- ◆ du bloc communal, pour faire cesser un trouble à la tranquillité, la sécurité ou la salubrité publiques ⁵⁴.

⁵¹ Décisions CE n°400074, n° 399836, n° 399834, n° 399829 et n° 388317 du 13/07/2016.

⁵² Article L. 222-3 du CASF.

⁵³ Cf. également <https://www.conseil-etat.fr/actualites/hebergement-d-urgence>.

⁵⁴ Article L2212-2 du Code général des collectivités locales (CGCT) qui dispose : « *La police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques* ».

Encadré 10 : Jurisprudence du CE réuni en section sur la répartition des compétences État-département

Par une série de décisions prises en juillet 2016⁵⁵, la section du contentieux du Conseil d'État a clarifié **la répartition des compétences entre l'État et les départements en matière d'hébergement d'urgence** des personnes sans-abri. Il a également apporté des précisions sur l'office du juge administratif lorsqu'il est saisi pour se prononcer dans un délai de quarante-huit heures sur des demandes d'hébergement de personnes sans-abri, par la procédure du référé-liberté (Cf. point 1.2.1.1. *supra*) :

« Le Conseil d'État rappelle qu'en vertu du code de l'action sociale et des familles, **c'est l'État qui a la charge d'assurer** à toute personne sans-abri et en situation de détresse médicale, psychique ou sociale **un hébergement d'urgence. Le département**, qui est chargé d'une mission de protection de l'enfance, **n'est susceptible d'intervenir qu'à deux titres**. D'abord, à titre principal, c'est à lui que revient la mission de permettre l'hébergement, y compris en urgence, des femmes enceintes et des mères isolées avec un enfant de moins de trois ans. De même, lorsqu'un mineur est placé auprès des services de l'aide sociale à l'enfance, il revient au département d'assurer son hébergement. Mis à part ces cas particuliers, la mission de protection de l'enfance du département implique de sa part l'aide à domicile, prévue par l'article L. 222-3 du code de l'action sociale et des familles, lorsque la santé, la sécurité ou l'éducation des enfants l'exigent. Cette aide prend notamment la forme d'une aide financière qui peut permettre de loger l'enfant et sa famille lorsqu'ils sont sans-abri et qu'une prise en charge de l'enfant par les services de l'aide sociale à l'enfance, qui conduirait à le séparer de sa famille, n'est pas dans l'intérêt de l'enfant. Cependant, **cette intervention du département au profit des familles sans-abri avec enfant demeure supplétive par rapport à celle de l'État. Le département peut d'ailleurs se retourner contre l'État s'il estime que sa prise en charge est due à une carence prolongée de l'État à son obligation légale d'assurer l'hébergement d'urgence** des personnes sans-abri en situation de détresse.

Dans ce cadre, toute personne sans-abri peut saisir le juge du référé-liberté pour demander son hébergement d'urgence par l'État. Il revient alors au juge, qui statue en quarante-huit heures, d'apprécier dans chaque cas les diligences accomplies par l'administration en tenant compte des moyens dont elle dispose ainsi que de l'âge, de l'état de la santé et de la situation de famille de la personne intéressée. Pour le cas particulier des personnes étrangères qui ont l'obligation de quitter le territoire, le juge précise que l'hébergement ne peut être ordonné qu'en cas de circonstances exceptionnelles, notamment en cas de risque grave pour la santé ou la sécurité d'enfants mineurs. En revanche, **hormis le cas des mineurs placés auprès de l'aide sociale à l'enfance, des femmes enceintes et des mères isolées avec des enfants de moins de trois ans, le juge des référés ne peut ordonner au département** de verser des aides au motif de permettre temporairement l'hébergement d'une famille avec enfant. C'est en effet à l'État qu'il revient à titre principal d'assurer cet hébergement. »

Source : Site du Conseil d'État.

⁵⁵ Décision Conseil d'État Département de la Seine-Saint-Denis n° 388317, > décision Ministre des affaires sociales et de la santé n° 400074, > décision Département du Puy-de-Dôme n° 399829, > décision Département du Puy-de-Dôme n° 399834, décision Département du Puy-de-Dôme n° 399836.

Certaines collectivités ayant procédé à des hébergements d'urgence ont poursuivi l'État en justice, alléguant de sa carence :

- ♦ le département du Puy de Dôme a obtenu en cassation le remboursement de prestations d'hébergement d'urgence à hauteur de 1 272 464 €⁵⁶ ;
- ♦ la Communauté d'agglomération du Pays basque s'est vu reconnaître en appel le remboursement de la somme de 836 740,58 €⁵⁷ ;
- ♦ l'État a été condamné à verser 76 802€ au Centre communal d'action social (CCAS) de Grenoble⁵⁸ en première instance⁵⁹.

Par ces jugements, les juges administratifs ont reconnu l'action des collectivités et de leurs établissements publics (en général un CCAS), à titre supplétif, en raison, entre autres, du sous-dimensionnement d'un dispositif qui incombe au premier chef à l'État.

Par exemple, la carence « *avérée et prolongée de l'État* » est caractérisée lorsque « *les familles en difficulté dont le département avait assuré la prise en charge pendant la période litigieuse, dont il n'était pas sérieusement contesté par le préfet qu'elles remplissaient les critères légaux définis à l'article L. 345-1 du code de l'action sociale et des familles, n'avaient pu, de façon prolongée, obtenir de places d'hébergement dans les divers dispositifs gérés par les services de l'État, soit que leur hébergement dans des structures relevant de l'État ait pris fin, soit qu'elles s'en soient vu refuser l'accès, et, d'autre part, que le département avait dû, au titre de sa compétence supplétive, assurer cette prise en charge à la place de l'État en raison de la saturation permanente de ces dispositifs, non contestée, malgré les efforts conséquents consentis pour en accroître la capacité* »⁶⁰.

Une série d'arrêts de section du Conseil d'État a stabilisé en 2016 cette position jurisprudentielle (Cf. encadré 10).

⁵⁶ Décision Conseil d'État n° 458724 du 22/12/2022 en réparation du préjudice qu'il estime avoir subi à raison de la prise en charge, de 2012 à 2016, des frais d'hébergement en urgence de cent deux familles, aux lieu et place de l'État.

⁵⁷ Décision Cour d'appel administrative de Bordeaux n° 22BX03111 du 13/02/2025 en réparation des frais engagés par la collectivité face à un afflux de 9 000 « migrants » entre novembre 2018 et novembre 2019.

⁵⁸ Le maire de Grenoble évoque un recours symbolique couvrant les dépenses engagées pour une seule famille mise à l'abri à l'hôtel par la Ville. Il évoque par ailleurs un montant de 2 000 000 €, en dehors de ses compétences, dépensés par la collectivité pour l'hébergement d'urgence (<https://mesinfos.fr/auvergne-rhone-alpes/hebergement-d-urgence-des-sans-abri-lyon-et-grenoble-attaquent-l-etat-en-justice-193446.html>). 15 février 2024.

⁵⁹ https://www.lemonde.fr/societe/article/2025/03/26/hebergement-d-urgence-l-etat-condamne-arembourser-la-ville-de-grenoble_6586531_3224.html.

⁶⁰ Décision CE n° 458724 du 22/12/2022.

De nouveaux contentieux menés par les collectivités locales et leurs établissements publics sont en cours ou pourraient éclore, emportant un risque financier pour le budget de l'État actuellement à hauteur de 28 M€, en sus des 2,1 M€ auxquels l'État a déjà été condamné :

- ◆ après des recours gracieux auprès de leur préfecture respective, des recours indemnitaires ont été déposés en 2024 par les métropoles et/ou les CCAS de Rennes, Bordeaux, Lyon et Strasbourg (et Grenoble, Cf. *supra*) contre l'État pour l'hébergement de plusieurs centaines de personnes, avançant des montants de 125 458 € pour le CCAS de Bordeaux, 8 707 890 € pour les entités lyonnaises⁶¹, 917 907 € pour Strasbourg et son CCAS⁶² et 3 069 000 € pour Rennes et son CCAS⁶³ ;
- ◆ en février 2024 d'autres maires⁶⁴, ont menacé, sous forme de lettre ouverte au Président de la République, de procéder à un tel recours et dénoncent un système national sous-dimensionné, avec un service du 115 dépassé ;
- ◆ en mars 2025, la Ville de Paris a formulé un recours gracieux auprès de l'État sollicitant le remboursement de la somme de 6 637 825 €⁶⁵ ;
- ◆ par voie de presse à ce stade, le maire de Lyon et le président de la Communauté d'agglomération du Pays basque, capitalisant sur les récentes condamnations de l'État, évoquent vouloir poursuivre les demandes d'indemnisation pour des montants respectifs de 2 400 000 € et 6 000 000 €.

En l'état actuel de la jurisprudence, c'est-à-dire une pleine application *a posteriori* du principe d'inconditionnalité, il semble hypothétique que le juge administratif ne reconnaisse pas tout ou partie d'une carence de l'État et des indemnités dues. En 2016 par exemple, ce dernier avait déjà formulé de manière explicite sa lecture de la loi : « *si le législateur a entendu reconnaître un droit universel, il faut l'accepter* »⁶⁶. Plus récemment, lors de la décision d'indemnisation du département du Puy de Dôme, le rapporteur public rappelle que « *c'est le choix du législateur que toute personne sans abri et en détresse puisse être hébergée* »⁶⁷.

⁶¹ 62 008 € réclamés par la Ville de Lyon et 209 774 € réclamés par son CCAS couvrant des hébergements réalisés entre janvier 2022 et septembre 2023 et 8 436 109 € réclamés par la Métropole de Lyon pour la période janvier 2021 à septembre 2024.

⁶² Pour 335 personnes répartis en 494 839 € pour la Ville de Strasbourg et 422 968 € pour son CCAS. Néanmoins, s'agissant spécifiquement de Strasbourg et des communes d'Alsace-Moselle, le « droit local » dispose que « *Toute personne dénuée de ressources et âgée de plus de seize ans doit recevoir de la commune dans laquelle elle se trouve un abri, l'entretien indispensable, les soins et prescriptions nécessaires en cas de maladie ainsi que des funérailles décentes.* » (article L. 511-2 du CASF).

⁶³ 1 586 270 € réclamés par la Métropole de Rennes et 1 483 208 par son CCAS.

⁶⁴ Annecy, Bourges, Prades-le-Lez, Fontenay-sous-Bois, Le Pont-de-Claix, Louvigny, Nancy, Nantes, Paris, Poitiers, Rouen, Tours, Villeurbanne (<https://dubasque.org/wp-content/uploads/2024/02/lettre-des-maires-au-PR.pdf>).

⁶⁵ Qui correspondraient aux sommes engagées en 2024 par la Ville pour l'hébergement de 1 200 jeunes dans des gymnases, des écoles ou des crèches désaffectées.

⁶⁶ Conseil d'État, Section du contentieux, conclusions du rapporteur public Jean Lessi, séance du 8 juillet 2016 et lecture du 13 juillet 2016, affaires n°388317, n° 399829, n° 399834, n° 399836, n° 400074.

⁶⁷ Conseil d'État, 1^{ère} et 4^e chambres réunies, conclusions du rapporteur public Arnaud Skrzyerbak, séance du 28 novembre 2022 et lecture du 22 décembre 2022, affaire n° 458724.

Enfin, certains des interlocuteurs de la mission ont évoqué des « coûts cachés » supportés et décrits par les collectivités sans pour autant qu’elles se substituent à l’État. Une commune dont un ou plusieurs établissements hôteliers accueillent des personnes hébergées, voit sa population augmenter et ses services plus fréquemment sollicités⁶⁸ sans pour autant que cette augmentation de population ne soit officiellement prise en compte dans le calcul de ses dotations. À ce stade, ces « coûts cachés » n’ont jamais été évalués.

1.5. Le dispositif national d’accueil, spécialisé et borné dans le temps, est au service de la procédure de demande d’asile

1.5.1. Des conditions claires pour déterminer le début et la fin de l’hébergement des demandeurs d’asile dans le Dispositif national d’accueil (DNA)

La directive européenne 2013/33/UE du 26 juin 2013 dite directive « accueil »⁶⁹, en ses articles 17 et 20 en particulier, impose aux États membres d’octroyer des conditions matérielles d’accueil (CMA) qui assurent un niveau de vie digne et adéquat aux demandeurs d’asile, afin de garantir « leur subsistance » et de protéger « leur santé physique et mentale ». Cette obligation est subordonnée néanmoins au fait que le demandeur ne dispose pas, par ailleurs, de « moyens suffisants ». L’article 21 prévoit en outre des garanties particulières en fonction de vulnérabilités spécifiques : mineurs non accompagnés, victimes de violence (viol, torture, etc.), famille.

La France a intégré la totalité de ces obligations dans le Code de l’entrée et du séjour des étrangers et du droit d’asile (CESEDA)⁷⁰. Une absence d’octroi des CMA ne peut ainsi se justifier qu’au vu du refus par le demandeur de la région d’orientation proposée par l’Ofii, ou par le refus de la proposition d’hébergement⁷¹ ; la suspension du droit à l’hébergement est mise en œuvre en cas de départ de la région d’orientation ou de l’hébergement obtenu, de non-respect des exigences des autorités en charge de l’asile (absence aux entretiens.), de dissimulation des ressources financières, d’informations mensongères ou d’utilisation de plusieurs identités pour demander l’asile⁷². Dans tous les cas, l’absence ou la rupture de prise en charge doit être motivée par l’administration.

Par ailleurs, la fin du droit à l’hébergement est également documentée réglementairement⁷³ :

- ◆ si la qualité de réfugié ou de bénéficiaire de la protection subsidiaire a été obtenue, l’hébergement dans le Dispositif national d’accueil (DNA) prend fin trois mois après cette obtention, voire six mois si cette première période mérite d’être renouvelée ;
- ◆ si la protection n’a pas été obtenue, le délai de fin de l’hébergement est ramené à 1 mois après la décision définitive de refus de protection.

⁶⁸ Augmentation du nombre d’enfants à scolariser, accroissement de l’activité du CCAS, impayés absorbés par le budget communal comme les impayés de cantine, etc.

⁶⁹ <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:180:0096:0116:FR:PDF>

⁷⁰ Articles L. 551-8 à L. 551-14 du CESEDA pour la définition des CMA.

⁷¹ Article L. 551-15 du CESEDA pour le refus des CMA.

⁷² Article L. 551-16 du CESEDA pour la suspension des CMA.

⁷³ Article R. 552-13 du CESEDA pour les conditions de fin du droit à l’hébergement dans le DNA.

Ainsi, **contrairement à l'hébergement généraliste, l'hébergement des demandeurs d'asile est borné dans le temps et soumis à conditions, ouvrant des jeux de vase communicants potentiels avec le parc d'hébergement d'urgence :**

- ♦ des demandeurs d'asile non hébergés dans le DNA en application des articles L. 551-15 et L. 551-16 du CESEDA et des déboutés: un hébergement d'urgence relevant du droit commun s'avère, en l'état actuel du droit inconditionnel à l'hébergement et compte-tenu des délais raccourcis de l'instruction des demandes d'asile, plus stable à moyen et long terme que le DNA pour ces publics.
- ♦ des BPI qui n'ont pas trouvé de solution de logement à l'issue du séjour de deux fois trois mois accordé dans le DNA postérieurement à l'obtention du statut de réfugié : ainsi, la difficulté d'accès au logement entrave la fluidité tant du DNA que de l'hébergement généraliste. Débloquer cet accès bénéficiera également aux deux dispositifs.

1.5.2. Un échange d'informations possible car strictement encadré entre le SIAO et l'Ofii sur les publics relevant du DNA

La loi du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie autorise l'échange d'informations entre les SIAO et l'Ofii⁷⁴. L'instruction du 4 juillet 2019 relative à la coopération entre SIAO et l'Ofii précise les contours de celle-ci pour la prise en charge des demandeurs d'asile, des bénéficiaires de la protection internationale (BPI) et des déboutés de la demande d'asile. Elle prévoit aussi des échanges d'informations nominatives spécifiquement pour les demandeurs d'asile et les BPI.

L'objectif des échanges de données personnelles est bien la fluidité, la bonne orientation des publics, le bénéfice des dispositifs appropriés et le versement adéquat des allocations⁷⁵. La transmission des données est mensuelle, au 10 de chaque mois et porte sur une liste fermée d'informations, une conservation limitée, à des destinataires restreints, par des modalités de transmission tracées... conformément aux exigences de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (Cnil) sur les traitements de données à caractère personnel.

L'on retiendra que le dispositif d'échanges de données est régulier car :

- le traitement des données est prévu par la loi et dispose d'une base réglementaire soumise à la CNIL : rien ne pourrait être imposé par voie contractuelle ;
- les finalités du traitement sont claires, précisément énoncées et détaillées ;
- les personnes amenées à connaître ces données sont limitées ;
- la possibilité pour toute personne hébergée de refuser de fournir les informations demandées ne peut mettre fin à son hébergement⁷⁶.

⁷⁴ Ce qu'a confirmé le Conseil d'État, décision n°434376, 06/11/2019.

⁷⁵ Définitions des finalités de la transmission selon l'instruction interministérielle n° DGCS/SD1A/DGEF/2019/143 du 4 juillet 2019 relative à la coopération entre les services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO) et l'Office français de l'immigration et de l'intégration (Ofii) pour la prise en charge des demandeurs d'asile et des bénéficiaires d'une protection internationale :

- « orienter les demandeurs d'asile vers les dispositifs qui sont leur sont dédiés, notamment les lieux d'hébergement mentionnés à l'article L. 744-3 du CESEDA, afin d'adapter les modalités de suivi et de prise en charge de ce public ;
- permettre aux bénéficiaires de la protection internationale de bénéficier des dispositifs qui leur sont dédiés (contrat d'intégration républicaine, centres provisoires d'hébergement, hébergement citoyen, dispositifs d'insertion de type HOPE, etc.) ;
- fluidifier l'hébergement d'urgence de droit commun qui peut être mobilisé uniquement pour ces publics au nom de l'accueil inconditionnel en cas de détresse;
- éviter que le montant additionnel journalier de l'ADA ne soit versé à des demandeurs d'asile alors qu'ils bénéficient d'un hébergement dans le dispositif généraliste ».

⁷⁶ Décision CE, n° 434376, 06/11/2019.

1.5.3. Le référé mesures utiles : une procédure spécifique permettant l'expulsion de la personne hébergée dans le DNA sous le contrôle d'une autorité judiciaire unifiée

Dans l'hypothèse où les conditions pour mettre fin à l'hébergement dans le DNA sont remplies mais que les mises en demeure des personnes en présence indues s'avèrent inopérantes, le préfet dispose de la capacité de saisir le juge du référé mesures utiles⁷⁷ (RMU) afin de prononcer l'expulsion du « logement ».

Cette capacité, dans le droit commun, est toujours ouverte s'agissant d'une relation entre un propriétaire et son locataire mais le juge compétent peut s'avérer différent en fonction du propriétaire, public ou privé. Par ailleurs, le droit commun de l'expulsion ne revêt pas toujours un caractère d'urgence.

Afin de pallier ces deux potentielles sources de complexité et en réaction à la désignation de la compétence du juge judiciaire pour prononcer les expulsions des personnes en présence indues logées dans des locaux privés⁷⁸ du DNA, le CESEDA s'est enrichi en 2015 de deux articles⁷⁹ permettant d'engager un RMU afin de permettre la sortie des lieux d'hébergement du DNA pour les personnes qui n'y sont plus autorisées.

Ce « *dernier recours pour traiter les situations les plus caractérisées* »⁸⁰ est strictement encadré et nécessite un travail de documentation et d'évaluation spécifique et préalable des situations. Il reste quoi qu'il en soit une possibilité laissée au préfet.

⁷⁷ C'est-à-dire le juge des référés du tribunal administratif.

⁷⁸ Décision CE n° 384957, 11/05/2015. Le Conseil d'État avait décliné la compétence du juge administratif pour ordonner l'expulsion d'un débouté du droit d'asile d'une résidence privée gérée par une association, au motif que le juge judiciaire est compétent pour statuer sur une demande d'expulsion d'un occupant d'un immeuble appartenant à une personne morale de droit privé.

⁷⁹ Articles L. 552-15 du CESEDA : « Lorsqu'il est mis fin à l'hébergement dans les conditions prévues aux articles L. 551-11 à L. 551-14, l'autorité administrative compétente ou le gestionnaire du lieu d'hébergement peut demander en justice, après mise en demeure restée infructueuse, qu'il soit enjoint à cet occupant sans titre d'évacuer ce lieu.

Le premier alinéa n'est pas applicable aux personnes qui se sont vues reconnaître la qualité de réfugié ou qui ont obtenu le bénéfice de la protection subsidiaire. Il est en revanche applicable aux personnes qui ont un comportement violent ou commettent des manquements graves au règlement du lieu d'hébergement.

La demande est portée devant le président du tribunal administratif, qui statue sur le fondement de l'article L. 521-3 du code de justice administrative et dont l'ordonnance est immédiatement exécutoire. »

Article R. 552-15 du CESEDA : « Pour l'application du premier alinéa de l'article L. 552-15, si une personne se maintient dans le lieu d'hébergement après la date mentionnée à l'article R. 552-12 ou, le cas échéant, après l'expiration du délai prévu à l'article R. 552-13, le préfet du département dans lequel se situe ce lieu d'hébergement ou le gestionnaire du lieu d'hébergement met en demeure cette personne de quitter les lieux dans les cas suivants :
1° La personne ne dispose pas d'un titre de séjour et n'a pas sollicité d'aide au retour volontaire ou a refusé l'offre d'aide au retour volontaire qui lui a été présentée par l'Office français de l'immigration et de l'intégration ;
2° La personne bénéficie d'un titre de séjour en France et a refusé une ou plusieurs offres de logement ou d'hébergement qui lui ont été faites en vue de libérer le lieu d'hébergement occupé.

Si la mise en demeure est infructueuse, le préfet ou le gestionnaire du lieu d'hébergement peut, après une décision de rejet définitive et dans les conditions prévues à l'article L. 552-15, saisir le président du tribunal administratif afin d'enjoindre à cet occupant de quitter les lieux. »

⁸⁰ Direction générale des étrangers en France, « Vade-mecum. Procédures de référé « mesures utiles » afin d'obtenir l'expulsion du lieu d'hébergement pour les demandeurs d'asile (RMU) », janvier 2022.

1.5.3.1. La seule présence indue dans le DNA ne suffit pas à faire l'objet d'une expulsion par la voie d'un référé mesures utiles

La présence indue dans le DNA est caractérisée par le maintien sur des places dédiées au demandeurs d'asile de personnes déboutés de l'asile ou de personnes ayant obtenu la protection, au-delà des durées prévues par les textes⁸¹. Celle-ci peut alors justifier l'ouverture d'une procédure expulsion en urgence **après l'échec d'une mise en demeure du préfet ou du gestionnaire de l'hébergement, établie pour les cas où :**

- ♦ « La personne ne dispose pas d'un titre de séjour et n'a pas sollicité d'aide au retour volontaire ou a refusé l'offre d'aide au retour volontaire qui lui a été présentée par l'Office français de l'immigration et de l'intégration ;
- ♦ La personne bénéficie d'un titre de séjour en France et a refusé une ou plusieurs offres de logement ou d'hébergement qui lui ont été faites en vue de libérer le lieu d'hébergement occupé »⁸².

La saisine du juge des référés du tribunal administratif est alors possible, sauf pour les BPI⁸³.

La saisine du juge des référés s'avère également possible pour toute personne qui fait preuve d'un « *comportement violent* » ou commet « *des manquements graves au règlement du lieu d'hébergement* »⁸⁴.

En conséquence, les publics pouvant faire l'objet d'un RMU en application combinées des articles L. 552-15 et R. 552-15 du CESEDA sont :

- ♦ « les demandeurs d'asile déboutés en présence indue et qui n'ont pas sollicité l'aide au retour volontaire ;
- ♦ les demandeurs d'asile déboutés en attente de décision de l'administration quant à leur demande de titre de séjour autre que l'asile ou les demandeurs d'asile déboutés avec un titre de séjour autre que l'asile et qui ont refusé une ou plusieurs offres d'hébergement ou de logement ;
- ♦ toute personne en cas de comportement violent ou de manquements graves au règlement de fonctionnement du lieu d'hébergement (demandeur d'asile, débouté, BPI, dubliné) »⁸⁵.

Sur ce dernier point, la question a pu être soulevée de la compatibilité entre l'exclusion des BPI du dispositif de RMU prévue par le 2^e alinéa de l'article L. 552-15 du CESEDA et l'application de ce même RMU aux BPI en cas de manquements graves ou de comportement violent.

⁸¹ Cf. article R. 552-13 du CESEDA : pour mémoire potentiellement six mois (deux fois trois mois) après l'obtention de la protection ; un mois après la décision définitive de refus de protection s'agissant des personnes déboutées.

⁸² Article R. 552-15 du CESEDA.

⁸³ Alinéas 1 et 2 de l'article L. 552-15 du CESEDA.

⁸⁴ Alinéa 2 de l'article L. 552-15 du CESEDA.

⁸⁵ Direction générale des étrangers en France, « Vade-mecum. Procédures de référé « mesures utiles » afin d'obtenir l'expulsion du lieu d'hébergement pour les demandeurs d'asile (RMU) », janvier 2022.

1.5.3.2. Le juge, en définissant les « manquements graves au règlement du lieu d'hébergement » ou les « comportements violents », rend in fine le RMU applicable tant aux BPI qu'aux demandeurs d'asile

Les cas de mise en œuvre du RMU semblent clairs dans les trois premières situations énumérées ci-dessus. La question reste néanmoins posée pour les demandeurs d'asile qui ne sont pas en situation induite et **pour les BPI⁸⁶, a priori exclus, sauf en cas de comportement violent ou de manquements graves au règlement du lieu de séjour⁸⁷.**

Les comportements violents concernent des « *actes contraires à l'ordre public* »⁸⁸, constitutifs d'une infraction ou présentant un danger pour autrui. Des comportements agressifs ayant nécessité l'intervention de la police⁸⁹ ou ayant donné lieu à des dépôts de plaintes et des mesures de protection des intervenantes sociales⁹⁰ constituent ainsi des motifs de RMU.

⁸⁶ Ou bien dans le cas d'une situation « mixte » où, au sein d'une famille, seul l'enfant est bénéficiaire de la protection internationale.

⁸⁷ Tribunal administratif de Rouen, n° 2302397, 11/07/2023. « *Les dispositions sont bien applicables à toute personne qui commet des manquements graves au règlement du lieu d'hébergement, y compris aux réfugiés statutaires qui commettraient de tels manquements durant la période où ils ont été autorisés à se maintenir dans le lieu d'hébergement. Dans ces conditions, la demande d'expulsion ne se heurte à aucune contestation sérieuse* ».

⁸⁸ Article R. 552-16 du CESEDA.

⁸⁹ Tribunal administratif de Paris, n° 19000918/9, 12/02/2010.

⁹⁰ Tribunal administratif de Grenoble, n° 1902531, 17/05/2019.

Annexe I

Les manquements graves au règlement de fonctionnement du lieu d'hébergement ne sont pas précisément définis dans le CESEDA, laissant le juge en déterminer les contours et en conséquence le préfet en apprécier avec discernement les caractéristiques. À ce stade, l'on retiendra des manquements graves précisément définis par les tribunaux administratifs lorsque la personne, BPI ou demandeur d'asile :

- ◆ a un comportement constitutif d'un manquement aux règles d'hygiène et de sécurité du lieu d'hébergement⁹¹ ;
- ◆ s'absente de manière injustifiée et prolongée du lieu d'hébergement (en général 5 jours ou plus) ;
- ◆ ne se conforme pas au paiement de la participation financière prévue à l'article L. 552-3 du CESEDA⁹² ;
- ◆ héberge au sein du lieu d'hébergement, des personnes extérieures à ce lieu ;
- ◆ une fois la qualité de réfugié reconnue ou le bénéfice de la protection subsidiaire obtenu, se maintient dans le lieu d'hébergement en présence indue⁹³ après avoir refusé, sans motif légitime⁹⁴, une proposition de relogement adapté à sa situation⁹⁵. Dans la pratique, la DGEF incite en outre les services à enrichir le mémoire de RMU d'un BPI « *en proposant, le cas échéant, une solution d'hébergement d'urgence relevant du droit commun.* »

Faute de décisions du Conseil d'État relatives aux différents jugements des tribunaux administratifs qui valident l'expulsion d'un BPI, un doute pourrait subsister sur cette capacité. Il vient d'être levé par une décision récente du Conseil d'État : « *le préfet ou le gestionnaire du lieu d'hébergement peut saisir le juge des référés du tribunal administratif d'une demande tendant à ce que soit ordonnée l'expulsion d'un lieu d'hébergement pour demandeurs d'asile de toute personne commettant des manquements graves au règlement du lieu d'hébergement, y compris les personnes s'étant vu reconnaître la qualité de réfugié ou accorder le bénéfice de la protection subsidiaire. Il résulte également de l'économie générale et des termes des dispositions précitées que le fait pour une personne s'étant vu reconnaître la qualité de réfugié ou accorder le bénéfice de la protection subsidiaire de se maintenir dans le lieu d'hébergement après la date de fin de prise en charge ou, le cas échéant, après l'expiration du délai prévu au 1^{er} de l'article R. 552-13 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile est susceptible d'être regardé comme caractérisant un tel manquement grave au règlement du lieu d'hébergement, notamment en cas de maintien prolongé dans les lieux sans motif légitime ou de refus non justifié d'une offre d'hébergement ou de logement.* »⁹⁶.

⁹¹ Décision Conseil d'État, n° 421006, 13/06/2018, inédit au recueil Lebon. La personne, demandeur d'asile, utilisait un dispositif de gaz au sein de l'hébergement en méconnaissance des règles de sécurité malgré de nombreux avertissements (<https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000037076508>).

⁹² Décision Conseil d'État, Juge des référés, n° 431719, 21/06/2019, inédit au recueil Lebon : la personne, demandeur d'asile, n'avait pas payé sa caution, elle n'entretenait pas son hébergement, elle n'honorait pas ses rendez-vous administratifs et faisait preuve d'un comportement irrespectueux. En sus, outre de valider l'expulsion, le Conseil d'État n'exige pas un hébergement dans le droit commun à l'issue de l'expulsion (https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000038742988?juridiction=CONSEIL_ETAT&page=1&pageSize=25&publiRecueil=NON_PUBLIE&publiRecueil=PUBLIE&query=comportement+violent+Ofii&searchField=ALL&searchType=ALL&sortValue=DATE_DESC&tab_selection=cetat).

Tribunal administratif de Pau, n° 2301890, 02/08/2023 : le non-paiement de la participation financière et le refus injustifié d'une orientation en CPH caractérisent un manquement grave au règlement de fonctionnement. Outre de valider l'expulsion, le juge n'exige pas un hébergement dans le droit commun à l'issue de l'expulsion.

⁹³ Tribunal administratif de Rouen, n° 2302397, 11/07/2023 : le seul maintien dans l'hébergement à l'expiration du délai octroyé aux requérants, réfugiés, constitue un manquement grave au règlement de fonctionnement. Outre de valider l'expulsion, le juge n'exige pas un hébergement dans le droit commun à l'issue de l'expulsion.

⁹⁴ Tribunal administratif de Bordeaux, n° 2303523, 28/07/2023 : le seul refus, par des bénéficiaires de la protection subsidiaire, d'une proposition d'hébergement éloignée de leur lieu de vie actuel ne saurait constituer un manquement grave dès lors qu'il existe des raisons objectives pour la famille justifiant de rester à proximité du lieu

de vie actuel. Les raisons objectives portaient sur le suivi psychologique et psychiatrique dans le cadre d'un trouble traumatique complexe de l'un des membres de la famille, avec des corolaires en termes d'accompagnement notamment pour les enfants.

⁹⁵ Tribunal administratif de Bordeaux, n° 2102486, 09/06/2021 ; n° 2102972, 25/06/2021 : la personne ou la famille, réfugiés, occupait indûment l'hébergement d'urgence ou un CADA pour demandeur d'asile avec une durée manifestement excessive, depuis près de trois ans, et avait refusé à deux reprises, sans motif légitime, deux offres adaptées de logement.

Tribunal administratif de Nantes, n° 2400266, 06/02/2024 : le seul refus, par un bénéficiaire de la protection subsidiaire, d'une proposition d'hébergement suffit à caractériser un manquement grave et à justifier un RMU.

Tribunal administratif de Pau, n° 2301890, 02/08/2023 : le non-paiement de la participation financière et le refus injustifié d'une orientation en CPH caractérisent un manquement grave au règlement de fonctionnement d'un bénéficiaire de la protection subsidiaire.

La jurisprudence établie dès 2021 a justifié que le refus par un BPI, en présence indue, d'un logement adapté a été explicitement repris comme motif de lancement d'un RMU dans l'instruction du 19 avril 2023 relative au pilotage du parc d'hébergement des demandeurs d'asile et des réfugiés en 2023 (https://media.interieur.gouv.fr/bomi/BOMI2023-5-2/textes/D00_20230419_IOMV2305068J.pdf).

⁹⁶ Décision Conseil d'État, 2^e et 7^e chambres réunies, n° 490665, 28/10/2024.

L'on pourra également se référer aux conclusions de Mme Dorothée Pradines, rapporteure publique, dans cette même affaire qui questionne l'exclusion des BPI de la procédure de RMU en reconstituant les différentes rédactions législatives depuis 2015, ses objectifs et la lecture équilibrée que l'on peut effectuer des deux injonctions en apparence contradictoires tout en regrettant que le législateur n'ait pas expressément traité le cas des BPI. En tout état de cause, se maintenir dans l'hébergement au-delà des délais stricts impartis pour un BPI ne constitue pas un manquement « grave » mais constituent des manquements graves le fait de :

- s'y maintenir durant un délai excédant largement les six mois maximum prévus par les textes (considérant que le BPI disposent du droit d'effectuer un Dalo, d'accéder au logement social ou de basculer dans l'hébergement de droit commun) ;
- ou de refuser, durant cette présence indue, une proposition de logement adapté.

1.5.3.3. La libération des lieux doit présenter un caractère d'urgence et d'utilité et ne doit pas se heurter à une contestation sérieuse

Aux critères précédemment énoncés s'ajoutent deux critères incontournables pour justifier du lancement d'une telle procédure :

- ♦ **la possibilité d'une contestation sérieuse affaiblira la procédure** : face au constat de la présence induite, une particulière vulnérabilité peut en effet faire obstacle à l'expulsion⁹⁷. Cette vulnérabilité sera appréciée à l'aune de l'état de santé, de la situation familiale et de solutions alternatives d'hébergement. Pour ce faire, le juge apprécie en particulier, dans le cas d'un RMU visant un débouté sous OQTF, les « circonstances exceptionnelles » au sens de l'hébergement d'urgence généraliste⁹⁸ et considérera qu'une orientation dans le dispositif de préparation au départ volontaire (DPar ou CPar) constitue une réponse à la nécessité d'hébergement⁹⁹ ;
- ♦ **la capacité à motiver l'urgence et l'utilité de l'expulsion est déterminante** :
 - le caractère d'urgence a parfois été apprécié par le prisme de la vulnérabilité et des circonstances exceptionnelles, approche qui renvoie à l'item précédent¹⁰⁰ ;
 - le caractère d'urgence et d'utilité est également discuté au regard des tensions locales sur le DNA : nombre de places dont dispose la région, taux d'occupation (comparé à la moyenne nationale), taux de présence induite (comparé à la moyenne nationale), liste des demandes d'hébergement en attente dans la région... mettent en évidence la saturation du dispositif. Autant de paramètres qui établissent que les personnes qui se maintiennent dans les lieux alors qu'elles n'y ont plus droit compromettent le fonctionnement normal de l'opérateur en charge de l'hébergement et réduisent les droits des demandeurs d'asile non encore hébergés.

Ainsi, le RMU appliqué au DNA est un outil de dernier recours, répondant à des critères précis et restreints et soldant une phase de pédagogie et de persuasion qui n'a pas porté ses fruits. Son maniement nécessite discernement et appréciation circonstanciée de chacune des situations.

⁹⁷ Tribunal administratif de Pau, n° 2301677, 06/07/2023 : « La demande d'expulsion présentée par la préfète des Landes ne se heurte, par suite, à aucune contestation sérieuse, la présence aux côtés des requérants de leurs deux filles mineures scolarisés âgées de 17 et 10 ans ne pouvant caractériser l'existence d'une situation de particulière vulnérabilité faisant obstacle à l'expulsion de la famille. »

⁹⁸ Tribunal administratif de Pau, n° 2301677, 06/07/2023 : « il appartient aux autorités de l'État de mettre en œuvre le droit à l'hébergement d'urgence reconnu par la loi à toute personne sans abri qui se trouve en situation de détresse médicale, psychique ou sociale. Les ressortissants étrangers qui font l'objet d'une obligation de quitter le territoire français ou dont la demande d'asile a été définitivement rejetée et qui doivent ainsi quitter le territoire en vertu des dispositions de l'article L. 542-4 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile n'ont pas vocation à bénéficier du dispositif d'hébergement d'urgence sauf circonstances exceptionnelles. En se bornant à se prévaloir de la présence de leurs filles B et D âgées de 17 et 10 ans et de l'état de santé de M. E, les intéressés n'établissent pas l'existence d'une situation exceptionnelle au sens des dispositions précitées. »

⁹⁹ Tribunal administratif de Nancy, n° 2300300, 28/02/2023. Tribunal administratif de Grenoble, n° 2206151, 20/10/2022.

¹⁰⁰ Décision Conseil d'État, 2^e et 7^e chambres réunies, n° 406065, 21/04/2017 : « après avoir relevé que l'intéressée ne disposait d'aucune autre solution d'hébergement effective, il a jugé que, dans les circonstances particulières de l'espèce, eu égard à la situation de vulnérabilité de l'intéressée et de son enfant à l'approche de l'hiver et en dépit du nombre de demandes d'hébergement de demandeurs d'asile insatisfaites dans le département, la mesure d'expulsion sollicitée par le préfet du Cher ne présentait pas, à la date à laquelle il s'est prononcé et en raison des circonstances exceptionnelles qu'il a relevées, un caractère d'urgence »

1.5.4. Le pacte Migration et Asile nécessitera des adaptations du dispositif français d'asile

Le Pacte européen sur la migration et l'asile adopté en mai 2024 par le Conseil de l'Union européenne nécessitera, outre sa transposition en droit français d'ici 2026, des adaptations du dispositif français d'asile sans pour autant constituer un bouleversement :

- ◆ les demandes d'asile sollicitées « à la frontière » feront l'objet de quotas sur trois ans entre les États membres (1 302 annuellement pour la France) et d'un délai court de traitement (12 semaines) : le dispositif s'apparente à celui de la réadmission déjà mis en place, de manière ponctuelle, par la France ;
- ◆ une solidarité entre États membres sera enclenchée pour rééquilibrer le volume des demandes entre États : 30 000 demandeurs d'asile pourraient ainsi être relocalisés annuellement (4 000 pour la France) ;
- ◆ les retours seront facilités avec une intensification des accords de réadmission avec les pays d'origine pour les déboutés du droit d'asile : alors que la position de la Commission européenne vise à soutenir la dynamique des retours, la France pourrait mobiliser à cette fin le dispositif de l'ARV (cf. encadré 6 *supra*).

Encadré 11 : le Pacte européen Migration et Asile

Ce paquet de textes ambitionne de réformer la politique migratoire de l'UE, marquée par son inefficacité lors de la crise de 2015-2016 en particulier. Depuis les années 2000, la gestion des demandes d'asile incombe essentiellement aux premiers pays de transit des migrants, en vertu du règlement de Dublin. Ce sont notamment l'Italie et la Grèce, au sud de l'Europe, qui se retrouvent en première ligne pour accueillir les demandeurs ayant traversé la Méditerranée.

À l'inverse, la plupart des États d'Europe de l'Est n'acceptaient, jusqu'à l'éclatement du conflit ukrainien, que très peu de réfugiés sur leur territoire. En outre, un certain nombre de migrants effectuent de fait leur demande dans un pays autre que celui de leur première arrivée. Un phénomène qualifié de « mouvements secondaires » pourtant proscrit par le système de Dublin.

Pendant ce temps, les naufrages en mer se succèdent : ce sont ainsi plus de 40 000 migrants qui ont été portés disparus depuis 2014 après avoir tenté la traversée, selon l'Organisation internationale pour les migrations (OIM).

Par ailleurs, 1,14 million de demandes d'asile ont été effectuées dans l'Union européenne en 2023, tandis que quelque 385 000 personnes sont entrées irrégulièrement dans l'UE la même année selon Frontex, soit le chiffre le plus élevé depuis 2016.

Le nouveau Pacte propose de remédier aux nombreuses failles de la politique d'asile européenne, en renforçant les contrôles aux frontières, notamment pour dissuader les volontaires au départ, et en organisant la gestion de l'asile, en particulier lors de situations de crise.

Le 10 avril 2024, le Parlement européen a adopté les dix textes (neuf règlements et une directive) de ce paquet législatif. Approuvé par le Conseil de l'Union européenne le 14 mai 2014 malgré l'opposition de la Hongrie et de la Pologne (ainsi que de l'Autriche et de la Slovaquie sur certains textes), celui-ci **entrera en application en 2026** pour l'essentiel.

La Commission européenne a présenté un plan d'action sur la mise en place de ce nouveau paquet législatif le 12 juin 2024. Chaque État membre devait élaborer un plan national de mise en œuvre avant le 12 décembre 2024, précisant les réformes législatives, les infrastructures nécessaires (centres d'accueil, dispositifs de tri) et les budgets alloués.

Les grandes orientations du Pacte appellent à :

- ◆ renforcer les frontières extérieures ;
- ◆ garantir la solidarité entre États membres ;
- ◆ faire face aux crises ;
- ◆ harmoniser la politique européenne de migration et d'asile ;
- ◆ faciliter les retours.

Source : Touteleurope.eu

2. Une politique publique de dernier ressort qui persiste là où toutes les autres politiques publiques, sectorielles, peinent à atteindre leurs objectifs

La politique publique de l'hébergement constitue, en quelque sorte, celle du « dernier ressort », là où d'autres politiques publiques, sectorielles, n'ont pas réussi : les défauts d'accès au logement, d'accès à l'emploi, voire d'accès à la santé apparaissent de tout temps comme autant de possibles écueils conduisant à un besoin d'hébergement.

Plus spécifiquement, et dans la continuité de précédents rapports sur le sujet, si « *la croissance des besoins en hébergement est inexorable* »¹⁰¹, la mission relève :

- ♦ la croissance de la pauvreté qui pèse sur les entrées dans l'hébergement alors qu'en sortie, l'accès au logement fonctionne au ralenti (2.1) ;
- ♦ la présence de profils particuliers qui fragilisent au quotidien les structures d'accueil (2.2.) ;
- ♦ la pression migratoire en entrée de dispositif dont rien ne laisse à penser qu'elle va diminuer (2.3.).

2.1. Une pauvreté qui s'accroît, dans un contexte d'embolisation de l'accès au logement

L'augmentation de la pauvreté côtoie une accentuation plus globale de la précarité sociale :

- ♦ en lien avec la persistance d'un chômage structurel ;
- ♦ qui côtoie aussi des formes de travail insuffisamment rémunératrices (l'appellation de « travailleur pauvre » le traduit) face à une inflation globale et une envolée spécifique des coûts du logement ;
- ♦ dans un contexte où les formes traditionnelles de socialisation et de prévention de la grande exclusion (c'est-à-dire principalement l'entraide familiale) tendent à se réduire¹⁰².

Ainsi, le nombre de personnes vivant sous le seuil de pauvreté¹⁰³ s'aggrave depuis vingt ans au niveau national et, partant, le risque d'augmentation de personnes vulnérables à la rue. Si la France comptait 7,5 millions de personnes vivant sous le seuil de pauvreté en 2002, ils étaient 9,1 millions en 2022¹⁰⁴, avec une surreprésentation des chômeurs (35,3 %) et des familles mono-parentales (31,4 %), symptomatiques de ruptures classiques de parcours (perte d'emploi, séparation familiale).

En parallèle, le nombre de personnes sans-abri a plus que doublé, en estimation, depuis 2012 et atteint aujourd'hui plus de 350 000 personnes selon les acteurs de la solidarité. Environ 10 % des personnes hébergées en établissement généraliste y sont entrées juste après la perte du logement qu'elles occupaient¹⁰⁵.

Par ailleurs, à titre indicatif, le nombre d'expulsions locatives avec le concours de la force publique aurait triplé en vingt ans, passant de 6 337 en 2001 à plus de 21 000 en 2023 (Cf. graphique 1). La Chambre nationale des commissaires de justice mentionne de son côté une augmentation de 87 % entre 2024 et 2023 des expulsions locatives¹⁰⁶ : ce chiffre est toutefois à relativiser d'un potentiel rattrapage des procédures bloquées en raison du Covid pour retenir *a minima* une hausse lissée de ce rattrapage de 10 %.

¹⁰¹ Cf. En particulier le rapport dit Lalande, « *La prise en charge du sans-abrisme : les exigences d'une politique publique* », Mars 2023.

¹⁰² Michel Lalande, « *La prise en charge du sans-abrisme : les exigences d'une politique publique* », mars 2023, pages 13-14.

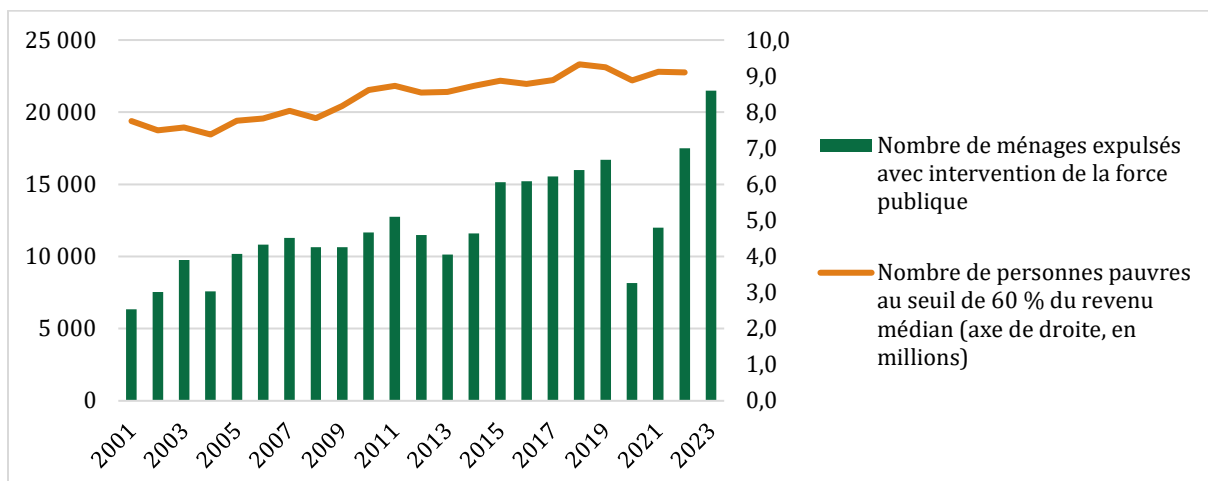
¹⁰³ Selon l'Insee, « *le seuil de pauvreté est calculé en fonction de la distribution des niveaux de vie, de la population de France métropolitaine. Un seuil à 60 % du niveau de vie médian est généralement retenu en France ainsi qu'au sein des pays de l'Union européenne.* »

¹⁰⁴ <https://www.insee.fr/fr/statistiques/2408345>.

¹⁰⁵ Enquête de la DREES auprès des établissements et services en faveur des adultes et familles en difficulté sociale (ES-DS) 2021.

¹⁰⁶ Par exemple, La Croix, « *Logement : les expulsions de locataires ont augmenté de 87 % en 2024* », 20/03 2025 (<https://www.la-croix.com/societe/logement-les-expulsions-de-locataires-ont-augmente-de-87-en-2024-20250320>). L'augmentation de 87 % renvoie à l'établissement de 24 000 procès-verbaux

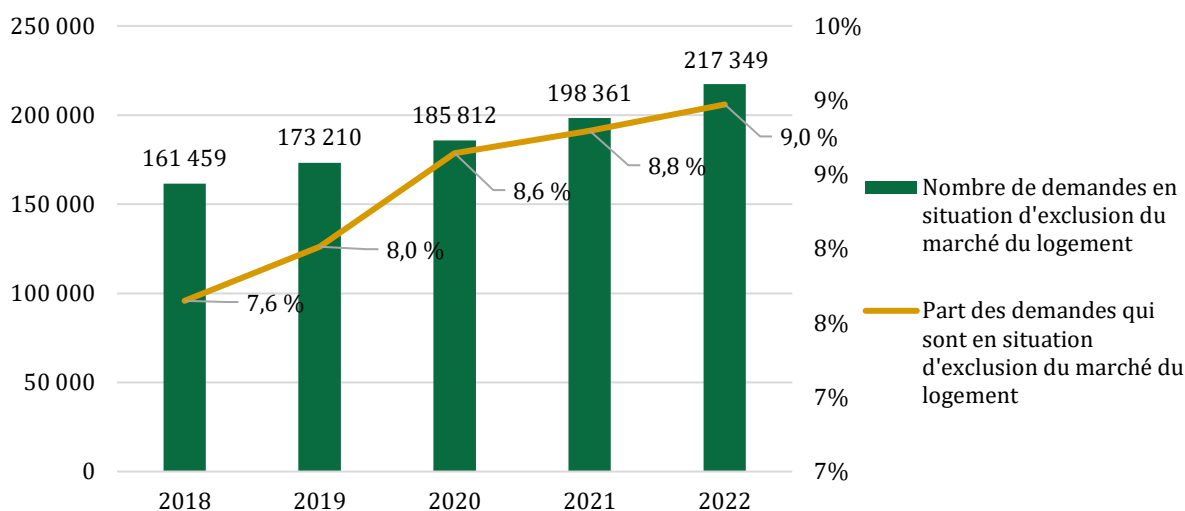
Graphique 1 : Évolution du nombre de personnes pauvres au seuil de 60 % du revenu médian et du nombre de ménages expulsés par la force publique, depuis 2001



Source : Mission, d'après les données de l'Insee, au seuil de 60 % du revenu médian et d'après la Fondation pour le logement des défavorisés (ex-Fondation Abbé Pierre).

La perte du logement est d'autant plus déterminante que l'accès à celui-ci s'est durci. **L'accès au logement social, qui constitue le principal levier de sortie de l'hébergement d'urgence est embolisé.** Entre 2018 et 2022, le nombre de demandes venant de personnes en situation d'exclusion du marché du logement a augmenté, ainsi que leur part dans l'ensemble des demandes (Cf. graphique 2). Dans le même temps, le volume d'attribution de logement social a chuté de 13 % et le taux d'attribution a décru de 3 points de pourcentage (p.p.) sur la période, démontrant la saturation croissante du logement social (Cf. graphique 3).

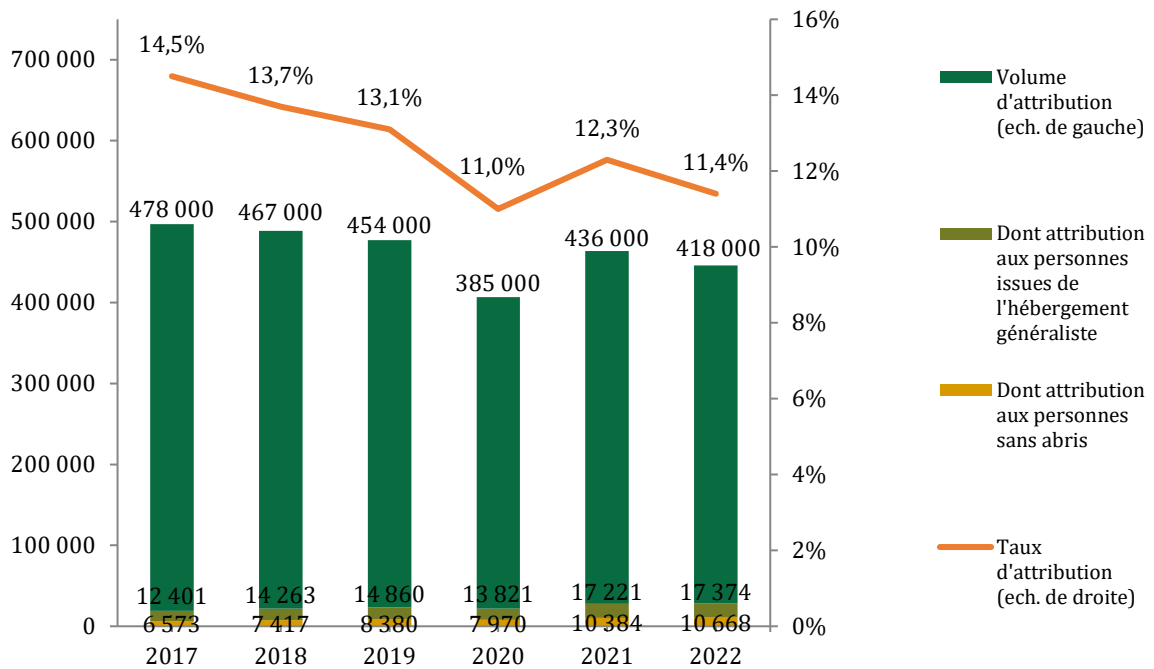
Graphique 2 : Évolution des demandes de logement social en cours d'instruction venant de personnes en situation d'exclusion du marché du logement, depuis 2018



Source : Mission, d'après les données de data.logement.gouv.fr

d'expulsion de ménages délivrés en 2024 par les commissaires de justice, contre 12 825 en 2023. Parallèlement, en 2024, 171 000 commandements de payer (premier acte après l'ouverture d'une procédure juridique pour impayé de loyer par un propriétaire) ont été signifiés à des locataires, en hausse de 11 % par rapport à 2023. Les décisions de justice qui ordonnent l'expulsion du locataire (c'est à dire le commandement de quitter les lieux) ont progressé de 9,3 % par rapport à 2023, à 81 000 décisions.

Graphique 3 : Volume et taux d'attribution de logements sociaux entre 2017 et 2022



Source : Mission, d'après les données du portail SNE Logement.

Ainsi, **accroissement de la précarité et défaillance de l'accès au logement produisent un effet ciseau sur la politique d'hébergement** que l'accompagnement déployé dans les structures d'hébergement ne peut résoudre à lui-seul, d'autant plus lorsqu'une partie des publics hébergés ne dispose d'aucun droit pour accéder au logement.

2.2. La sur représentation des personnes atteintes de troubles psychiques au sein de la population en situation de précarité fragilise les structures et organismes d'hébergement

Certains témoignages recueillis par la mission durant ses visites départementales évoquent des cas de personnes hébergées atteintes d'addiction et/ou de troubles psychiatriques, fragilisant les structures et les organisations par les troubles de comportement qui peuvent en découler. Que ces troubles participent de la précarisation et conduisent à la rue ou que la précarité soit à l'origine d'une souffrance psychique et d'une aggravation des troubles¹⁰⁷, il n'en reste pas moins que ceux-ci ne peuvent être ignorés dans les structures d'hébergement.

¹⁰⁷ Haute autorité de santé (HAS), note de cadrage, « Grande précarité et troubles psychiques : comment intervenir auprès des personnes en situation de grande précarité présentant des troubles psychiques ? », septembre 2021 (https://www.has-sante.fr/upload/docs/application/pdf/2021-09/note_cadrage_has_precarite_troubles_psychiques.pdf).

Pour mémoire, la **surreprésentation des troubles psychiques au sein de la population en situation de précarité** est établie, avec des ordres de grandeur qui varient néanmoins en fonction des études¹⁰⁸. Les ordres de grandeur suivants, établis en 2009 en Ile-de France sont datés- mais donnent une idée de l'importance de la prévalence, systématiquement supérieure à celle de la population générale¹⁰⁹ :

- ♦ environ un tiers des personnes sans domicile souffraient de troubles psychiatriques sévères¹¹⁰ : en particulier, la prévalence des troubles psychotiques était 10 fois supérieure à celle constatée dans la population générale ;
- ♦ la dépendance ou la consommation régulière de substances psychoactives¹¹¹ concernaient 30 % des personnes hébergées ;
- ♦ le risque suicidaire moyen ou sévère était identifié chez 10 % des personnes sans logement ; les tentatives de suicide concernaient un quart des personnes ; un quart des personnes avaient des troubles de la personnalité ou du comportement.

La population migrante est moins touchée par certains troubles psychiatriques propres aux populations précaires, mais est particulièrement concernée par des syndromes psycho-traumatiques¹¹² liés aux violences subies dans les pays d'origine puis sur le trajet de l'exil, ces syndromes étant renforcés par la précarité sociale et administrative¹¹³.

2.3. En Europe, les flux migratoires s'amplifient depuis 2010

2.3.1. Des flux migratoires mondiaux qui s'accroissent vers l'Asie et l'Europe

Pour rendre compte du contexte, la mission a collecté plusieurs études et données internationales qu'elle reproduit ci-après.

¹⁰⁸ Hossain MM, Sultana A, Tasnim S, Fan Q, Ma P, McKyer, ELJ, et al. « *Prevalence of mental disorders among people who are homeless: An umbrella review* ». Int J Soc Psychiatry. 2020 ; 66(6): 528-41.

¹⁰⁹ Observatoire du Samu social de Paris, Institut national de la santé et de la recherche médicale. « Étude SAMENTA : La Santé MENTale et les Addictions chez les personnes sans logement personnel d'Ile de France », 2010.

¹¹⁰ Troubles psychotiques et troubles de l'humeur (dépression et troubles anxieux sévères).

¹¹¹ Alcool, drogues illicites, médicaments détournés de leur usage.

¹¹² World Health Organization (WHO), « *Public health aspects of mental health among migrants and refugees: a review of the evidence on mental health care for refugees, asylum seekers and irregular migrants in the WHO European Region* », 2016.

¹¹³ Centre Primo Levi, Médecins du Monde, « *La souffrance psychique des exilés. Une urgence de santé publique* », 2018.

L'Organisation internationale pour les migrations (OIM) établit différents constats et trace des perspectives intéressantes pour éclairer le contexte migratoire dans lequel se situent l'Europe et donc la France¹¹⁴ :

- ♦ entre 1990 et 2020, le nombre de migrants internationaux¹¹⁵ a cru dans le monde : ils étaient 153 millions en 1990, 174 millions en 2000, 221 millions en 2010 pour atteindre 281 millions au début des années 2020. **L'augmentation des migrations est donc globalement plus marquée ces dix dernières années** (Cf. graphique 4) ;
- ♦ l'Europe (86,7 millions de migrants), juste derrière l'Asie (85,6 millions), est la 2^e région du monde à enregistrer la croissance de la population migrante la plus notable entre 2000 et 2020 (+ 30 millions de migrants internationaux pour l'Europe contre +37 millions pour l'Asie) là où l'Amérique du Nord enregistrerait une hausse moindre de 18 millions. **L'attractivité de l'Europe est donc avérée quels que soient les choix de politiques migratoires mises en place ces 20 dernières années** ;
- ♦ l'Allemagne, 2^e destination des migrants après les États-Unis, a enregistré une hausse passant de 9 millions de migrants en 2000, à 16 millions en 2020, correspondant à 18,8 % de sa population ;
- ♦ l'OIM identifie par des « indicateurs prédictifs » les pays dont les « niveaux de déplacement » sont les plus hauts : sans surprise, les pays à l'instabilité marquée ou au régime fort¹¹⁶, essentiellement africains, sont très majoritaires¹¹⁷.

Au sein de ce panorama international, la France comptait en 2021, selon l'Insee¹¹⁸ 5,2 millions d'étrangers¹¹⁹ et 7 millions d'immigrés soit 10,3 % de la population¹²⁰.

¹¹⁴ Organisation internationale pour les migrations, « État de la migration dans le monde 2024 », mai 2024 (<https://worldmigrationreport.iom.int/msite/wmr-2024-interactive/?lang=FR>).

¹¹⁵ Selon l'OIM, la notion de « migrant international » recouvre un « terme générique non défini dans le droit international qui, reflétant l'usage commun, désigne toute personne qui quitte son lieu de résidence habituelle pour s'établir à titre temporaire ou permanent et pour diverses raisons, dans un autre pays, franchissant ainsi une frontière internationale. Il englobe un certain nombre de catégories juridiques de personnes bien déterminées, comme les travailleurs migrants ; les personnes dont les types de déplacement particuliers sont juridiquement définis, comme les migrants objets d'un trafic illicite ; ainsi que celles dont le statut et les formes de déplacement ne sont pas expressément définis par le droit international, comme les étudiants internationaux. »

¹¹⁶ Indice des États fragiles -IEF- fort et indice de développement humain -IDH- faible.

¹¹⁷ Somalie, Afghanistan, République du Yémen, Soudan du Sud, République démocratique du Congo, République centrafricaine, Soudan, République arabe syrienne, Tchad, Éthiopie, Mali, Nigéria, Érythrée, Burkina Fasso, Myanmar, Pakistan, Burundi, Haïti, Niger, Irak, Cameroun, Mozambique, Guinée.

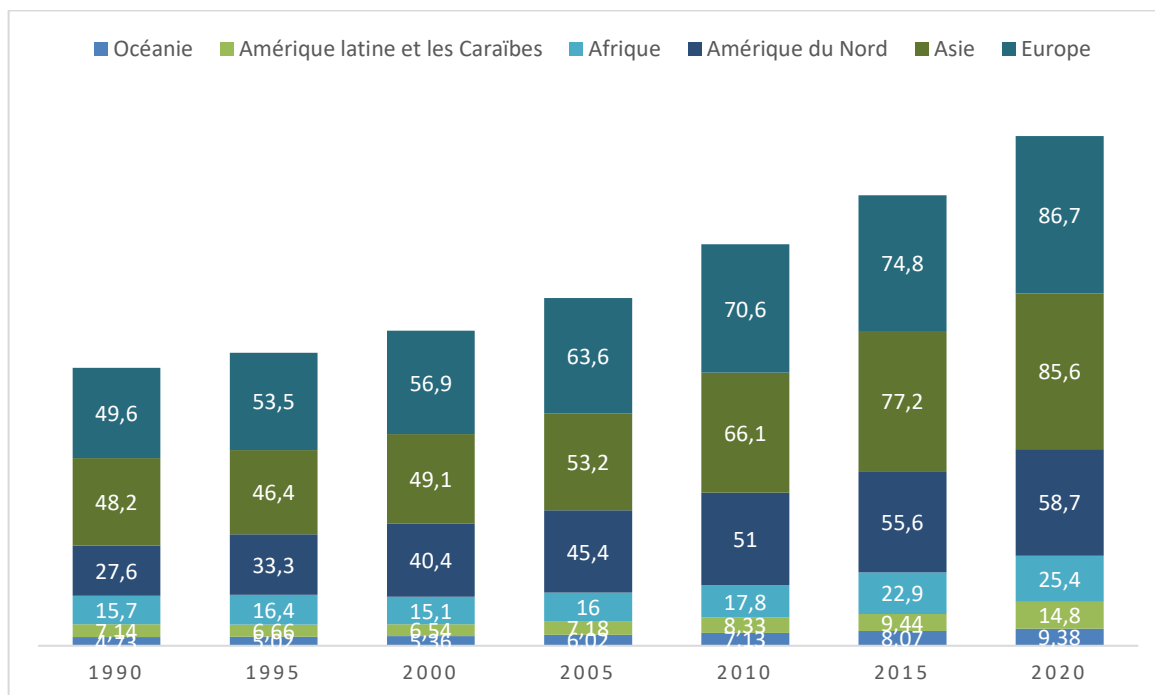
¹¹⁸ Direction générale des étrangers en France (DGEF) et Insee, « L'immigration en France, données du recensement 2021 », octobre 2024 (<https://www.immigration.interieur.gouv.fr/Info-ressources/Etudes-et-statistiques/Les-chiffres-de-l-immigration-en-France/Presence-etrangere-en-France>). L'Insee définit un immigré comme une personne née étrangère à l'étranger. La catégorie « étrangers » inclut 770 000 étrangers nés en France qui sont pour la plupart des mineurs, susceptibles d'acquérir la nationalité française avant leur majorité. Par définition, ils ne sont pas des immigrés. La différence entre population immigrée et population étrangère correspond principalement aux personnes ayant acquis la nationalité française. La répartition entre immigrés français et immigrés étrangers varie suivant la structure par âge et l'histoire migratoire des différentes origines.

¹¹⁹ Contre 3,8 millions en 2010.

¹²⁰ Contre 5,5 millions en 2010 soit 8,5 % de la population.

Annexe I

Graphique 4 : Nombres de migrants internationaux dans les régions du monde (en millions)



Sources : Mission d'après OIM, État de la migration dans le monde, 2024.

2.3.2. Un faisceau d'indices qui illustre l'effet des flux migratoires sur le parc d'hébergement

En parallèle de ces études internationales globales, la mission a consulté des données appliquées à l'hébergement qui, à défaut d'être conclusives, éclairent une tendance. Toutefois, **la mission précise que dans le cadre des analyses qu'elle a conduites sur le parc et sur le parcours des publics en hébergement, elle s'est attachée à observer le seul statut administratif des personnes hébergées et non leur nationalité**, cette dernière notion n'ayant pas d'intérêt méthodologique pour ses travaux.

Encadré 12 : Exposé de la méthode retenue par la mission s'agissant des données relatives au statut administratif des personnes hébergées

Dans le cadre des travaux d'analyse relatifs au parc d'hébergement et aux parcours des publics qui y sont accueillis, **la mission a fait le choix méthodologique de s'attacher au statut administratif des personnes hébergées plutôt qu'à leur nationalité**. Ce choix repose sur plusieurs considérations de fond, à la fois juridiques, opérationnelles et analytiques :

- Pertinence juridique et opérationnelle :

Le statut administratif (demandeur d'asile, réfugié, débouté du droit d'asile, sans titre, ressortissant de l'UE sans droit au séjour, etc.) détermine les **droits effectifs** des personnes en matière d'hébergement, d'accès aux aides sociales, et de perspectives de sortie vers le logement. À l'inverse, la nationalité n'est pas un critère déterminant dans l'organisation des dispositifs d'hébergement ni dans l'attribution des droits. Deux personnes de même nationalité peuvent relever de statuts juridiques très différents, impliquant des prises en charge distinctes.

- Neutralité statistique et prévention des biais :

Se concentrer sur la nationalité peut introduire un biais interprétatif ou stigmatisant, en laissant entendre que l'origine géographique constitue un facteur explicatif des situations d'hébergement, alors qu'il s'agit avant tout de situations juridiques et sociales. **Le statut administratif constitue une variable objectivable et normativement structurante**, là où la nationalité est une donnée statique, souvent sans portée pratique dans l'hébergement.

- Cohérence avec les objectifs de pilotage :

L'analyse visait à éclairer les conditions de prise en charge et les parcours des publics en hébergement, ainsi que les leviers de fluidification du parc. Dans cette optique, seul le statut administratif permet d'identifier les droits opposables, les orientations possibles, et les blocages réglementaires affectant la sortie du dispositif. Par exemple, le maintien en hébergement de publics déboutés du droit d'asile ou sans titre est un enjeu de saturation du parc, qui ne peut être traité efficacement que par référence à leur statut administratif.

- Alignement avec les pratiques institutionnelles :

Les outils de suivi et de pilotage utilisés par les services de l'État (SI-SIAO, DNA, etc.) s'appuient sur des catégories administratives. L'exploitation statistique fondée sur le statut administratif permet une meilleure articulation avec les données disponibles et une lecture plus opérationnelle des parcours.

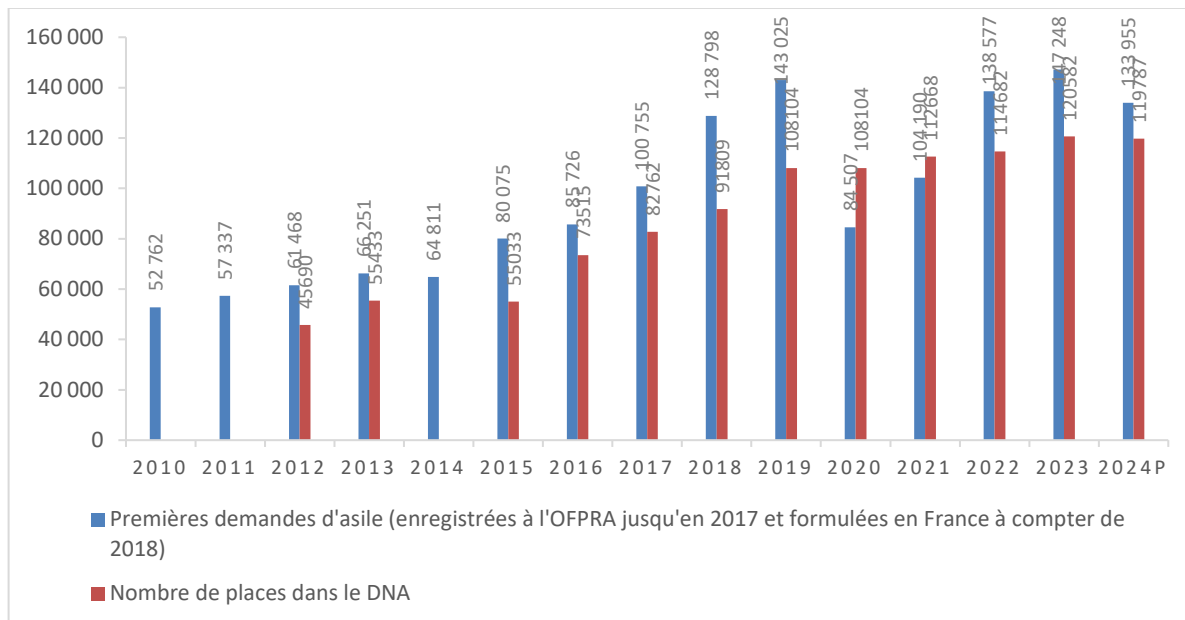
Source : Mission.

S'agissant de la présence de ressortissants étrangers à la rue ou dans les dispositifs d'hébergement, les différentes études conduites en France depuis la fin des années 2000 ne comptabilisent pas toujours les mêmes données. Si leur comparaison directe n'est donc pas opérante, elles constituent toutefois un **faisceau d'indices** propices à déterminer des tendances :

- ♦ en 2012, on estimait à 55 % les sans-domicile nés à l'étranger¹²¹ ;
- ♦ en 2017, selon une étude de la DREES, les ressortissants de pays hors de l'Union européenne représentaient les deux tiers des personnes hébergées, DNA compris, soit 6 points de plus qu'en 2013¹²². En CHRS spécifiquement, les étrangers occupaient 66 % des places dédiées à l'urgence ;
- ♦ en 2020, les ressortissants étrangers comptent pour 67 % des occupants de l'hébergement généraliste¹²³ : les CHRS spécifiquement voient 55 % de leurs places occupées par des étrangers¹²⁴ ;
- ♦ en 2024, les chiffres du SI-SIAO dont dispose la Dihal, renseignés pour 52 % des personnes enregistrées sur 192 570 places de l'hébergement généraliste¹²⁵, hors DNA, déterminent que parmi environ 100 000 personnes, au moins 39 000 sont en situation administrative irrégulière. La mission précise que ces valeurs absolues expriment des volumes *minimum*, la complétude des données du SI-SIAO n'étant pas avérée.

Les augmentations d'arrivées se traduisent parallèlement, à partir de 2015, par un accroissement des places du DNA pour aboutir à un doublement en 2020 (de 55 000 places en 2015 à 110 000 places en 2020 (Cf. graphique 5).

Graphique 5 : Évolution des primo-demandes d'asile en France et des places du Dispositif national d'accueil (DNA)



Source : Mission, d'après les données DGEF dont les chiffres de l'immigration 2024 et 2021 ; Projets et Rapports annuels de performances « Immigration, asile et Intégration ».

Le taux de personnes en situation administrative irrégulière est, *a minima*, stable dans l'hébergement généraliste. Dans le même temps, le doublement des places du DNA illustre l'accentuation des flux migratoires depuis une dizaine d'années.

¹²¹ <https://www.ined.fr/fr/tout-savoir-population/memos-demo/focus/les-sans-domicile-en-france/>

¹²² Pierre-Yves Cabanne et Marine Emorine, « Hébergement d'urgence permanent : au cours des années 2010, davantage de familles et des séjours rallongés, Résultats des enquêtes auprès des établissements et services pour adultes et familles en difficulté sociale (ES-DS) 2008, 2012 et 2016 », mars 2021 (<https://drees.solidarites-sante.gouv.fr/sites/default/files/2021-03/ER%201184.pdf>). Résumé : <https://drees.solidarites-sante.gouv.fr/publications/etudes-et-resultats/hebergement-durgence-permanent-au-cours-des-annees-2010-davantage>

¹²³ Dont 14 % d'entre eux sont demandeurs d'asile ou bénéficiaires d'une protection internationale.

¹²⁴ Dont 11 % d'entre eux sont demandeurs d'asile ou bénéficiaires d'une protection internationale. Cf. Anthony Caruso, « 200 000 personnes accueillies en centre d'hébergement début 2021, Premiers résultats de l'enquête ES-DS », Les dossiers de la DREES, octobre 2023 (https://drees.solidarites-sante.gouv.fr/sites/default/files/2023-10/DD113_2.pdf). Résumé : <https://drees.solidarites-sante.gouv.fr/publications-communique-de-presse/les-dossiers-de-la-drees/200-000-personnes-accueillies-en-centre>

¹²⁵ Les données concernant les enfants en particulier ne sont pas renseignées, voire les données de personnes hébergées sans accompagnement social.

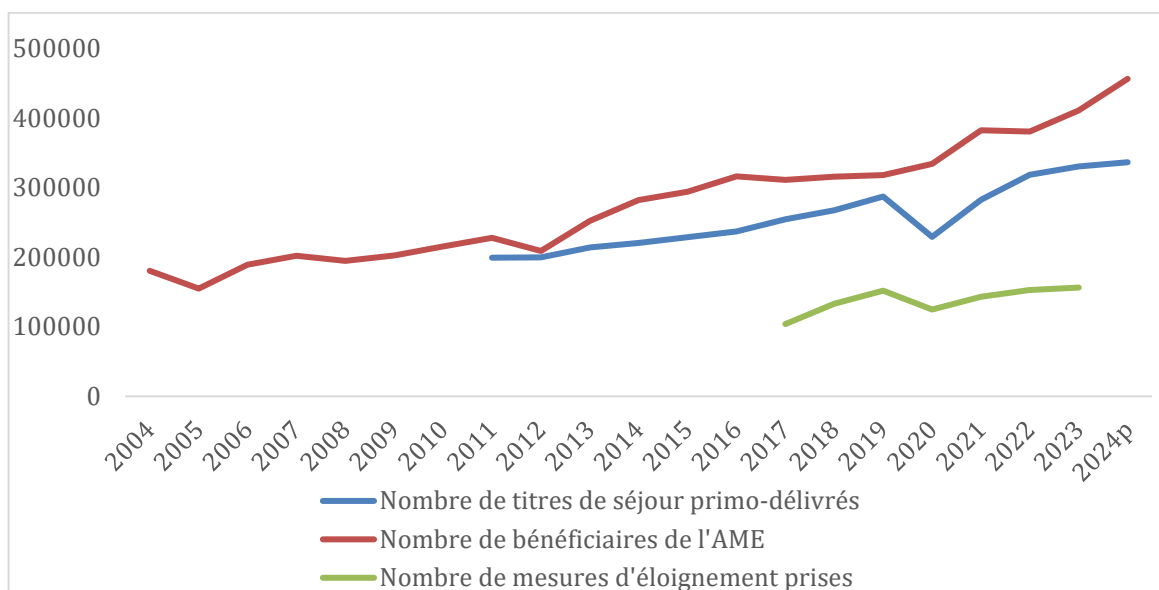
Annexe I

Les chiffres du DNA peuvent également être enrichis avec les informations suivantes :

- ◆ 4,16 millions de titres valides de séjours en France fin 2024 ;
- ◆ une primo-délivrance de titres à hauteur de 336 710 en 2024 (contre 199 414 en 2011)¹²⁶ ;
- ◆ 412 000 bénéficiaires de l'AME dans l'Hexagone fin 2023¹²⁷. Pour ce dernier dispositif, la hausse annuelle est en moyenne de 6 000 bénéficiaires supplémentaires entre 2003 et 2010 alors qu'elle s'avère de l'ordre de 17 000 entre 2011 et 2023 traduisant une accélération au-delà de 2010. L'AME permet empiriquement d'approcher la présence irrégulière d'étrangers sur le territoire français¹²⁸.

Ces variations sont illustrées par le graphique 6.

Graphique 6 : variation de différents indicateurs autour de la présence de ressortissants étrangers en France



Sources : Mission d'après Cour des comptes, « La politique de lutte contre l'immigration irrégulière », janvier 2024 ; DGEF et Insee, Les chiffres de l'immigration 2021, 2023 et 2024 ; Projet annuel de performances : annexe au PLF 2025, Santé ; Projet annuel de performances : annexe au PLF2025, Immigration, asile, intégration.

¹²⁶ Direction générale des étrangers en France (DGEF), « Les chiffres provisoires clés de l'immigration en 2024 », février 2025 (<https://www.immigration.interieur.gouv.fr/Inforessources/Etudes-et-statistiques/Les-chiffres-de-limmigration-en-France>).

¹²⁷ Projet annuel de performances, annexe au projet de loi de finances pour 2025, Santé : au 31 décembre 2023, le nombre de bénéficiaires de l'AME de droit commun a augmenté de 11,0 % par rapport à 2022, atteignant les 456 689 bénéficiaires (contre 180 000 en 2003 à la création du dispositif et 228 036 en 2010), dont 44 236 en outre-mer. Parmi ces bénéficiaires, seuls 314 168 ont reçu au moins un remboursement pour un soin au cours du dernier trimestre 2023, soit 69 %.

¹²⁸ L'AME permet sous conditions aux étrangers en situation irrégulière d'accéder aux soins. Le dispositif n'est cependant utilisé que par une partie de ces personnes (estimée à 50% environ) et peut concerner des publics qui ne sont juridiquement pas considérés comme des Étrangers en situation irrégulière, par exemple par des mineurs de nationalité étrangère, dont la part dans le dispositif de l'AME représentait 25 % à la fin juin 2023 (Cf. Claude Evén, Patrick Stéfani, « Rapport sur l'aide médicale de l'État », décembre 2023).

Ainsi, les tendances haussières générales décrites par l'OIM correspondent aux tendances sur le territoire français, avec des migrations principalement en provenance d'Algérie, du Maroc, de Tunisie, de Turquie, de Chine, de Côte d'Ivoire, du Sénégal, du Mali, de la République démocratique du Congo et d'Afghanistan¹²⁹. Ces pays ne sont pourtant pas totalement ceux identifiés comme les plus sujets à « déplacement » par l'OIM. **Cette dichotomie laisse à penser que les flux migratoires propres à la France, notamment issus du pourtour méditerranéen (Maroc, Algérie, Tunisie, Turquie), vont se poursuivre parallèlement aux mouvements en provenance des pays identifiés par l'OIM, en particulier en provenance de la francophonie africaine.** Ces derniers mouvements sont dès à présent perceptibles dans les demandes d'asile formulées en France ces dernières années¹³⁰.

3. L'organisation de la politique publique répond à un pilotage distinct selon que le besoin d'hébergement est généraliste ou bien spécifique aux demandeurs d'asile

3.1. La politique d'hébergement repose, en France, sur l'hébergement généraliste et dans le cadre du dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile

La politique d'hébergement est scindée entre deux dispositifs principaux visant à répondre aux besoins de publics différents :

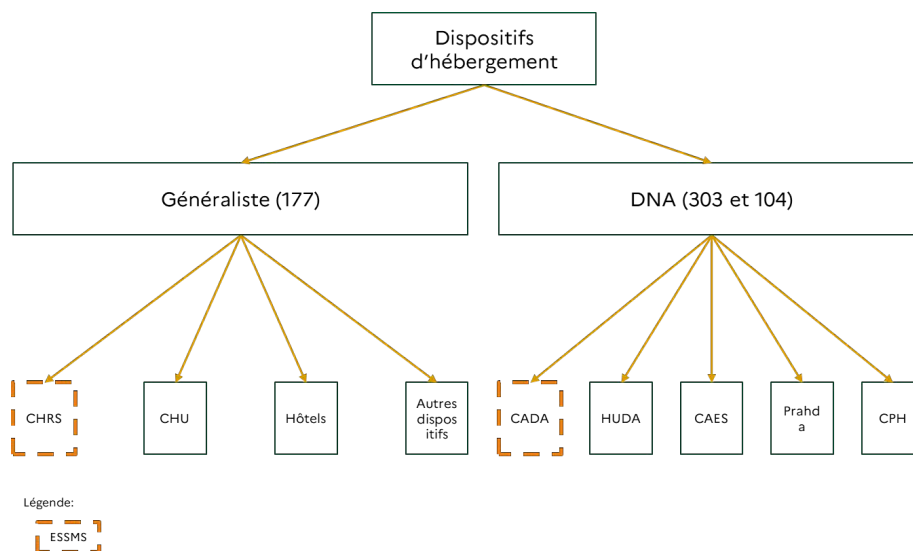
- ◆ l'hébergement généraliste de droit commun qui s'adresse à tous ceux en situation de détresse économique, sociale et psychologique (Cf. point 1.2). Il rassemble :
 - les CHU ;
 - les CHRS ;
 - les nuitées hôtelières ;
 - d'autres dispositifs.
- ◆ le dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile vise à assurer les conditions minimales d'accueil aux demandeurs d'asile et par extension, aux réfugiés qui nécessitent d'être accompagnés plus longtemps pour intégrer un logement et un emploi (Cf. point 1.5). Il rassemble :
 - les CADA ;
 - les HUDA ;
 - les CAES ;
 - les PRAHDA ;
 - les CPH.

Le cadre juridique applicable aux différentes structures est décrit par la mission dans une annexe spécifique à l'offre d'hébergement (Cf. point 1.)

¹²⁹ Ces 10 nationalités couvrent près de 60 % de la présence étrangère régulière en France.

¹³⁰ Hors l'Ukraine dont les ressortissants formulent depuis 2024 des demandes d'asile, les pays les plus fréquemment pourvoyeurs de demandeurs d'asile sont l'Afghanistan, la Guinée, la République démocratique du Congo, la Côte d'Ivoire, la Turquie, le Bangladesh, le Soudan et la Géorgie. L'asile représente moins de 15 % des titres délivrés.

Figure 1 : Les dispositifs d'hébergement



Source : Mission.

3.2. Plus de 1 100 organismes gestionnaires opèrent la politique de l'hébergement d'urgence en 2023

Selon les données budgétaires retraitées dans le rapport de la Cour des comptes sur les relations entre les organismes gestionnaires d'hébergement et l'État, ce dernier a versé des crédits à plus de 1 100 organismes pour assurer la gestion de l'hébergement. Les opérateurs principaux opèrent des dispositifs relevant de l'hébergement généraliste et du DNA.

Les différents types d'hébergement sont gérés et opérés par des organismes privés (associations, sociétés d'économies mixte) ou publics (établissements publics administratifs, groupements d'intérêt public). Les gestionnaires d'hébergement d'urgence sont majoritairement des associations. En effet, en 2023, elles représentent 91 des 100 premiers opérateurs pour un total de 73 % des crédits versés.

Parmi les principaux acteurs de l'hébergement en 2023, outre les acteurs associatifs, on distingue :

- ♦ Adoma, société d'économie mixte filiale de la Caisse des dépôts et consignations (Habitat) qui opère des hébergements généralistes et d'urgence. L'État est actionnaire minoritaire d'Adoma alors que le groupe Caisse des dépôts habitat en est l'actionnaire majoritaire. Adoma a perçu 200 M€ de crédits en 2023.
- ♦ le Samusocial de Paris, groupement d'intérêt public. Des acteurs publics et privés composent son conseil d'administration. Le Samusocial de Paris dispose de structures d'hébergement mais opère principalement le SIAO de Paris et gère la réservation hôtelière en Ile de France via la plateforme « Delta ». Le Samusocial de Paris a perçu 376 M€ de crédits en 2023.

Annexe I

Tableau 2 : Financement des activités d'hébergement par l'Etat entre 2017 et 2023

			2017		2023		Évolution 2017-2023 (%)	
2017	2023	Organismes gestionnaires ¹³¹	Crédits versés (M€)	Part / crédits versés	Crédits versés (M€)	Part / crédits versés	Crédits versés (M€)	Part / crédits versés
1	1	Samusocial de Paris	233	12 %	376	12 %	+61 %	0 pt
2	2	Adoma	136	7 %	200	6 %	+48 %	-1 pt
4	3	Coallia	91	5 %	176	5 %	+93 %	+1 pt
3	4	Croix-Rouge française	101	5 %	122	4 %	+21 %	-1 pt
5	5	Aurore	65	3 %	90	3 %	+39 %	0 pt
8	6	Armée du Salut	46	2 %	77	2 %	+69 %	0 pt
10	7	SOS Solidarités	29	1 %	71	2 %	+141 %	+1 pt
6	8	Emmaüs	54	3 %	69	2 %	+29 %	-1 pt
7	9	France terre d'asile	48	2 %	67	2 %	+41 %	0 pt
13	10	Centre action social protestant	N.D.		59	2 %	N.D.	N.D.
9	1	Cité Caritas	33	2 %	56	2 %	+2 %	0 pt
12	12	France horizon	21	1 %	52	2 %	+140 %	+1 pt
11	69	Cash de Nanterre	25	1 %	69 ^e			

Source : Cour des comptes, 2024 d'après Chorus. Note de lecture : N.D pour non disponible.

¹³¹ Les données utilisées dans cette partie sont issues du SI Chorus. Les requêtes ont été retravaillées afin d'identifier les organismes sous une même dénomination ou numéro SIREN lorsqu'elles faisaient partie du même groupement. Les crédits recensés sont ceux inscrits au titre des actions « hébergement d'urgence » et CHRS du programme 177 (actions n°177-12-06 à 177-12-10), « hébergement d'urgence » et Cada du programme 303 (actions 303-02-03 et 303-02-15) et « accompagnement des réfugiés » et CPH du programme 104 (actions n°104-15-01 et 104-15-12). Il est à noter le changement de nomenclature du programme 177 en 2022. L'action n°177-12-08, accompagnement social lié à l'hébergement, comprend les dépenses d'accompagnement versées dans le cadre de l'hébergement d'urgence auxquelles se sont ajoutées celles, désormais identifiées, versées dans la cadre du financement des CHRS. Cette rubrique a été maintenue dans l'hébergement d'urgence généraliste.

3.3. Pilotée par la Dihal d'une part, la DGEF et l'Ofii d'autre part, la politique d'hébergement poursuit plusieurs objectifs de politique publique

3.3.1. L'accueil des demandeurs d'asile dans le dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile répond aux obligations conventionnelles de la France en matière d'accueil

La politique d'asile en France est encadrée par le droit européen. Aux termes du 2 de l'article 17 de la directive 2012/33/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale. Les états membres doivent garantir aux demandeurs d'asile des conditions matérielles d'accueil. Ces conditions comprennent « le logement, la nourriture et l'habillement, fournis en nature ou sous forme d'allocation financière ou de bons, ou en combinant ces trois formules, ainsi qu'une allocation journalière »¹³².

En France, la composante « hébergement » de ces conditions est assurée au sein du dispositif national d'accueil (DNA) et pilotée par la direction générale des étrangers en France (DGEF). Elle s'appuie pour cela sur l'office français de l'immigration et l'intégration (Ofii), établissement public administratif sous sa tutelle, chargé de proposer aux demandeurs d'asile les conditions matérielles prévues par les textes.

Le DNA est piloté avec un double objectif dans une logique de maintien de l'ordre public :

- ◆ optimiser le parc ;
- ◆ répartir l'accueil sur le territoire national depuis 2021.

L'existence de l'Ofii comme acteur de l'appariement entre les demandeurs et les places disponibles est une particularité de la gestion du programme 303 par rapport au programme 177. Il permet en outre de recenser les places disponibles et de veiller au respect des obligations de mise à disposition de ces places, financées par l'État.

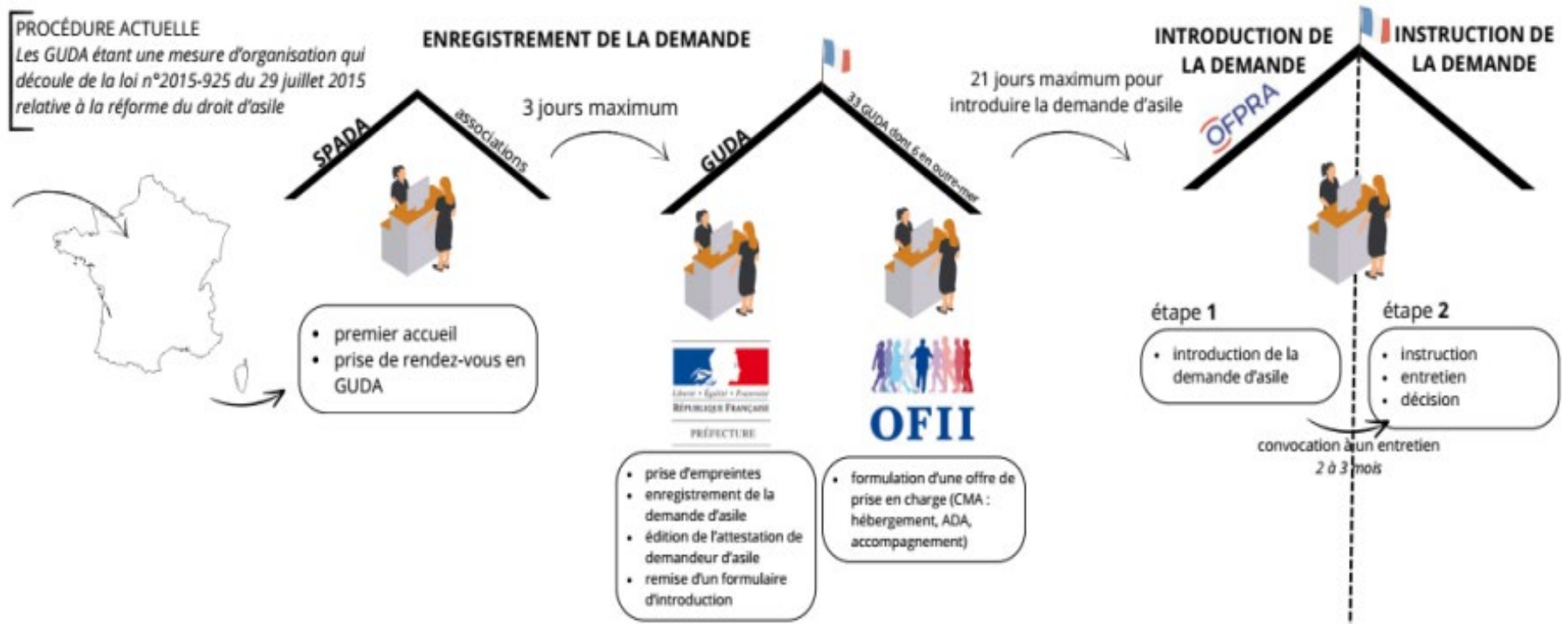
Cet appariement se fait au moment du passage en guichet unique pour demandeur d'asile (Guda) au sein duquel est présent l'Ofii (Cf. figure 1) et en sortie des centres d'accueil et d'évaluation des situations (CAES). L'Ofii dispose d'une base de données exhaustive des places ouvertes et de leur occupation via son système d'information DNA-NG. L'Ofii doit assurer la fonction d'appariement sur le parc DNA par l'intermédiaire de ses antennes locales.

Le contrat d'objectifs et de performance signé entre l'Ofii et la DGEF fixe l'objectif d'un taux de vacance cible fixé à 2 % des places totales disponibles et à 4 % des places en tenant compte des indisponibilités. L'atteinte de cette cible a été facilitée par la possibilité d'orientations interdépartementales ou interrégionales, consacrée notamment par le principe d'orientation de la directive régionale prévue au sein du schéma national d'accueil des demandeurs d'asile et d'intégration des réfugiés (Snadar) 2021-2023.

L'ajout d'un critère de disponibilité de la place permet à l'Ofii d'identifier les motifs de la non occupation d'une place : restauration, maintenance, travaux temporaires auquel cas ces travaux doivent être justifiés, ou vacance réelle et donc possibilité d'affectation de demandeurs.

¹³² Article 2 (g.) de la directive 2013/33/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale

Figure 2 : La procédure d'asile



Source : DGEF.

3.3.2. La Dihal pilote la politique de lutte contre le sans-abrisme et met en œuvre la politique de l'État en matière d'hébergement d'urgence généraliste

La politique de lutte contre le sans-abrisme et la gestion du parc d'hébergement généraliste sont assurées depuis 2021 par la délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (Dihal) (Cf. figure 3). Elle est la direction d'administration centrale chargée de **la mise en œuvre de la politique publique de l'État en matière d'hébergement, d'accès au logement et de maintien dans le logement des personnes sans abri ou mal logées**, avec l'objectif de **diminuer de manière significative le nombre de personnes sans domicile**.

La Dihal pilote le programme budgétaire 177. Elle intervient sur tous les champs contribuant à la lutte contre le sans-abrisme. Elle intervient dans les champs contribuant à la lutte contre le sans-abrisme au bénéfice de différents publics :

- ◆ personnes sans-abri ;
- ◆ personnes dépourvues de logement ;
- ◆ réfugiés ;
- ◆ personnes logées avec des difficultés sociales ;
- ◆ personnes vivant dans des bidonvilles ;
- ◆ gens du voyage.

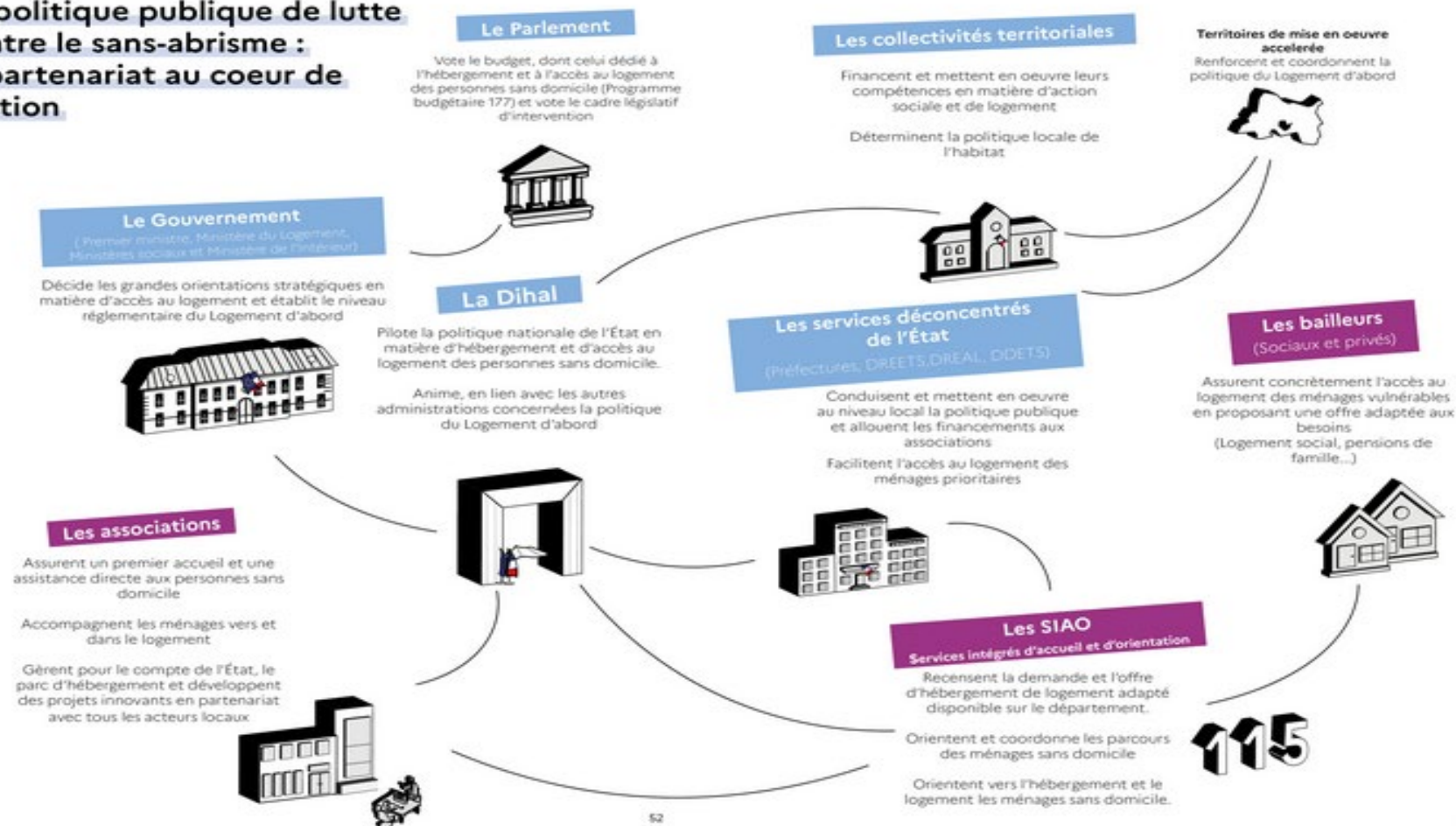
La Dihal coopère avec un vaste ensemble d'associations, de collectivités territoriales, de fédérations professionnelles, et d'organismes nationaux (Action Logement par exemple) et plus globalement avec tous les acteurs impliqués dans les politiques de lutte contre la grande précarité et pour l'inclusion sociale. Placé auprès du Premier ministre, le conseil national des politiques de la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE)¹³³ associe toutes les parties prenantes et, en particulier, un collège d'usagers et formule des avis sur tous les aspects de ces politiques et notamment l'accès au logement des plus démunis.

Au niveau local, et les Préfets et leurs services (DREETS, DDETS(PP), DRIHL, DREAL, DDT(M)) pilotent et mettent en œuvre cette politique avec l'ensemble de leurs partenaires. Le Service Intégré d'accueil et d'orientation (SIAO) est l'un des lieux de cette collaboration, grâce à sa gouvernance élargie.

¹³³ Créé par la loi n°92-722 du 29 juillet 1992.

Figure 3 : La politique de lutte contre le sans-abrisme le partenariat au cœur de l'action

La politique publique de lutte contre le sans-abrisme : le partenariat au cœur de l'action



Source : Dihal.

Depuis 2021, la politique de l'hébergement d'urgence généraliste, pilotée par la Dihal, repose sur plusieurs axes stratégiques visant à optimiser l'accompagnement des publics en situation de précarité.

Elle s'articule autour de la stabilisation du parc à 203 000 places et de sa mise sous pilotage afin d'assurer une gestion plus efficace des ressources disponibles. L'accent est également mis sur l'amélioration de la performance de la dépense, permettant une allocation plus rationnelle des financements.

Par ailleurs, cette politique ambitionne de favoriser un accès plus rapide et facilité au logement, tout en renforçant la fluidité du parc, garantissant ainsi une meilleure rotation des bénéficiaires et une prise en charge adaptée aux besoins.

3.4. Le secteur AHI compte plus de 40 000 salariés répartis dans trois branches professionnelles distinctes

Environ 1,3 million de personnes travaillent dans le secteur social en France. Le secteur Accueil, hébergement et insertion (AHI) est un secteur relativement modeste dans cet ensemble, en comparaison aux secteurs personnes âgées (environ 53 % des travailleurs sociaux) et personnes en situation de handicap (17 %) ¹³⁴.

La Dihal et la direction générale de la cohésion sociale estiment que le secteur AHI regroupe environ 40 000 salariés, dont 28 000 à 30 000 exerçant une fonction socio-éducative et estiment qu'un peu plus de 16 500 ETP sont touchés par l'extension du Ségur du 4 juin 2024.

La Fédération des acteurs de la solidarité (FAS) regroupe plus de 900 associations et organismes œuvrant dans le domaine de la lutte contre les exclusions. Ces structures gèrent environ 2 800 établissements et services, représentant notamment 90 % des centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) en France.

Le secteur de l'hébergement d'urgence en France repose sur un réseau d'associations et d'organismes qui assurent l'accueil et l'accompagnement des personnes en situation de précarité. Il n'existe pas de recensement du nombre de personnes travaillant directement ou indirectement dans le secteur de l'hébergement d'urgence. Il n'existe pas de convention collective de l'hébergement d'urgence et les salariés du secteur sont rattachés à la branche socio-sanitaire. Bien que le nombre exact de professionnels engagés dans ce secteur ne soit pas précisément documenté, l'analyse des rapports d'activité de certains acteurs majeurs permet d'approcher le nombre de salariés travaillant pour ces opérateurs, toutes activités confondues :

- ◆ Equalis compte 770 salariés en 2023 d'après son rapport d'activité ;
- ◆ Adoma compte plus de 2 700 collaborateurs en 2023 dans ses cinq directions interrégionales d'après son rapport d'activité ;
- ◆ Coallia compte 328 salariés dans l'hébergement social et 205 salariés dans l'accompagnement social au sein des structures.

Les accords de la branche de l'action sanitaire et sociale sont encadrés par une procédure d'agrément qui conditionne leur entrée en vigueur (article L. 314-6 du CASF). Les accords agréés sont opposables aux autorités de tarification.

¹³⁴ Source DREES 2015.

Annexe I

Sur le plan de la politique conventionnelle, il convient de noter que le champ d'application de la convention collective CHRS (IDCC 783) a fusionné avec celui de la convention collective nationale de travail des établissements et services pour personnes inadaptées et handicapées (IDCC 413) (NEXEM), désignée comme branche de rattachement, et ce depuis l'arrêté du 5 août 2021 portant fusion des champs conventionnels¹³⁵.

Tableau 3 : Paysage conventionnel des ESSMS

Intitulé de la branche professionnelle	Nom de la convention collective nationale	Organisation professionnelle représentative des employeurs	
Branche associative sanitaire et médico-sociale à but non lucratif (BASS)	Établissements privés d'hospitalisation, de soins, de cure et de garde à but non lucratif du 31 octobre 1951	Fédération des Établissements Hospitaliers et d'Aide à la Personne privés solidaires (FEHAP)	AXESS
	Établissements et services pour personnes inadaptées et handicapées du 15 mars 1966	NEXEM	
	Centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) de 2010		
	Croix Rouge Française (CRF)		
	Personnel salarié de grandes associations régi par accords d'entreprise : ex. France Terre d'Asile, l'Arche en France ou encore le réseau du groupe SOS	France Terre d'Asile	
	Employeur n'adhérant à aucune organisation professionnelle	N.A.	
UNISSS (non étendu)	Établissements médico-sociaux de l'union intersyndicale des secteurs sanitaires et sociaux de 1965	Union intersyndicale des secteurs sanitaires et sociaux (UNISSS)	
Branche de l'aide, de l'accompagnement, des soins et des services à domicile (BAD) (étendue)	Branche de l'aide, de l'accompagnement, des soins et des services à domicile du 21 mai 2010	ADEDOM	USB-Domicile
		ADMR	
		FNAAP/CSF	
		UNA	

Source : DGCS.

4. Des éléments de parangonnage avec les pratiques en Italie, en Grande-Bretagne et en Finlande

Dans le délai qui lui était imparti, la mission a collecté des éléments relatifs aux **pratiques de plusieurs pays européens en matière d'hébergement des personnes sans abri de manière générale, ainsi que, plus spécifiquement, d'accueil des personnes étrangères demandant l'asile ou un titre de séjour.**

¹³⁵ [Arrêté du 5 août 2021 portant fusion de champs conventionnels - Légifrance](#)

Annexe I

La direction des affaires européennes et internationales (DAEI) des ministères sociaux a été sollicitée à cette fin et a bien voulu communiquer à la mission divers travaux, monographies et études d'origine administrative ou académique sur l'accès à l'hébergement et au logement pour les plus démunis, *lato sensu*. La mission a ainsi pu s'appuyer sur les contributions des conseillers sociaux au sein des ambassades de France à Londres et à Rome, qui lui ont été transmises par l'intercession de la DAEI, et qui sont largement reprises ci-dessous.

La mission a en outre échangé avec la Fédération européenne des associations nationales travaillant avec les sans-abris (FEANTSA), organisation non gouvernementale européenne de référence qui travaille intensément auprès des pouvoirs publics européens, nationaux et locaux, ainsi que de multiples parties prenantes. La FEANTSA a été créée en 1989 pour permettre à ces acteurs d'échanger régulièrement, de partager leurs bonnes pratiques et de dialoguer avec les institutions européennes. Elle organise une conférence de recherche annuelle sur le thème du sans-abrisme¹³⁶ et souhaite faire évoluer les préjugés sur les personnes sans domicile. La FEANTSA promeut le principe de l'accueil inconditionnel et coordonne le *hub* du « *Housing first Europe* ». Elle compte cent-trente membres issus de trente pays (28 États membres, Royaume-Uni et Suisse), dont quinze acteurs français¹³⁷

La mission a reproduit ci-après les éléments qu'elle a recueillis, illustrant respectivement, les cas italien (4.1.), britannique (4.2.) et finlandais (4.3.)¹³⁸. Les deux premiers pays ont été choisis :

- ♦ d'une part pour leur population comparable en nombre à celle de la France (environ 59 millions d'habitants en Italie, 68 millions en Grande-Bretagne, et 68,6 millions en France) ;
- ♦ et d'autre part car ils sont concernés par l'arrivée de migrants sur leur sol.

La Finlande, quant à elle, se distingue par une mise en œuvre systématique du « logement d'abord » et par une disparition progressive revendiquée du sans-abrisme.

¹³⁶ Voir notamment le rapport « neuvième regard européen sur le mal logement en Europe (FEANTSA et fondation pour le logement) – août 2024.

¹³⁷ La FAS, l'ex-Fondation abbé Pierre, l'Armée du Salut, le Groupe SOS, Habitat et humanisme, Cité Caritas, l'Association Dalo, l'Unafo, les métropoles de Grenoble, de Paris, de Lyon...

¹³⁸ L'Allemagne aurait également pu donner lieu à des comparaisons intéressantes dans la mesure où sa législation fédérale prévoit, comme la loi française un principe d'inconditionnalité de l'hébergement, mais dont la mise en œuvre appartient aux collectivités locales. En outre, l'Allemagne dispose de données fiables : les personnes sans domicile y sont systématiquement dénombrées tous les ans (dans l'hébergement et dans la rue, un an sur deux).

4.1. En Italie, une nation de propriétaires, avec peu de personnes sans abri et des ressortissants étrangers bénéficiaires de régularisations massives et successives

4.1.1. Contexte général du logement en Italie

En Italie, entre 75 et 80 % des résidents sont propriétaires de leur logement ou usufruitiers (presque trente points de plus qu'en France). L'État encourage l'accès à la propriété, et le logement principal est exonéré d'impôt. La crise du logement en Italie, si elle n'est pas nouvelle et semble revêtir une acuité accrue depuis quelques années, demeure très limitée à une partie très minoritaire de la population. Elle concerne la population la plus pauvre, soit 1,5 million de foyers qui éprouvent des difficultés à payer leur loyer ou à rembourser leur prêt immobilier, mais aussi parfois des représentants de la classe moyenne. Le phénomène concerne surtout les grandes villes, où le montant des loyers a augmenté beaucoup plus vite que les salaires et touche prioritairement les jeunes, étudiants ou travailleurs débutants. L'indisponibilité de logements à des prix abordables contraint à rechercher une solution en périphérie et dans les villes limitrophes, qui reste cependant insatisfaisante sans voiture compte tenu des carences des transports publics locaux.

L'Italie a récemment connu une accentuation de la crise du logement. Plusieurs facteurs expliquent cette situation: l'inflation, tout d'abord, de plus de 8 % en 2022, ce qui a pesé sur le coût de la vie dans tous les secteurs ; la multiplication ensuite d'hébergements à vocation touristique pour faire face à la reprise massive du tourisme post-pandémie en Italie, ce qui limite d'autant l'offre de logements pour les résidents (à Bologne par exemple, une enquête qui vient d'être menée par un service spécialement créé à cet effet a recensé plus de trois-cents *bed & breakfast* potentiellement illégaux) ; le vieillissement enfin de la population, qui s'oriente vers des logements plus petits et vient ainsi concurrencer la demande émanant des étudiants. Cette situation d'ensemble est sous-tendue et entretenue par une politique du logement social non homogène, compétence des régions qui décident de manière autonome : le parc de logements sociaux ne représente que 5 % du patrimoine locatif italien et pour ce qui concerne les seuls étudiants, ils sont plus de 17 000 chaque année à ne pas avoir accès à une résidence universitaire alors qu'ils y sont éligibles. De plus en plus de jeunes incapables de trouver un logement étudiant ou de continuer à assumer son coût croissant s'installent dans des tentes plantées devant les rectorats ou à l'entrée des universités, pour protester contre cette situation et en appeler à l'intervention des pouvoirs publics pour y remédier. Le mouvement a commencé à Milan et s'est propagé très rapidement à toutes les grandes villes universitaires, de Bologne à Rome, en passant par Pérouse ou Turin.

4.1.2. L'hébergement des personnes sans abri en Italie

On compte en Italie près de 100 000 personnes sans abri, principalement dans les grandes villes (dont environ 25 % à Rome).

Pour lutter contre ce phénomène, il est historiquement établi que la plupart des services destinés aux personnes sans domicile en Italie ont été créés par des organismes privés, qu'ils soient d'origine ecclésiastique et religieuse ou, plus récemment, par des organisations laïques engagées dans la promotion des droits civils par le biais de la solidarité¹³⁹.

¹³⁹ Quelques acteurs du secteur :

Avvocato di Strada, qui apporte une aide juridique aux sans-abri (<https://www.avvocatodistrada.it/>)

City Angels, une association de volontaires créée à Milan en 1994 (<https://cityangels.it/>)

La Croix-Rouge, unité de rue (<https://cri.it/le-unita-di-strada-della-croce-rossa-italiana/>)

De plus, depuis la très large décentralisation effectuée au bénéfice des régions au début des années 2000, les politiques sociales sont revenues dans le domaine de compétence résiduel des régions, qui sont donc aujourd'hui les seules habilitées à légiférer et à planifier les services, y compris en matière d'extrême pauvreté. Il ne reste à l'État central que la compétence en matière de « détermination des niveaux essentiels des prestations relatives aux droits civils et sociaux qui doivent être garantis sur l'ensemble du territoire national ». On parle en Italie, de « LEPS », ce qui signifie « Livelli Essenziali delle Prestazioni Sociali », soit en français niveaux essentiels des prestations sociales.

Dans les faits, ce sont les communes, seules ou associées dans des zones territoriales, qui s'occupent généralement de la conception, de la gestion et de la fourniture de services et d'interventions destinés aux personnes en situation de précarité, sans contraintes découlant de la législation nationale ou régionale, souvent lacunaire et non dénuée de contradictions. Dans les faits, ce sont souvent les organismes à but non lucratif (associations et organismes sociaux privés), financés par la charité, qui prennent concrètement en charge les personnes sans domicile, en assumant une responsabilité qui se manifeste couramment comme une substitution et non comme une articulation d'une compétence publique.

Au niveau national, ce n'est qu'en 2015 qu'ont été établies les premières « Lignes directrices pour la lutte contre la marginalisation grave des adultes », qui ont ainsi reconnu ce secteur comme un domaine d'intervention sociale. Par la suite, le « Plan national des interventions et des services sociaux 2021-2023 », fruit des activités du Réseau de protection et d'inclusion sociale, a inclus le Plan social national, le Plan d'interventions et de services sociaux de lutte contre la pauvreté et le Plan de prise en charge de la dépendance.

Parmi les avancées permises par ces dispositions nationales figure le fait de considérer comme LEPS l'intervention sociale d'urgence mais également l'existence d'une demeure fixe bénéficiant d'une adresse postale.

Dans cette perspective, deux initiatives sont à signaler :

- ◆ **depuis 2014, l'Italie a adopté le programme dit *Housing First* (HF).** Cette approche innovante du problème du sans-abrisme dépasse le parcours traditionnel en plusieurs étapes ou phases où, progressivement, la personne sans domicile connaît un parcours de la rue à l'hébergement et à d'autres solutions intermédiaires, pour finalement accéder à un logement. En résumé, le logement est le but ultime à atteindre après un parcours de soins et de traitement, qui implique un changement radical de vie. Le programme « HF » propose d'abord et avant tout le logement, même si l'insertion dans un logement s'accompagne et se combine avec des interventions d'accompagnement et de soutien à la personne, directement à domicile, menées par des équipes pluridisciplinaires ;
- ◆ l'expérimentation du « HF » a commencé en 2014 à l'initiative de la Fédération italienne des organismes pour les personnes sans domicile (Fio.PSD), qui a fondé le Réseau *Housing First* Italie (réseau de plus de 50 associations, coopératives sociales, fondations, municipalités et services sociaux publics intéressés par l'expérimentation du modèle). L'expérience du réseau, aujourd'hui terminée, a donné naissance en 2020 à HFI - la communauté italienne du *Housing First*, point de référence pour tous ceux qui, en Italie, choisissent d'adopter le HF et de l'introduire comme un projet spécifique, défini par des normes internationalement reconnues.

Housing First Italia (<https://www.housingfirstitalia.org>)

L'Institut national pour la promotion de la santé des migrants et la lutte contre les maladies de la pauvreté (INMP ; <https://www.inmp.it/fre>)

Par ailleurs, 450 M€ des ressources du PNRR (Plan de relance italien post covid) ont été alloués aux personnes sans domicile, répartis en deux programmes : d'une part le financement de logements temporaires, grâce auquel les communes, seules ou en association, pourront mettre à disposition des appartements pour une période maximale de 24 mois. En outre, des services personnalisés devront être activés afin de lancer un projet de développement individuel ou collectif visant à atteindre une plus grande autonomie socio-économique. D'autre part la réalisation de « stations-relais », c'est-à-dire de centres qui, en plus d'un service d'accueil de nuit, pourront également offrir d'autres services tels que des soins médicaux, la distribution de denrées alimentaires et des conseils en matière d'emploi. Il est intéressant de noter que dans ce cas, le PNRR lui-même indique explicitement que cet investissement verra une implication directe, non seulement des municipalités, mais aussi du monde du tiers secteur et des centres pour l'emploi présents sur le territoire.

4.1.3. La politique d'intégration des étrangers et son impact sur l'hébergement

La situation spécifique de l'Italie – par rapport à d'autres pays européens – en termes d'immigration et d'intégration des étrangers tient tout d'abord au caractère récent, progressif et diffus de l'immigration dans ce pays. Depuis les années 1990, les lois qui ont alterné entre traitement prioritaire des flux migratoires et aménagement des conditions favorisant l'intégration, répondant généralement à des situations de crise.

L'autre grande caractéristique des politiques d'intégration en Italie est le renoncement d'emblée de l'État central à traiter et gérer cette question (sinon de façon marginale), largement laissée à la responsabilité des collectivités locales. L'histoire contemporaine de l'immigration en Italie – et donc la question de l'intégration des nouveaux arrivants - ne remonte qu'à l'après seconde guerre mondiale et présente des caractéristiques propres à ce pays.

4.1.3.1. Un développement de l'immigration tardif et progressif

La transformation de l'Italie, d'une zone génératrice d'importants flux migratoires en une zone d'accueil de populations en provenance d'autres régions du monde, s'est produite de manière sensiblement imprévue, non planifiée et peu régulée par les pouvoirs publics.

Pour l'Italie, le tournant s'est produit à la fin des années 1960 et au début des années 1970, lorsque les entrées en provenance de l'étranger ont commencé à dépasser les départs. Il s'agissait alors d'étudiants et de travailleurs (et le plus souvent d'ailleurs de travailleuses, dans le secteur du travail domestique) originaires d'Érythrée, d'Éthiopie et de Somalie, les anciennes colonies italiennes, ou d'autres pays d'Afrique du Nord. En Italie comme dans d'autres pays européens, il existe ainsi une relation étroite entre décolonisation et immigration.

Ce phénomène a été accentué par le fait qu'au cours de la même période, la migration interne, qui depuis des décennies fournissait aux régions les plus développées la main-d'œuvre dont elles avaient besoin, a commencé à décliner. Le Mezzogiorno a cessé d'être un réservoir de main-d'œuvre, et donc de remplir une fonction similaire à celle jouée dans d'autres pays par l'arrivée de main-d'œuvre de l'étranger. Les pénuries de personnel dans certains secteurs ont commencé à se faire sentir au cours des années suivantes.

Un autre flux notable à ce moment-là concerne deux zones frontalières opposées : le Frioul-Vénétie Julienne d'une part, et la Sicile occidentale d'autre part, où le recrutement organisé a commencé en 1968 par les armateurs qui embauchaient des immigrés tunisiens pour travailler sur les bateaux de pêche.

Enfin, à la fin des années 1960, des dissidents politiques et des exilés fuyant les dictatures latino-américaines ont commencé à arriver, cherchant refuge principalement dans les grandes villes italiennes comme Rome.

Ce n'est toutefois qu'à la fin des années 1970 que le phénomène migratoire a suscité un premier intérêt institutionnel et académique. Jusqu'alors, la nécessité de légiférer pour accompagner ce mouvement n'était pas apparue ; ainsi, jusqu'en 1986, quand a été adoptée la première loi sur l'immigration, celle-ci était régie par une circulaire du ministère du travail datant de 1963. Dans le domaine de l'asile, même, il n'y aura pas d'adaptation du dispositif avant 1990, et jusqu'à cette date, seules les personnes arrivant des anciens pays du bloc de l'Est (en vertu de la clause de réserve géographique liée à la période de la guerre froide) pouvaient demander une protection internationale en Italie.

L'immigration en Italie a été discrète, progressive et diffuse, non liée au développement industriel. Dès le début, les immigrants ont trouvé un emploi dans des secteurs peu structurés, comme le travail domestique ou l'agriculture. En ne suscitant pas – ou peu - de réactions conflictuelles des populations locales, le développement de l'immigration en Italie n'a pas non plus suscité de débat public sur ce sujet, et sur la nécessité de le prendre en compte, notamment en termes d'intégration.

Aussi, pendant longtemps, les ressources publiques ont été investies dans de grands centres d'accueil d'urgence, dans des projets de retour et des activités de formation destinées aux immigrants disposés à rentrer chez eux.

Avec la loi Martelli de 1990, l'accès des immigrants au marché du travail a été ouvert sur un pied d'égalité avec les citoyens italiens, à l'exception des emplois publics et des professions réglementées.

Entre-temps, en silence, de manière peu visible et fragmentée, les acteurs du marché du travail (entreprises, mais aussi familles), ainsi que certains acteurs de la société civile (associations, syndicats, institutions religieuses), ont favorisé l'intégration économique et sociale des immigrés - d'abord principalement informelle, puis de plus en plus formalisée - dans les régions les plus riches et les plus développées, où le fossé entre l'offre et la demande de travail devenait plus profond et plus évident.

Il y a donc eu dès l'origine, et cette situation n'a depuis jamais vraiment cessé, un décalage entre les besoins du marché du travail en matière de main-d'œuvre et la réponse des pouvoirs publics en termes de politiques migratoires et d'intégration, contraints de réaligner la réglementation *a posteriori* sur la dynamique réelle du marché. **Ainsi, le principal dispositif de politique migratoire en Italie, a reposé sur des lois de régularisation approuvées à plusieurs reprises par des gouvernements d'orientations politiques diverses, parfois au moment même où ils prenaient des mesures très restrictives à l'égard des immigrés.**

Ce n'est qu'au début des années 1990 que la situation va véritablement changer : après la chute du mur de Berlin, les flux migratoires évoluent, les débarquements d'Albanie ont un impact très fort sur l'opinion publique, l'arrivée de réfugiés se multiplie et les premières mobilisations antiracistes de masse ont lieu.

Deux autres périodes vont progressivement accentuer la prise en considération de la question de l'immigration en Italie. Tout d'abord l'année 2001, où un recensement enregistre pour la première fois plus d'un million d'étrangers résidant en Italie et où les élections politiques sont dominées de façon nouvelle par le thème de l'immigration, qui est devenu à partir de ce moment-là un élément central du débat public ; ensuite, la dernière vague de migration, qui a débuté en 2011 (et qui n'a pas cessé depuis) avec les printemps arabes en Afrique du Nord et au Moyen-Orient et a remis en cause le système de contrôle des frontières extérieures de l'Union européenne. Les flux ont pris des dimensions importantes, et ont dans une certaine mesure changée de nature et ont conduit à une réouverture massive des routes de la Méditerranée et des Balkans.

4.1.3.2. Un cadre législatif récent et parcellaire, avec en corollaire, des opérations massives de régularisation

La première loi sur l'immigration, la loi Foschi, date seulement de 1986. La deuxième, la loi Martelli, a été adoptée en 1990 pour combler certaines des lacunes de la législation précédente en transposant les directives internationales sur les demandeurs d'asile et les réfugiés.

Toutefois, aucune de ces deux lois n'abordait la question de l'intégration de manière programmatique, ni ne prévoyait de ressources financières pouvant être utilisées pour mettre en œuvre des directives encore embryonnaires en la matière. Ceci explique que parallèlement à ces dispositifs législatifs qui ne permettaient pas une planification des flux migratoires, les gouvernements successifs aient recouru à des régularisations d'urgence, par le biais d'amnisties de cinq ans, de large portée.

La loi Turco-Napolitano votée en 1998 a été la première loi structurée sur l'immigration.

Puis, sous la poussée de la Ligue, est votée la loi Bossi-Fini en 2002, qui a considérablement accentué la précarité des étrangers en réduisant les droits des travailleurs étrangers sur le territoire italien et en rendant difficile leur processus d'intégration. **Pourtant, la même année, près de 700 000 immigrés seront régularisés par le Gouvernement grâce à une nouvelle amnistie.**

Dans les années qui ont suivi, la législation sur l'immigration a été complétée et étendue par des décrets-lois. En février 2009, exemple, est adopté un texte instituant le délit d'immigration clandestine.

Progressivement, l'approche sécuritaire et d'urgence du phénomène migratoire qui s'est imposée au sein des gouvernements italiens successifs a dévalorisé le concept d'intégration, de plus en plus réduit à la gestion de cas individuels, sans vision d'ensemble.

Cette approche, encore accentuée par les mesures prises par le gouvernement Conte I, sous l'influence de Matteo Salvini, alors ministre de l'Intérieur, pourrait redevenir la norme sous le gouvernement de Giorgia Meloni, après un retour à une politique d'intégration plus généreuse mise en œuvre par le gouvernement Draghi. À travers un décret législatif de 2020, celui-ci avait en effet apporté des améliorations indéniables concernant tant les mesures d'intégration dans le contexte de l'accueil que la poursuite des parcours d'intégration, ainsi que la réintroduction d'une nouvelle protection humanitaire (supprimée en 2018).

Les politiques d'intégration sont fondées sur une gouvernance à plusieurs niveaux.

Le schéma italien de gouvernance de l'intégration repose depuis l'origine sur un niveau national, où les responsabilités sont partagées à titre principal entre le ministère de l'Intérieur et le ministère du Travail et des politiques sociales, et un niveau local où interviennent tant les régions que les municipalités et le tiers secteur. Cette multiplication des strates et des acteurs ne facilite pas l'efficacité du système, d'autant qu'au niveau national, peine à se mettre en place une planification des politiques d'intégration et d'inclusion destinées à tous les étrangers, qui encadrerait les mesures préparées au niveau régional et local. L'instabilité des gouvernements qui caractérise la politique italienne rend difficile une telle planification à moyen et long terme.

Ainsi, l'Italie ne dispose pas d'un modèle national cohérent d'inclusion des immigrants, qui n'a même jamais été formulé comme une politique "déclarée". Certains sociologues parlent d'ailleurs d'un "modèle implicite" d'inclusion des immigrés en Italie, caractérisé par un recours fréquent à des pratiques et à des politiques informelles, qui sont le plus souvent partielles et reposent sur des urgences.

4.1.3.3. *Dès l'origine, une place majeure a été attribuée aux autorités locales*

Si les politiques de contrôle des migrations et de gestion des flux relèvent principalement d'un niveau de responsabilité nationale, **la politique d'intégration est beaucoup plus fondée sur le rôle du niveau local, incluant le tiers secteur et les associations bénévoles** qui travaillent en faveur des migrants ou qui sont composées de migrants eux-mêmes.

Dès la loi de 1986, le rôle des autorités locales a été reconnu : d'une part, par le biais de la participation au Conseil pour les problèmes des travailleurs non européens et de leurs familles (dont les avis devaient être pris en compte par le ministère du travail), et, d'autre part, grâce à l'attribution d'un certain nombre de compétences en matière d'intégration sociale territoriale. Les régions devaient ainsi promouvoir des cours de langue et de culture italienne et des cours de formation et de placement, tandis que les autorités locales étaient tenues de « faciliter, par le biais des services sociaux, toute nécessité d'intégration dans la communauté". »

La loi de 1990, votée dans un contexte d'urgence au regard du phénomène migratoire et dans un climat politique tendu, prévoyait un financement que les régions et les communes où les étrangers étaient les plus nombreux à s'installer pouvaient utiliser pour créer des centres de premier accueil (financement toutefois prévu jusqu'en 1993 seulement, c'est-à-dire uniquement pour couvrir une urgence). En substance, cette règle prévoyait une division assez claire entre le rôle du gouvernement central, qui s'occupait principalement des politiques de flux, et le rôle des autorités locales, qui étaient appelées à gérer les urgences sociales soulevées par l'arrivée d'étrangers dans des contextes territoriaux spécifiques.

À cette époque, le niveau des collectivités locales était devenu un véritable laboratoire d'innovation, notamment en ce qui concerne l'extension des droits sociaux des immigrants. Cela a été possible en recourant parfois à des pratiques *contra legem*, dont certaines ont été corrigées ultérieurement par le Gouvernement national, par exemple les soins de santé pour les immigrants irréguliers et le droit à l'éducation étendu à leurs enfants. La région Ombrie, quant à elle, avait dès 2010 considérablement anticipé la législation nationale ultérieure, en mettant les citoyens non européens sur un pied d'égalité avec les Italiens en matière de logement public et de protection sociale et sanitaire.

Toujours à cette époque, afin de contourner les restrictions jugées inacceptables pour accéder à certains droits sociaux, les autorités locales ont de plus en plus souvent collaboré avec des acteurs de la société civile. Ainsi, le dynamisme avec lequel les acteurs de la solidarité organisée (syndicats, associations, forces volontaires, institutions liées aux églises, etc.) ont partout répondu à de nombreuses urgences et dans certains cas suppléé les acteurs publics.

Forte de ces expériences, la loi Turco-Napolitano de 1998 a tenté une approche globale de la question à travers les trois piliers que sont la planification des flux d'entrée, les mesures contre l'immigration clandestine et l'intégration sociale des immigrés. C'est également avec ce texte législatif que le rôle des régions, conçues comme le pivot et l'autorité de coordination des politiques d'intégration, s'est précisé.

En outre, pour la première fois, cette législation a fait explicitement appel au tiers secteur - qui était en fait, comme indiqué *supra*, déjà actif dans le domaine de l'intégration depuis des années - en encourageant la coopération entre les autorités locales, les associations d'étrangers et les organisations qui travaillent en leur faveur.

Au début des années 2000, divers facteurs ont contribué à une nouvelle dévolution des politiques d'intégration aux régions et aux autorités locales. Du point de vue institutionnel, les deux principaux facteurs ont été la loi de réforme de l'assistance sociale et la réforme du titre V de la Constitution, qui ont profondément modifié la répartition des compétences entre l'État et les régions, conduisant notamment à une autonomie complète de ces dernières dans l'établissement des priorités de la politique sociale comme évoqué plus haut à propos des personnes sans abri.

La loi Bossi-Fini de 2002, tout en introduisant des innovations restrictives sur le contrôle des étrangers, a reconfirmé l'approche de la loi précédente sur les interventions d'intégration, y compris la forte délégation au niveau local dans la gestion de la matière. Ainsi, tout au long des années 2000, les gouvernements qui se sont succédé ont largement renoncé à l'intégration gouvernementale, abandonnant d'ailleurs presque complètement la planification triennale prévue par la loi Turco-Napolitano.

Le virage sécuritaire amorcé pendant la campagne électorale de 2008 par la coalition de centre-droit, puis concrétisé par le gouvernement Berlusconi à travers le « paquet sécurité » de 2009, a entraîné une certaine recentralisation des politiques d'intégration, dans le sens d'un plus grand contrôle des flux plutôt que d'un élargissement des possibilités d'intégration et de protection sociale. Outre de nombreuses mesures restrictives, le « paquet sécurité » a établi pour la première fois un lien entre les politiques d'intégration et les politiques de gestion des flux, jusqu'alors distinctes, par le biais du « contrat d'intégration », selon lequel les migrants s'engageaient à atteindre des objectifs d'intégration spécifiques (un niveau suffisant de connaissance de la langue italienne, de la Constitution italienne et de la culture civique, incluant notamment le secteur sanitaire, le système éducatif, les services sociaux, le fonctionnement du marché du travail et les obligations fiscales).

Surtout, au fil du temps, la nécessité d'un document de programmation consacré exclusivement aux personnes bénéficiant d'une protection internationale est apparue, visant à définir une stratégie unitaire et à identifier des outils efficaces pour promouvoir leur pleine autonomie et leur capacité à s'intégrer pleinement dans le système économique et social.

Par conséquent, **un décret législatif de 2014 a prévu l'adoption, en règle générale tous les deux ans, d'un Plan national d'intégration (non contraignant)** qui identifie les lignes d'action pour parvenir à l'intégration effective des bénéficiaires d'une protection internationale, en accordant une attention particulière à l'intégration socioprofessionnelle, en promouvant également des programmes spécifiques visant à faire coïncider l'offre et la demande de travail, l'accès aux soins de santé et aux services sociaux, le logement, la formation linguistique et l'éducation, ainsi que la lutte contre la discrimination.

Le premier de ces plans a été présenté en 2017, financé principalement sur fonds européens.

L'absence de cadre national contraignant a certes permis aux collectivités locales, et notamment aux municipalités, d'être à l'avant-garde des politiques d'intégration. Mais dans un contexte politique et migratoire ayant évolué, cette liberté d'initiative a conduit certaines collectivités à prendre le contrepied des mesures qui facilitaient l'intégration.

Pour ne citer que quelques exemples ayant eu un certain retentissement, en 2007, le maire de Milan, Letizia Moratti, a interdit aux enfants d'immigrants en situation irrégulière d'entrer dans les jardins d'enfants et les écoles maternelles, avant de retirer cette résolution quelques mois plus tard, à la suite d'un recours déposé et gagné par certaines associations. À Brescia, la municipalité a institué en 2008 un "bonus bébé" pour chaque nouveau-né, en le réservant uniquement aux citoyens italiens ou à ceux qui ont au moins un parent italien. Dans ce cas également, le tribunal a révoqué la résolution pour la discrimination manifeste qu'elle produisait. Autre exemple, en 2009, la région Lombardie a adopté une loi « anti-kebab », dans l'intention implicite de s'opposer à l'installation d'immigrants sur le territoire et d'interdire ainsi les symboles visibles de la diversité culturelle.

Cette intervention marginale du pouvoir central dans la définition et le contrôle de la politique d'intégration a eu aussi pour conséquence de laisser le champ libre à une forme d'innovation microsociale qui a comblé le vide laissé par la faiblesse ou le dysfonctionnement des dispositifs institutionnels. L'intégration en Italie commence ainsi, le plus souvent, par l'initiative de petits opérateurs économiques qui entrent en contact avec les immigrants, principalement par le biais de relations personnelles, sans l'intermédiaire des services publics ou d'autres opérateurs institutionnels de mise en relation de l'offre et de la demande de main-d'œuvre. Les premiers immigrants qui parviennent à s'intégrer et à se faire accepter parrainent alors le recrutement de parents et de compatriotes, ce qui produit des concentrations assez rapides de travailleurs de même origine.

Des réseaux de migration sont ainsi mis en place, agissant comme des intermédiaires entre l'offre et la demande de main-d'œuvre. Parfois, de véritables courtiers apparaissent, qui se spécialisent dans la fourniture de travailleurs aux entreprises qui en ont besoin et *vice versa*, bien qu'ils opèrent de manière informelle, sans être officiellement reconnus comme des intermédiaires. Il n'est pas rare que le service d'intermédiation ait un coût pour l'immigrant, qui doit payer ceux qui lui ont procuré le travail. Dès lors, ce système n'est pas exempt de dérives, ouvrant la voie à des organisations qui tirent un bénéfice substantiel de l'exploitation de la situation des migrants.

4.1.3.4. Le système d'accueil et d'hébergement des migrants primo-arrivants

L'Italie dispose d'un système d'accueil des migrants étrangers qui fonctionne à deux niveaux : le premier accueil, qui comprend les *hotspots* et les centres de premier accueil, et le deuxième accueil, qui comprend le SAI (Système d'accueil et d'intégration) et les CAS, Centres d'accueil extraordinaires, un hybride entre le premier et le deuxième accueil.

Le premier accueil se fait ainsi dans des centres collectifs (*hotspots*) où les migrants qui viennent d'arriver en Italie sont identifiés et peuvent entamer, ou non, la procédure de demande d'asile. Ils y reçoivent un premier traitement médical, passent un examen de santé et peuvent demander une protection internationale (la grande majorité des migrants arrivant par la mer le font).

Après une première évaluation, les migrants qui demandent l'asile sont transférés vers des centres de premier accueil, puis vers le Système d'accueil et d'intégration (SAI). Depuis la réforme Lamorgese de 2020, tant les demandeurs d'asile que les détenteurs de protection peuvent accéder au système, alors que la réforme Salvini de 2018 avait limité l'accès au système uniquement à ceux qui avaient déjà obtenu une réponse positive à leur demande d'asile et aux mineurs étrangers non accompagnés.

Les demandeurs d'asile bénéficient grâce aux SAI d'une assistance matérielle, juridique, sanitaire et linguistique, les titulaires d'une protection disposent également de services visant plus explicitement l'intégration et l'orientation professionnelle. Cela va de l'offre de logement à la fourniture de repas, de vêtements, de carte téléphonique et d'abonnement aux transports publics en passant par l'inscription au bureau d'état civil de la commune, l'obtention d'un code fiscal, l'inscription au service sanitaire national, l'insertion scolaire pour tous les mineurs, le soutien juridique, la mise en œuvre de cours de langue italienne, l'orientation et l'accompagnement pour l'insertion professionnelle, ainsi que les activités socioculturelles et sportives. Ces différentes démarches et activités sont rendues possibles grâce à l'appui fourni par tout un réseau de personnel de coordination et d'administration, de travailleurs sociaux, de psychologues, d'assistants sociaux, d'opérateurs juridiques, d'interprètes et de médiateurs culturels, de professeurs d'italien, etc.

Enfin, si les places dans le SAI viennent à manquer, on recourt au système d'accueil extraordinaire (CAS). Le système d'accueil des migrants en Italie s'étant avéré insuffisant pour répondre aux besoins d'accueil des centaines de milliers de demandeurs d'asile qui sont arrivés en Italie entre mi-2014 et mi-2017, les CAS ont été créés en tant qu'installations temporaires à ouvrir en cas d'« arrivées constantes et rapprochées de demandeurs » qui ne peuvent être accueillis par le système ordinaire.

Cependant, les CAS sont devenus au fil du temps la règle, et ont été en fait du mode ordinaire de placement des migrants, de 2015 à 2020. Fin septembre 2022, ces structures continuaient à accueillir 68 % des personnes dans le système d'accueil des migrants en Italie, signe que la transition de l'accueil extraordinaire à l'accueil ordinaire doit encore être accomplie. Or, les CAS étant dotés de moyens financiers (et donc de personnel) beaucoup plus limités que les SAI, les services d'intégration qu'ils proposent sont eux aussi moins nombreux.

4.2. L'expérience du Royaume-Uni : un cadre juridique protecteur des personnes sans abri et une ampleur des besoins comparable à la situation française

4.2.1. Un cadre juridique peu foisonnant mais complet

Le *Ministry of Housing, Communities and Local Government (MHCLG)* est responsable de la politique du gouvernement en matière de lutte contre le sans-abrisme en Angleterre. Il établit le cadre législatif et distribue les fonds aux autorités locales. C'est le ministre du Logement et du Sans-abrisme, qui supervise ces politiques.

Ce sont les collectivités locales qui ont la responsabilité de cette politique. Elles sont notamment tenues d'aider les personnes sans abri ou menacées de le devenir. Depuis 2017 et le *Homelessness Reduction Act* (cf. infra), elles ont des obligations accrues en fourniture de conseils, d'assistance et d'aide au logement.

Au Royaume-Uni, **les places d'hébergement sont principalement situées dans le secteur privé : l'État travaille directement avec le secteur hôtelier.** Ce modèle est coûteux, laisse peu de leviers d'action et ne permet pas de trouver de solution pérenne pour les publics hébergés, selon des audits menés au Royaume-Uni.¹⁴⁰ L'hébergement est par ailleurs assuré par les collectivités, qui ne sont pas financées par l'État, et dont plusieurs seraient au bord de la faillite.

Les associations (Charity) jouent, comme en France, un rôle majeur. Des organisations telles que « *Crisis* » ou encore « *Shelter* » disposent d'un poids considérable en matière de lobbying et de suivi de la politique publique¹⁴¹.

¹⁴⁰ Rapport du National Audit Office du Royaume-Uni sur l'efficacité des dépenses : <https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2024/07/effectiveness-of-government-in-tackling-homelessness.pdf>

¹⁴¹ L'association Shelter est une des références britanniques : <https://england.shelter.org.uk/media>

Crisis est la structure parapluie qui coordonne le travail de l'ensemble des ONG sur les sujets d'hébergement et a publié un livre blanc qui développe les solutions mises en œuvre : media@crisis.org.

L'Université de York est en pointe pour la recherche, notamment les expérimentations Housing First : <https://pure.york.ac.uk/portal/en/projects/evaluation-of-threshold-housing-first-service>

Encadré 13 : Principales dispositions législatives relatives au sans abris

La loi sur le Housing Act de 1996 définit les obligations légales des collectivités locales envers les personnes sans abri ou menacées de le devenir.

Le *Homelessness Act* de 2002 quant à lui précise que les collectivités sont chargées du suivi de la situation sur leur territoire et doivent déployer une stratégie de lutte contre le sans-abrisme.

Le *Homelessness Reduction Act* de 2017 est un texte majeur qui complète les responsabilités des collectivités territoriales, au-delà des situations prioritaires, sur :

- la prise de mesures préventives chez les personnes identifiées à risque dans un délai de 56 jours ;
- le devoir de mise à l'abri chez les personnes identifiées sans-abri ;
- l'élaboration de plans de logement personnalisés pour les personnes sans-abri.

Le « devoir de renvoi » impose aux structures publiques (prisons, hôpitaux et services sociaux) de renvoyer les personnes sans-abri ou menacées de le devenir à une autorité locale du logement, avec le consentement de la personne.

Le *Domestic Abuse Act* de 2021 enfin prévoit que toute victime de violence domestique sans-abri ou menacée de l'être est identifiée comme prioritaire.

Source : Mission.

4.2.2. Le sans abris, un phénomène important et en croissance récente

Les chiffres de l'ONG Shelter publiés fin 2024 indiquent qu'au moins **354 000 personnes en Angleterre, dont 161 500 enfants sont sans domicile fixe**. Il s'agit d'une forte augmentation, de 14 %, soit 44 500 personnes, en un an et du plus fort taux depuis le début des relevés.

Selon la même source :

- ♦ 3 900 personnes dormiraient à la rue chaque nuit, ce qui représenterait une hausse de 27 % ;
- ♦ 1,3 million de ménages sont sur des listes d'attente pour un logement social.

S'agissant des demandeurs d'asile, fin 2024 106 200 demandeurs d'asile étaient hébergés par le Ministère de l'Intérieur dont 65 300 à la suite d'une relocalisation et 40 100 sur leur lieu de demande (20 % des collectivités n'hébergent aucun demandeur).

Par ailleurs, la Chambre des Communes estimait en juin 2024 que 123 000 ménages en Angleterre étaient hébergés dans un logement temporaire dont le coût était de plus de 1,6 Md£ pour les autorités locales en 2022-2023 et est estimé à environ 2,1 Md£ en 2023-2024.

Les collectivités locales utilisent de plus en plus les hébergements de type *bed and breakfast* (B&B) comme logements temporaires, avec près de 6 000 ménages avec enfants vivant dans des B&B en juin 2024. Parmi ceux-ci, près de 4 000 étaient dans des B&B depuis plus de la limite légale de six semaines.

En conclusion, un enjeu de coordination demeure entre collectivités locales, le ministère de l'Intérieur et le MHCLG pour répondre aux besoins des demandeurs d'asile et des personnes sans-abri. Les collectivités locales sont souvent en concurrence avec le ministère de l'Intérieur pour les logements temporaires. Ce dernier cherche à héberger les demandeurs d'asile ce qui a un impact sur les disponibilités et sur le coût de ces locations à des propriétaires privés.

Il n'existe pas à proprement parler de stratégie globale de lutte contre le sans-abrisme en Angleterre, malgré les recommandations formulées en 2017.

La consolidation des financements afin de prévenir le sans-abrisme demeure nécessaire. **Alors qu'une part importante des fonds est absorbée par l'hébergement temporaire (2,1 milliards de livres en 2023-2024) et que les fonds sont attribués sur une base annuelle, il reste très difficile pour les collectivités de prévoir des stratégies de long terme.**

4.3. Les succès de la lutte contre le sans-abrisme en Finlande : une exception européenne

4.3.1. L'idée d'un modèle finlandais en matière de lutte contre le sans abrisme

La Finlande est souvent érigée en modèle dans sa lutte contre le sans-abrisme. En effet, c'est l'un des seuls pays européens où le nombre de personnes sans domicile baisse continuellement depuis plusieurs années. Ce succès s'appuie sur un travail de longue haleine sur le sans-abrisme, qui s'est poursuivi au cours des mandats gouvernementaux. Cette exception se distingue par la mise en œuvre d'une politique née dans les années 1990, celle du *Housing First* ou « Logement d'abord » (programme dont l'inspirateur et le responsable est Peter Fredriksson), qui consiste à proposer un logement permanent comme première étape vers la réinsertion. Cette politique s'accompagne d'un volet préventif, mais de nombreux efforts restent encore à faire pour atteindre l'objectif d'élimination du sans-abrisme d'ici 2027.

En 2020, la Finlande dénombrait 4 341 personnes sans domicile fixe (soit 0,0008 % de la population totale) contre environ 20 000 au début des années 1980 (0,004 %). La majeure partie (64 %) est hébergée par des proches. 1 054 sont des personnes sans domicile fixe de long terme. La majorité de ces personnes vivent dans des grandes villes, dont 50 % à Helsinki. Les trois quarts sont des hommes.

La lutte contre le sans-abrisme a été intégrée aux politiques gouvernementales à la fin des années 1980, permettant de réduire de moitié le nombre de personnes sans domicile fixe entre 1989 et 2008. Cependant, les personnes sans-abri de long terme, souvent touchés par des problèmes d'addictions ou de santé mentale, formaient une proportion élevée des personnes sans domicile. Le gouvernement finlandais a donc mis en place une politique ambitieuse de long terme, via les programmes Paavo I (2008-2011) et Paavo II (2012-2015) qui ont notamment déployé la politique du « Logement d'abord ». Parallèlement, le programme Paavo II a accéléré le mouvement national vers une stratégie intégrée, comprenant une augmentation des services préventifs et une plus grande importance accordée à la lutte contre le sans-abrisme des personnes hébergées par des proches.

Coordonnée par le ministère de l'environnement, et plus spécifiquement le centre national de financement et de développement du logement (ARA), cette politique implique aussi le ministère des affaires sociales et de la santé, l'agence des sanctions pénales, l'association finlandaise des machines à sous (RAY, qui aide à financer les services de logement des ONG) et les ONG. Les conseils municipaux des dix plus grandes villes ont signé des lettres d'intention qui les engagent à appliquer cette politique en planifiant et contrôlant le travail de construction de logements.

La pierre angulaire de la stratégie finlandaise a donc été la mise en œuvre du programme « Logement d'abord », qui fournit un logement permanent, pris en charge par la collectivité, qui plus est de qualité et stable, aux personnes sans-abri, avec un accompagnement par les services compétents, comme condition préalable à une réinsertion réussie.

Concrètement, ce programme s'est traduit par la transformation des centres d'hébergement d'urgence en lieux de résidence permanents dont les sans-abri payent le loyer et pour lesquels les bénéficiaires versent, s'ils le peuvent, une participation symbolique. L'existence d'un seul et unique centre d'urgence situé à Helsinki avec une capacité de 52 lits illustre ce changement structurel majeur. Deuxièmement, la construction et l'achat de nouveaux logements sociaux étaient l'un des objectifs les plus importants du programme. Pour cela, l'État a soutenu financièrement les communes, mais aussi les ONG, comme la Fondation Y qui a est l'un des acteurs centraux de cette politique.

Un autre élément de cette politique a été de proposer différentes alternatives de logement : regroupées au sein de centres avec un accompagnement quotidien par des travailleurs sociaux ou isolé. De plus, des opportunités d'emploi ont été créées dans les quartiers de résidence pour intégrer les personnes qui avaient longtemps été sans-abri. Pour avoir accès à ces logements, les personnes sans-abri peuvent se rendre dans des agences sociales spécialisées qui vont leur proposer, dans la mesure du possible, une solution permanente.

Par ailleurs, un accent a été mis sur la prévention. Elle s'inscrit, tout d'abord, dans une politique de logement plus large : celle d'une augmentation de l'offre de logements sociaux, notamment destinés au moins de 30 ans. Il existe un principe selon lequel les autorités locales finlandaises doivent s'assurer qu'au moins un quart des logements de chaque projet de logement doit être un logement social. En outre, le développement de services de conseil en matière de logement a permis d'éviter de nombreuses expulsions. Enfin, les communes ont l'obligation d'assurer un logement à toutes les personnes en situation régulière relevant de leur ressort.

4.3.2. Entre 2008 et 2020, au cours de quatre plans d'actions gouvernementaux, le nombre de sans abri en Finlande a diminué de 47 % (de 8 260 à 4 341) et le nombre de sans abri à long terme a diminué de plus de 70 %

Le programme 2016-2019 du gouvernement finlandais affichait une poursuite de sa politique de construction de logements, mais aussi une concentration sur les personnes sans abri logés par des proches ainsi que sur les jeunes.

La politique du « Logement d'abord » permettrait d'économiser environ 15 000 euros par an d'autres dépenses publiques (médico-sociales notamment)¹⁴². Par ailleurs, au début de la pandémie mondiale la réaction rapide de la Finlande pour les personnes sans abri a pu démontrer la résilience de son dispositif.

Cependant, certaines limites ont été relevées. En effet, certaines réticences se sont fait ressentir quant à l'arrivée de personnes sans abri dans certains quartiers, alors même qu'une personne était en charge de préparer l'environnement et l'installation de ceux-ci en dialoguant avec le voisinage.

Ensuite, le programme « Logement d'abord », qui a concentré les financements entre 2008 et 2015, vise à lutter contre un type de sans-abrisme spécifique, dont les retombées se sont avérées positives certes, mais qui pose la question de la prise en charge des autres publics vulnérables.

Par ailleurs, l'accessibilité aux services n'a pas toujours été adéquate ou suffisante pour répondre aux besoins de soutien, notamment dans certaines villes où les services sociaux ne sont pas facilement accessibles. Se pose aussi la question de l'évaluation de l'accompagnement proposé, qui n'a toujours pas eu lieu.

¹⁴² Chiffre transmis par les promoteurs du système finlandais.

Enfin, entre 2018 et 2020, le nombre de personnes à la rue ou dans des refuges et auberges a augmenté pour passer de 800 à plus de 1 200. Cette augmentation concerne surtout les groupes d'âge les plus jeunes, car les services d'accueil d'urgence n'existent quasiment plus (sauf le centre d'urgence d'Helsinki).

4.3.3. Perspectives d'évolution

Le gouvernement actuel en Finlande a un objectif encore plus ambitieux. Il s'agit de réduire de moitié tous les types de sans-abrisme d'ici 2023, en investissant 100 M€, soit l'équivalent de 1,2 Md€ à l'échelle de la population française, pour construire 5 000 nouveaux logements, et d'y mettre complètement fin d'ici 2027.

Cependant, le rôle de l'État est beaucoup plus léger depuis 2020 suite à une évaluation nationale qui souligne que les municipalités devraient être plus actives. La responsabilité de cette politique a donc été transférée, partiellement, aux municipalités qui mettent en œuvre et développent selon leurs propres plans, sans synergie nationale. Cela pourrait en outre se traduire par un développement inégal des prestations proposées par les villes du programme.

En conclusion, cette politique du « logement d'abord », qui semble avoir été la cause majeure du succès finlandais, est appliquée et mise en œuvre dans d'autres pays européens. **Le Housing First Europe Hub** a été créé en 2016, par la fondation Y et la Fédération européenne des associations nationales travaillant avec les sans-abris (FEANSTA). Cette plateforme vise à développer et promouvoir le modèle de *Housing First* en Europe. Le modèle finlandais repose sur une spécificité avec l'utilisation privilégiée du « logement rassemblé ». Cet aspect est souvent critiqué parce que le logement dispersé faciliterait l'intégration sociale.

ANNEXE II

Dispositifs et publics de la politique d'hébergement

SYNTHÈSE

Au début de l'année 2025, le territoire français dispose de 336 000 places d'hébergement destinées à l'accueil des personnes sans domicile, principalement dans un parc dit « généraliste » doté de 201 000 places et dans le dispositif national d'accueil (DNA) des demandeurs d'asile doté de 122 000 places¹. Ces dispositifs sont pilotés de manière indépendante au niveau national, par la délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (Dihal) pour l'hébergement généraliste, et par la direction générale des étrangers en France (DGEF) pour le DNA, mais sont placés sous l'autorité unique du préfet au niveau local. Plus de 1 110 organismes, principalement associatifs, opèrent des établissements d'hébergement, fréquemment dans les deux parcs.

Le DNA est dédié à l'hébergement des demandeurs d'asile, qui doivent le quitter après la fin de l'instruction de leur demande. L'accès à l'hébergement généraliste est fondé sur les principes d'inconditionnalité et de continuité : la personne est hébergée « *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* »² (cf. annexe I). L'orientation dans le DNA est réalisée par l'office français de l'immigration et de l'intégration (Ofii), qui est un opérateur national du ministère de l'Intérieur. L'accès à l'hébergement généraliste est confié aux services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO), un par département, principalement opérés par des associations (cf. annexe III).

La population sans domicile (hors demandeurs d'asile hébergés dans le DNA) est mal connue :

- ♦ l'enquête « Sans domicile » de l'institut national des statistiques et des études économiques (Insee) réalisée en 2012 est le dernier recensement exhaustif de cette population. Elle établit que 141 000 personnes se trouvaient sans domicile. **Considérant le niveau du parc d'hébergement et les résultats des recensements partiels organisés dans les principales métropoles, cette population serait de 350 000 personnes en 2025**³ ;
- ♦ l'enquête « ES-DS » réalisée tous les quatre ans par la direction de la recherche, des études, des évaluations et des statistiques (Drees) auprès des établissements d'hébergement ne porte pas sur les personnes hébergées à l'hôtel, qui représente 20 % des places ;
- ♦ le système d'information « SI-SIAO », qui doit recenser toutes les évaluations sociales des personnes qui appellent le numéro d'urgence sociale (115) ou qui sont rencontrées par les maraudes ou les accueils de jour, ainsi que permettre le suivi des ménages jusqu'à leur accès à un logement, est insuffisamment renseigné par les SIAO et les travailleurs sociaux exerçant en établissement d'hébergement.

¹ En complément, 7 500 places sont disponibles dans des hébergements médicalisés, et 6 200 places sont disponibles en établissements d'accueil mère-enfant.

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

³ En l'absence d'évaluation périodique par le service statistique public, la fondation pour le logement des défavorisés (anciennement fondation Abbé Pierre) publie annuellement une estimation du nombre de personnes sans domicile, qu'elle établissait à 350 000 personnes en 2025. Cette estimation est réalisée à partir du nombre total de places d'hébergement, des effectifs relevés lors de la Nuit de la Solidarité et du nombre de personnes en bidonville dans le recensement de la population. Elle fait consensus dans le secteur et est considérée cohérente par la mission.

Annexe II

Ainsi, le calibrage de la veille sociale et du parc d'hébergement n'est pas fondé sur une vision précise des besoins de la population sans domicile. Malgré leurs limites, les données disponibles permettent cependant d'établir quelques constats :

- ◆ 347 020 personnes distinctes ont fait une demande d'hébergement auprès des SIAO en 2024. En moyenne, chaque semaine de 2024, 27 300 personnes distinctes demandaient un hébergement, et 11 535 (42 %) en obtenaient un ;
- ◆ malgré un taux de demandes non pourvues élevé sur l'ensemble du territoire, certains départements ont un taux d'occupation inférieur à 96 % : 4 000 places supplémentaires pourraient être rendues accessibles en renforçant leur pilotage ;
- ◆ la durée moyenne de séjour dans l'hébergement généraliste (hors hôtel) est de 3 mois, mais la moitié des places d'hébergement généraliste sont occupées par des personnes qui y demeurent depuis plus d'un an ;
- ◆ en 2024, 15 000 demandeurs d'asile n'ont pas pu être hébergés dans le DNA, et sont donc susceptibles de se tourner vers l'hébergement généraliste. En octobre 2024, la Dihal estime qu'entre 8 000 et 16 000 demandeurs d'asile sont hébergés dans le parc généraliste. Par ailleurs, en 2024, au moins 1 300 réfugiés ont intégré l'hébergement généraliste en sortie de DNA faute d'avoir pu intégrer un logement ;
- ◆ selon les données du SI-SIAO, en octobre 2024 :
 - entre 17 000 et 34 000 places sont mobilisées pour héberger des personnes en situation régulière qui sont considérées comme insérables directement en logement par les travailleurs sociaux ;
 - entre 39 000 et 78 000 personnes hébergées sont en situation irrégulière et ne peuvent donc pas prétendre à l'accès au logement ;
 - entre 13 000 et 25 000 personnes sont en situation administrative précaire (en sus des demandeurs d'asile recensés entre 8 000 et 16 000), c'est-à-dire disposant d'un titre de séjour de moins d'un an, ou dont la demande de renouvellement de titre est en cours d'instruction.

Le processus d'échange de données concernant les demandeurs d'asile entre les SIAO et l'Ofii est encadré par la loi et est opérationnel ; ainsi, la réorientation de ceux-ci vers le DNA est possible, sous réserve d'un dimensionnement suffisant de ce parc. L'accélération de l'instruction des demandes de logement social pour les personnes estimées insérables (cf. annexe IV) et des demandes de titre de séjour pour les réfugiés ou de leur renouvellement (cf. rapport Lalande, 2023⁴) améliorerait la fluidité du parc. Une partie conséquente des places, estimée en première approche autour de 40 %, sont cependant occupées par des personnes en situation irrégulière qui n'ont donc pas de perspective d'insertion.

⁴ *La prise en charge du sans abris : les exigences d'une politique publique*, établi par Michel Lalande, n° 22116R, 2023.

PROPOSITIONS

Proposition n° 1 : s'assurer du correct remplissage du SI-SIAO s'agissant des évaluations des demandeurs (par les SIAO et les structures d'hébergement) grâce à un indicateur de suivi. À moyen terme, asseoir une modulation incitative du financement accordé au SIAO et aux structures à l'aune de cet indicateur (bonus ou malus).

Proposition n° 2 : renforcer les enquêtes pour améliorer la connaissance des publics : (i) rendre quinquennale l'enquête « Sans domicile » de l'Insee, (ii) élargir le champ de l'enquête « établissements et services pour personnes en difficulté sociale » (ES-DS) de la Drees aux personnes hébergées à l'hôtel. Dans tous les cas, les enquêtes devront se fonder sur un cahier des charges défini en lien avec les différentes parties prenantes de la politique publique, et conduire à adapter la veille sociale et le parc d'hébergement en fonction des résultats obtenus.

Proposition n° 3 : augmenter le taux d'occupation des places du parc d'hébergement généraliste à 96 %, en renforçant le pilotage départemental. Le cas échéant, la fermeture locale de places inutilisées conduira à un redéploiement de crédits au sein du parc, sous l'impulsion de la Dihal et l'autorité des préfets concernés.

Proposition n° 4 : donner instruction aux SIAO d'utiliser les places temporairement inoccupées des structures d'accueil spécialisées (SAS) pour mettre à l'abri ponctuellement et pour une durée limitée les personnes en attente d'hébergement.

Proposition n° 5 : accélérer le traitement des dossiers des personnes hébergées ayant une demande de titre de séjour en cours d'instruction et développer l'aide au retour volontaire (ARV) actuellement peu mobilisée. Au-delà, s'agissant des personnes en situation administrative irrégulière, la mission renvoie au droit applicable (procédure d'éloignement ou régularisation au titre de l'admission exceptionnelle au séjour-AES), sous l'autorité du préfet.

Proposition n° 6 : identifier les demandeurs d'asile hébergés dans le parc généraliste, dont la procédure est en cours d'instruction et les réorienter vers le dispositif national d'accueil qui doit être dimensionné en conséquence.

SOMMAIRE

1. LES DISPOSITIFS D'HÉBERGEMENT POUR LES PERSONNES SANS DOMICILE SONT RÉPARTIS SUR L'ENSEMBLE DU TERRITOIRE ET DOIVENT PROPOSER UN ACCOMPAGNEMENT SOCIAL ADAPTÉ.....	1
1.1. L'hébergement des personnes sans domicile est principalement réalisé dans deux parcs, l'un dit « généraliste » et l'autre dédié aux demandeurs d'asile	1
1.1.1. <i>Au début de l'année 2025 le territoire français dispose d'environ 336 000 places d'hébergement destinées à l'accueil des personnes sans domicile</i>	<i>1</i>
1.1.2. <i>Les deux principaux parcs d'hébergement sont pilotés de manière indépendante au niveau national par deux autorités distinctes relevant de périmètres ministériels différents, mais sont placés sous l'autorité unique du préfet au niveau local.....</i>	<i>6</i>
1.2. Les gestionnaires d'hébergement sont principalement des associations, qui reçoivent les décisions d'orientation des personnes sans domicile d'un opérateur de l'État pour le DNA et de services majoritairement associatifs pour le parc généraliste.....	13
1.2.1. <i>L'orientation des personnes dans l'hébergement est réalisée par un opérateur national sous tutelle du ministère de l'Intérieur pour le DNA, et par un service intégré d'accueil et d'orientation (SIAO) par département pour l'hébergement généraliste, placé sous l'autorité du préfet.....</i>	<i>13</i>
1.2.2. <i>Plus de mille organismes opèrent des établissements d'hébergement généraliste (hors hôtel) ou du DNA, et un opérateur public concentre l'achat de 70 %des nuitées hôtelières.....</i>	<i>14</i>
1.3. La réglementation n'encadre par le niveau d'accompagnement socio-éducatif, qui varie entre les régions, entre et au sein des dispositifs.....	18
2. L'ABSENCE DE DOMICILE TOUCHE UNE DIVERSITÉ IMPORTANTE DE SITUATIONS QUI LA REND DIFFICILE À ESTIMER, ET LES CARACTÉRISTIQUES ET LES BESOINS DE CETTE POPULATION SONT MAL CONNUES	22
2.1. Les associations d'aide aux personnes mal logées estiment que 350 000 personnes n'ont pas de domicile en France en 2025, soit plus du double que le dernier recensement de cette population par l'Insee, qui date de 2012	22
2.2. Les sources administratives, qui recensent le nombre de demandeurs d'hébergement, la composition du ménage, et certaines vulnérabilités particulières, sont lacunaires pour l'identification des besoins des personnes et de leur situation administrative.....	26
2.2.1. <i>Les systèmes d'information qui traitent les demandes d'hébergement généraliste permettent de donner les grandes caractéristiques des personnes requérantes mais ne sont pas suffisamment bien remplis pour caractériser leurs besoins.....</i>	<i>26</i>
2.2.2. <i>L'exploitation des données brutes du SI-SIAO permet d'identifier 221 190 ménages en demande d'hébergement en 2024, composés à 66 % de personnes seules, sans plus de précisions sur leur situation ou leurs besoins</i>	<i>27</i>

2.3. Seules les données d'enquête de la Drees permettent aujourd'hui de disposer d'une connaissance fine mais ponctuelle des publics, et ne couvrent pas l'hôtel
...28

2.3.1. *Début 2021, 24 % des personnes de plus de 16 ans hébergées dans le parc généraliste (hors hôtel) avaient une activité professionnelle rémunérée . 28*

2.3.2. *Pour les publics hébergés à l'hôtel, les données d'enquête disponibles ne sont pas exhaustives 30*

3. LES FREINS À LA SORTIE DE L'HÉBERGEMENT PARTICIPENT À L'EMBOLIE DU DISPOSITIF D'HÉBERGEMENT, QUI CONDUIT À DEVOIR PRIORISER LES DEMANDEURS..... 32

3.1. Les deux parcs d'hébergement généraliste et DNA ne parviennent pas à mettre à l'abri l'ensemble des demandeurs.....32

3.1.1. *Le parc généraliste n'arrive à satisfaire que la moitié des demandes d'hébergement, mais apparaît sous-occupé dans certains départements. 32*

3.1.2. *La saturation du parc d'hébergement généraliste a conduit les services déconcentrés à établir des critères de priorisation des demandes d'hébergement 37*

3.1.2 *Un tiers des demandeurs d'asile bénéficiaires des conditions matérielles d'accueil ne sont pas hébergés dans le DNA en 2024, dont près de 15 000 personnes susceptibles de se retrouver dans des établissements d'hébergement d'urgence généraliste..... 39*

3.2. Les durées de séjour s'allongent dans l'hébergement généraliste, diminuent dans le DNA et le taux d'accès au logement en sortie des deux parcs est faible.....43

3.2.1. *Les séjours dans le DNA après la fin de l'instruction de la demande d'asile sont en moyenne deux fois plus longs que dans l'hébergement en CHRS ou en CHU 43*

3.2.2. *Le taux d'accès au logement en sortie d'hébergement est faible dans les deux parcs et n'apparaît pas corrélé à l'intensité de l'accompagnement social, sans pouvoir neutraliser les effets liés à la situation administrative des personnes et aux tensions locales sur le logement..... 48*

1. Les dispositifs d'hébergement pour les personnes sans domicile sont répartis sur l'ensemble du territoire et doivent proposer un accompagnement social adapté

1.1. L'hébergement des personnes sans domicile est principalement réalisé dans deux parcs, l'un dit « généraliste » et l'autre dédié aux demandeurs d'asile

1.1.1. Au début de l'année 2025 le territoire français dispose d'environ 336 000 places d'hébergement destinées à l'accueil des personnes sans domicile

Les places d'hébergement pour personnes sans domicile sont réparties dans deux grands parcs, l'hébergement généraliste et l'hébergement dédié aux demandeurs d'asile, et deux parcs de taille plus limitée, l'hébergement médicalisé et l'hébergement relevant du service d'aide sociale à l'enfance (cf. tableau 1).

Tableau 1 : Capacité du parc d'hébergement à la fin de l'année 2024

2024	Nombre de places	% du total des places d'hébergement
Hébergement généraliste		
Total	201 355	60 %
Dont CHRS	51 707	16 %
Dont CHU	85 435	26 %
dont hôtel	64 213	19 %
Dispositif national d'accueil		
<i>Demandeurs d'asile</i>		
Total	110 314	33 %
Dont HUDA et PRAHDA	53 905	16 %
Dont CADA	49 742	15 %
dont CAES (dont 500 places SAS)	6 667	2 %
<i>Bénéficiaires de la protection internationale</i>		
CPH	11 418	3 %
Hébergement médicalisé		
Total	7 539	2 %
LAM	1 262	0 %
LHSS	2 806	1 %
ACT	3 471	1 %
Structures d'hébergement relevant de l'aide sociale à l'enfance		
EAME	6 200	2 %
Total		
Hébergement	336 826	100 %

Source : Mission d'après les données budgétaires transmises par la direction du budget, la délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (Dihal), la direction générale des étrangers en France (DGEF), la direction générale de la cohésion sociale (DGCS), la direction générale de la santé (DGS) et l'enquête ES-DS 2021 de la Drees.

1.1.1.1. L'hébergement généraliste

L'hébergement généraliste comprend 201 355 places (cf. tableau 1), soit 60 % du parc total, ventilées entre trois types d'établissements :

Annexe II

- ◆ les centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS), qui sont des établissements et services sociaux et médico-sociaux (ESSMS) soumis au régime d'autorisation (cf. Encadré 1), qui comprennent 51 707 places en 2024 ;
- ◆ les autres centres d'hébergement qui n'ont pas le statut d'ESSMS, qualifiés « d'hébergements d'urgence hors CHRS » (HU hors CHRS) de « centres d'hébergement d'urgence » (CHU) ou de « résidences hôtelières à vocation sociale » (RHVS), qui sont soumis au régime de déclaration et qui comprennent 85 435 places en 2024 ;
- ◆ les nuitées hôtelières, achetées par les opérateurs d'hébergement auprès d'hôteliers privés, au nombre de 64 213 nuitées en moyenne chaque soir.

Une distinction a longtemps prévalu entre les places d'urgence, d'insertion et de stabilisation qui pouvaient co-exister au sein d'un CHRS ou d'un CHU. Les places d'urgence étaient mises à disposition du 115 pour organiser la mise à l'abri de courte durée des demandeurs. Ces derniers devaient quitter l'établissement le lendemain ou au bout de quelques jours au maximum et renouveler une demande au 115 pour être à nouveau hébergés. Quant aux places d'insertion ou de stabilisation, elles faisaient l'objet d'une attribution par les services d'accueil et d'orientation (SAO) aux personnes qui avaient émis une demande spécifique lors de leur hébergement en urgence par le 115.

Le regroupement du 115 et des SAO au sein d'une seule structure (les SIAO) en 2014, et la mise en place du plan « Logement d'abord » à partir de 2017 a mis fin au principe de séparation entre les différents types de places, qui sont maintenant toutes mises à disposition des SIAO pour orientation des demandeurs. Ces places sont financées par l'État sur le programme 177 (cf. annexe V).

La mise en œuvre de la mise à disposition des places de manière indifférenciée est progressive, et celle-ci est différemment aboutie en fonction des départements.

Encadré 1 : Le régime d'autorisation et de déclaration dans l'hébergement généraliste

- Le régime d'autorisation :

L'article L. 345-1 du code de l'action sociale et des familles (CASF) institue les CHRS : « *bénéficie, sur leur demande, de l'aide sociale pour être accueillies dans des centres d'hébergement et de réinsertion sociale [CHRS] publics ou privés les personnes et les familles qui connaissent de graves difficultés, notamment économiques, familiales, de logement, de santé ou d'insertion, en vue de les aider à accéder ou à recouvrer leur autonomie personnelle et sociale* ». L'article L. 312-1 du CASF précise leurs missions : « *l'accueil, notamment dans les situations d'urgence, le soutien ou l'accompagnement social, l'adaptation à la vie active ou l'insertion sociale et professionnelle des personnes ou des familles en difficulté ou en situation de détresse* » et leur donne le statut d'établissements et services sociaux et médico-sociaux (ESSMS) d'autorisation. **L'obtention du statut d'ESSMS implique automatiquement et obligatoirement la délivrance d'une autorisation d'une durée de quinze ans renouvelables tacitement.**

Par ailleurs, les CHRS doivent conclure une convention ou un contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens (CPOM) avec l'État (article L 345-3 du CASF) qui précise la catégorie de public accueilli, la nature des actions au bénéfice de ces publics et les modalités d'accueil des personnes en situation d'urgence.

Depuis la loi du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale, les établissements ou services sociaux et médico-sociaux sont soumis à l'évaluation de la qualité des activités et prestations qu'ils délivrent « au regard notamment de procédures, de références et de recommandations de bonnes pratiques professionnelles validées ou, en cas de carence, élaborées, selon les catégories d'établissements ou de services, par la Haute Autorité de santé (HAS) » (article L. 312-8 du CASF). La loi du 24 juillet 2019 a confié à la HAS⁵ la responsabilité d'élaborer un cahier des charges fixant les exigences pour devenir un organisme évaluateur, et un référentiel national unique de prestations, construit en concertation avec des professionnels du secteur et des représentants des personnes accompagnées. La HAS a établi diverses recommandations thématiques⁶ relatives aux structures d'hébergement qui ont le statut d'ESSMS, mais qui ne sont pas spécifiques aux hébergements dédiés aux personnes sans domicile. En effet, ce statut regroupe aussi des établissements accueillant des personnes handicapées ou des personnes âgées en perte d'autonomie.

- Le régime de déclaration :

La définition des établissements d'hébergement généraliste qui n'ont pas le statut d'ESSMS est fixée par voie réglementaire dans l'article R. 322-1 du CASF : « sont considérées comme établissements, au sens de l'article L. 322-1 et des dispositions du présent chapitre, les installations aménagées par une personne morale de droit privé pour l'hébergement collectif et permanent d'adultes en vue de leur réadaptation sociale, quel que soit leur nombre, sans les insérer dans une famille ». L'article L. 322-1 place ces établissements sous le régime de la **déclaration à l'autorité administrative**. Ce régime est peu prescriptif sur le niveau des prestations à assurer et vise essentiellement à s'assurer de l'absence de dysfonctionnements graves (article L. 331-8-1 du CASF). Les informations minimales requises dans la déclaration, défini par l'article R. 322-4 du CASF sont limitées :

« 1° Des renseignements sur les catégories de personnes hébergées, leur sexe et l'effectif envisagé

2° Des indications sur les conditions dans lesquelles seront assurés l'entretien, la surveillance médicale des personnes hébergées ainsi que, le cas échéant, leur formation professionnelle et leur réadaptation sociale ainsi que, s'il y a lieu, les conditions dans lesquelles seront prévues le travail des intéressés et leur rémunération

3° L'évaluation des frais de séjour demandés aux intéressés ».

Ces établissements sont financés par des subventions, prévues par des conventions généralement annuelles.

Par ailleurs, certaines dispositions s'appliquent aux deux types d'établissements :

- l'article L. 345-2-2 précise les actions qui doivent être conduites par les établissements qui ont une activité d'hébergement d'urgence : « 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 et garantissant la sécurité des biens et des personnes, de bénéficier de prestations assurant le gîte, le couvert et l'hygiène, une première évaluation médicale, psychique et sociale, réalisée au sein de la structure d'hébergement ou, par convention, par des professionnels ou des organismes extérieurs et d'être orientée vers tout professionnel ou toute structure susceptibles de lui apporter l'aide justifiée par son état, notamment un centre d'hébergement et de réinsertion sociale, un hébergement de stabilisation, une pension de famille, un logement-foyer, un établissement pour personnes âgées dépendantes, un lit halte soins santé ou un service hospitalier. » ;
- ils sont soumis au « contrôle de l'application des lois et règlements relatifs à l'aide sociale de l'État », lequel « est assuré par les agents placés sous l'autorité ou mis à la disposition du ministre chargé de l'action sociale ou du représentant de l'État dans le département » (article L. 133-1 du CASF) ;
- ils sont tenus de remplir annuellement une étude nationale de coûts (ENC-AHI), sous peine de pénalité financière (articles L. 345-1 et L. 322-8-1 du CASF). En 2024, le taux de remplissage de l'ENC-AHI⁷ était de près de 97 % pour les CHRS et de 75% pour les CHU. Selon la Dihal néanmoins les pénalités financières n'ont été appliquées que très marginalement.

⁵ Qui succède en cela à l'agence nationale de l'évaluation sociale et médico-sociale (ANESM),

⁶ Manuel d'évaluation de la qualité des établissements et services sociaux et médico-sociaux, HAS, mars 2022

⁷ Portant sur les données d'activité de 2024.

Enfin, depuis 2018, l'article L. 345-2-2 dispose que « l'hébergement d'urgence prend en compte, de la manière la plus adaptée possible, les besoins de la personne accueillie, notamment lorsque celle-ci est accompagnée par un animal de compagnie. », le refus d'accueil de leur animal de compagnie dans les centres d'hébergement constituant un facteur de non recours à l'hébergement pour certaines personnes sans-abri.

Source : Mission, d'après Légifrance.

1.1.1.2. Le dispositif national d'accueil

Le dispositif national d'accueil (DNA) des demandeurs d'asile comporte 121 732 places autorisées en 2024, dans cinq types de structures :

- ◆ les centres d'accueil et d'évaluation des situations (CAES), dédiés à l'accueil de courte durée des primo-arrivants devant enregistrer leur demande d'asile, pour 6 667 places (dont places en SAS d'accueil territoriaux) ;
- ◆ les hébergements d'urgence pour demandeurs d'asile (HUDA) et les centres relevant du programme d'accueil et d'hébergement des demandeurs d'asile (PRAHDA), pour les demandeurs en procédure accélérée ou en procédure Dublin⁸ avec 53 905 places ;
- ◆ les centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA) pour les demandeurs d'asile en procédure normale ou accélérée⁹, avec 49 742 places ;
- ◆ les centres provisoires d'hébergement (CPH), dédiés aux demandeurs d'asile qui ont obtenu le statut de réfugié (dit « bénéficiaire de la protection internationale », BPI) pour 11 418 places.

Ces places sont financées par l'État sur le programme 303 (cf. annexe V). **La loi de finances initiale pour 2025 prévoit la fermeture d'environ 6 000 places d'HUDA, ce qui ramène la capacité totale financée du DNA à un peu plus de 115 000 places**, dans le contexte de diminution de la demande d'asile entre 2023 et 2024 (cf. annexe I). Depuis 2022 les réfugiés Ukrainiens sont bénéficiaires d'une protection temporaire (BPT) et sont hébergés dans un parc spécifique (cf. encadré 2).

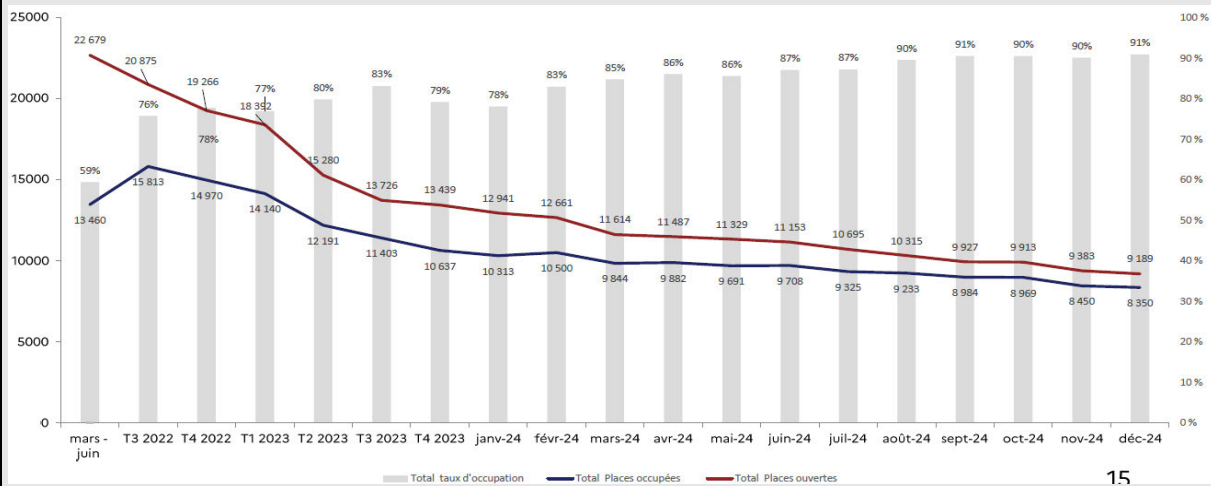
Encadré 2 : Le dispositif d'accueil des réfugiés ukrainiens

Le Conseil européen a activé le 2 mars 2022 la directive 2011/55/CE pour garantir aux Ukrainiens le bénéfice de la protection temporaire (BPT). Cette protection offre au bénéficiaire une situation régulière sur le territoire de l'Union européenne, et la même allocation que celle octroyée aux demandeurs d'asile. Par ailleurs, l'État français a mis en place une plateforme nationale de recensement des différentes offres d'hébergements et de logements qui émanaient des particuliers, des collectivités territoriales et des organismes publics, en complément de l'ouverture de places financées par le programme 303. En mars 2022, 22 679 places d'hébergement avaient été ouvertes et financées par le programme 303 pour l'accueil des réfugiés Ukrainiens. Celles-ci n'ont pas été saturées, et ont accueilli au maximum près de 16 000 personnes au troisième trimestre 2022 (cf. figure 1). La taille du parc a été progressivement réduite : en décembre 2024, il restait 9 189 places, accueillant 8 350 personnes. Le programme 177 a aussi été mobilisé pour l'accueil des réfugiés ukrainiens : des places spécifiques en logement adapté, sous la forme de contrats d'intermédiation locative (IML, cf. annexe IV) ont été mises à disposition de ce public.

⁸ Note explicative de la procédure Dublin

⁹ Note explicative de la procédure normale ou accélérée

Figure 1 : Nombre de places et occupation des places d'hébergement du dispositif d'accueil des réfugiés ukrainiens



Source : DGEF

Source : Mission

1.1.1.3. L'hébergement médicalisé

Des hébergements médicalisés pour l'accueil de personnes sans domicile présentant des pathologies sont financés par le sixième sous-objectif de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM). Il s'agit de dispositifs de soins pour personnes sans domicile dont la pathologie d'admission ne relève pas d'une prise en charge hospitalière mais nécessite un suivi spécifique. Ils sont déclinés en trois types d'hébergements qui ont le statut d'ESSMS :

- ◆ les lits halte soins santé (LHSS), destinés aux personnes sans domicile atteintes de pathologies aiguës, afin d'éviter une aggravation de leur état de santé. En 2024, 2 806 places étaient financées ;
- ◆ les lits d'accueil médicalisé (LAM) destinés aux personnes sans domicile porteuses de maladies chroniques graves afin de permettre un suivi médical continu et une éducation thérapeutique adaptée. En 2024, 1 262 places étaient financées ;
- ◆ les appartements de coordination thérapeutique (ACT), pour les personnes sans domicile porteuses de pathologies chroniques somatiques et/ou psychiatriques. En 2023, 3 471 places étaient installées¹⁰.

La prise en charge comprend l'hébergement, la restauration, l'accompagnement social et le suivi médical. L'utilisateur signe un contrat de séjour et s'engage dans un parcours de soins, dont l'observance est assurée par l'infirmière coordonnatrice.

En 2024, 4 068 places étaient financées dans ces structures, contre 2 501 en 2019. En complément, il existe aussi des appartements de coordination thérapeutique (ACT) qui sont des structures d'hébergement pour les personnes souffrant d'une maladie chronique en situation de vulnérabilité psychologique ou sociale. Ceux-ci sont présentés plus en détail dans l'annexe IV.

¹⁰ Hors ACT « hors les murs », qui ne comprennent pas d'hébergement.

1.1.1.4. L'hébergement relevant du service d'aide sociale à l'enfance

Enfin, les établissements d'accueil mère-enfant (EAME) ont pour mission d'héberger les femmes enceintes ou les mères isolées accompagnées d'enfants de moins de trois ans. Ils font partie du service d'aide sociale à l'enfance et relèvent de la gestion des départements qui doivent disposer de telles structures¹¹. Les EAME comptaient 6 200 places au 31 janvier 2021. **Ces places sont financées par les conseils départementaux.**

Les structures de logement adapté sont développées dans l'annexe IV.

1.1.2. Les deux principaux parcs d'hébergement sont pilotés de manière indépendante au niveau national par deux autorités distinctes relevant de périmètres ministériels différents, mais sont placés sous l'autorité unique du préfet au niveau local

Les deux principaux parcs d'hébergement pour les personnes sans domicile sont financés et pilotés au plan national séparément :

- ♦ l'hébergement généraliste, piloté par la délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (Dihal) et financé par le programme 177 « *hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables* » ;
- ♦ dispositif national d'accueil, piloté par la direction générale des étrangers en France (DGEF) du ministère de l'intérieur et financé par le programme 303 « *immigration et asile* ».

Le pilotage de ces dispositifs au niveau national est donc distinct, et la calibration des enveloppes budgétaires dédiées aux deux programmes et du nombre de places d'hébergement est réalisée de manière distincte dans le cadre de la loi de finances initiale.

Il n'y a pas de dispositifs co-financés, à l'exception des SAS régionaux (cf. encadré 10) et du dispositif mis en place en 2022 pour les réfugiés Ukrainiens (cf. encadré 2). Dans son rapport sur les relations entre l'État et les gestionnaires de structures d'hébergement, la Cour des comptes relève en 2024 que si les échanges entre les deux administrations sont fréquents autour de thématiques d'intérêt commun, « *ceux-ci ne conduisent pas pour autant à la constitution d'une politique publique commune de l'hébergement* ». Les deux parcs obéissent ainsi à des modalités d'organisation et de gestion différentes (cf. tableau 2).

¹¹ Article L 221-2 du code de l'action sociale et des familles. À ce titre, certains conseils départementaux financent le séjour dans l'hébergement généraliste de femmes enceintes ou isolées avec enfants de moins de 3 ans.

Au niveau local, les deux parcs sont placés sous l'autorité unique du préfet de département. Les services déconcentrés de l'État en charge du pilotage local des parcs d'hébergement généraliste et du DNA sont la direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement (Drihl) pour l'Île-de-France et les directions départementales de l'emploi, du travail et des solidarités (DDETS) pour le reste du territoire, qui sont placés sous l'autorité du préfet de région ou du département. Par ailleurs, les places d'hébergement médicalisé sont autorisées et financées par l'agence régionale de santé (ARS), et figurent dans le plan départemental d'action pour l'hébergement et le logement pour les personnes défavorisées (PDAHLPD). Dans les territoires visités par la mission, il a cependant été décrit que **les dialogues de gestion pour les deux parcs sont effectués de manière dissociée, souvent par des équipes distinctes alors que les opérateurs des deux parcs sont parfois les mêmes.** Les services déconcentrés de l'État sont notamment chargés de réaliser des contrôles sur place des établissements d'hébergement. Les difficultés rencontrées par les services déconcentrés dans la gestion et le contrôle des opérateurs d'hébergement ont été documentées par la Cour des comptes en 2024¹², qui regrette un pilotage encore insuffisant. La mission a renouvelé ce constat, et formule une proposition de mise en place auprès des DDETS d'un système d'information dédié à la remontée d'informations dans le cadre des dialogues de gestion des établissements des deux parcs qui est développée en annexe VI.

¹² « Les relations entre l'État et les gestionnaires de structures d'hébergement », exercices 2017-2023, Cour des comptes, 12 juillet 2024.

Annexe II

Tableau 2 : Comparaison des modalités de pilotage de l'hébergement généraliste et du DNA

Type de parc	Hébergement généraliste	DNA
Nombre de places en 2025	201 158	113 257
Administration chargée du pilotage national	Dihal	DGEF
Administration chargée du pilotage local	Préfets par le biais des services déconcentrés de l'État : direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement (Drihl) pour l'Île-de-France et directions départementales de l'emploi, du travail et des solidarités (DDETS) pour le reste du territoire	
Organisation chargée de l'orientation des places d'hébergement	SIAO (un par département) aux statuts divers (associations, groupements d'association, groupement d'intérêt public), placés sous l'autorité du préfet et qui n'ont pas d'organe national de coordination.	L'office français de l'immigration et de l'intégration (Ofii), qui est un opérateur du ministère de l'intérieur disposant d'un réseau de 31 délégations territoriales
Opérateurs d'hébergement	1 100 organismes (associations, sociétés d'économie mixtes, groupements d'intérêt public) pour 3 000 établissements.	
Conditions d'éligibilité à l'entrée dans l'hébergement	Inconditionnel	Demandeur d'asile
Critère de sortie	Principe de continuité de la prise en charge	Obtention du statut de bénéficiaire de la protection internationale (BPI) ou de débouté du droit d'asile
Type de structures	CHRS, CHU et nuitées hôtelières	CAES, CADA, HUDA, PRAHDA, CPH
Existence d'un cahier des charges décrivant les missions des structures	Pour les CHRS, les missions sont définies par le code de l'action sociale et des familles (CASF, articles L. 345-1 à L. 345-4). Il n'y a pas de cahier des charges concernant les modalités de fonctionnement des structures de l'hébergement généraliste : un référentiel établi en 2011 sous l'égide de la direction générale de l'action sociale (DGAS) existe et décrit les prestations mais sans les normer (par exemple il n'y a pas de norme concernant le taux d'encadrement). Des modèles de cahier des charges pour les CHRS et les CHU sont en cours d'établissement par la Dihal, et la plateforme d'achat de nuitées hôtelières pour l'Île-de-France (Delta) en partenariat avec la Drihl a défini trois niveaux de qualité de prestation pour l'hôtel.	Les cahiers des charges des CAES, CADA, HUDA sont définis par arrêté. Pour les CPH, ils sont annexés aux appels à projets de création de ces places. Pour les PRAHDA, le cahier des charges est défini dans le marché public de création de ces places.

Source : Mission.

La composition de l'offre au niveau national et sa répartition territoriale sont très différentes dans les deux parcs.

D'une part, le parc généraliste est passé de 154 034 places en 2019 à 201 158 places en 2024 (+ 31 %). Les ouvertures ont majoritairement été réalisées au moment de la crise sanitaire afin de répondre aux besoins de mise à l'abri, et ont principalement été réalisées en CHU (+ 27 000 places entre 2019 et 2020) et à l'hôtel (+ 21 000 places entre 2019 et 2020). Les places ont principalement été ouvertes en Île-de-France (+ 25 000 places entre 2017 et 2024).

Depuis 2021 le nombre total de places d'hébergement généraliste au niveau national est limité au seuil de 202 000 places en moyenne annuelle. La Dihal régule le niveau du parc en se fondant sur le principe d'une cible de nombre de places ouvertes en moyenne annuelle au niveau régional prévu par instruction¹³. Chaque région se voit affecter en début d'année un nombre cible maximal de places qui ne doit pas être dépassé, et chaque mois les services de l'État en région doivent remplir un suivi du nombre de places ouvertes pour le mois qui vient de s'écouler qu'ils transmettent à la Dihal.

La stratégie portée par la Dihal sur la composition du parc vise :

- ♦ à réduire le nombre de nuitées hôtelières qui constituent de l'hébergement très flexible mais peu qualitatif (cf. partie suivante) pour les transformer au moins en partie en CHU ;
- ♦ à transformer les places de CHU dont le coût moyen unitaire à la nuit s'approche de celui d'un CHRS afin de passer ces places sous un régime d'autorisation qui rend plus aisé sa programmation pluriannuelle et sa gestion, selon la recommandation du rapport de la Cour des comptes de 2024¹⁴

La répartition des places n'est pas uniforme sur le territoire (cf. graphique 1). L'Île-de-France concentre 47 % des places d'hébergement généraliste, suivie par le Grand Est (10 %), l'Auvergne-Rhône-Alpes (10 %), les Hauts-de-France (7 %) et l'Occitanie (6 %). La surreprésentation de l'Île-de-France tient principalement à la concentration des places d'hôtel, et dans une moindre mesure à celle des places de CHU dans cette région, en effet, l'Île-de-France représente seulement 27 % des places en CHRS, mais 40 % des places en CHU et 74 % des nuitées hôtelières.

La répartition régionale des places n'est pas remise en question, en effet, il est estimé que les ouvertures massives réalisées pendant la crise sanitaire ont permis le rééquilibrage des régions sous-dotées.

Les places d'hébergement généraliste sont concentrées dans les grandes villes. Les départements des grandes métropoles françaises ont un taux d'équipement plus élevé que le reste du territoire : le nombre de places par milliers d'habitants est supérieur à 20 dans les départements du Rhône, de Seine-Saint-Denis, de Paris, d'Isère et des Bouches-du-Rhône alors qu'il est de 3 au niveau national.

D'autre part, le nombre de places dans le parc DNA est passé de 108 104 à 121 732 entre 2019 et 2024, soit une augmentation de 13 %, qui a principalement été portée par l'ouverture de places en CADA. Après avoir augmenté de manière continue depuis 2012, le nombre de places dans le DNA diminuera en 2025 : le projet de loi de finances pour 2025 prévoit en effet la fermeture de 6 000 places d'HUDA.

La répartition des places du DNA au niveau régional est fondé sur « le schéma national d'accueil des demandeurs d'asile et d'intégration des réfugiés » (cf. encadré 3).

¹³ Instruction du ministère chargé du logement relative au pilotage du parc d'hébergement et au lancement d'une campagne de programmation pluriannuelle de l'offre pour la mise en œuvre du Logement d'abord du 26 mai 2021

¹⁴ « Les relations entre l'État et les gestionnaires de structures d'hébergement », exercices 2017-2023, Cour des comptes, 12 juillet 2024.

Annexe II

L'Ofii est chargé de l'orientation régionale des demandeurs d'asile, en fonction de « *la part des demandeurs d'asile accueillis dans chaque région en application du schéma national et en tenant compte des besoins et de la situation personnelle et familiale du demandeur* » (article L. 551-3 du Ceseda). **Un demandeur d'asile peut donc être orienté en dehors de la région dans laquelle il dépose sa demande.** Le refus de l'orientation proposée entraîne la perte totale ou partielle des conditions matérielles d'accueil (CMA) composées de l'allocation pour demandeur d'asile et de l'hébergement (article L. 551-15 du Ceseda), la loi prévoyant néanmoins la prise en compte de la vulnérabilité du demandeur dans cette décision.

Encadré 3 : Le schéma national d'accueil des demandeurs d'asile et d'intégration des réfugiés

Le schéma national d'accueil des demandeurs d'asile et d'intégration des réfugiés fixe :

- la part des demandeurs d'asile accueillis dans chaque région ;
- la répartition des lieux d'hébergement qui leur sont destinés » (article L. 551-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, Ceseda), arrêté par le ministère de l'Intérieur après avis du ministère chargé du logement et transmis au Parlement.

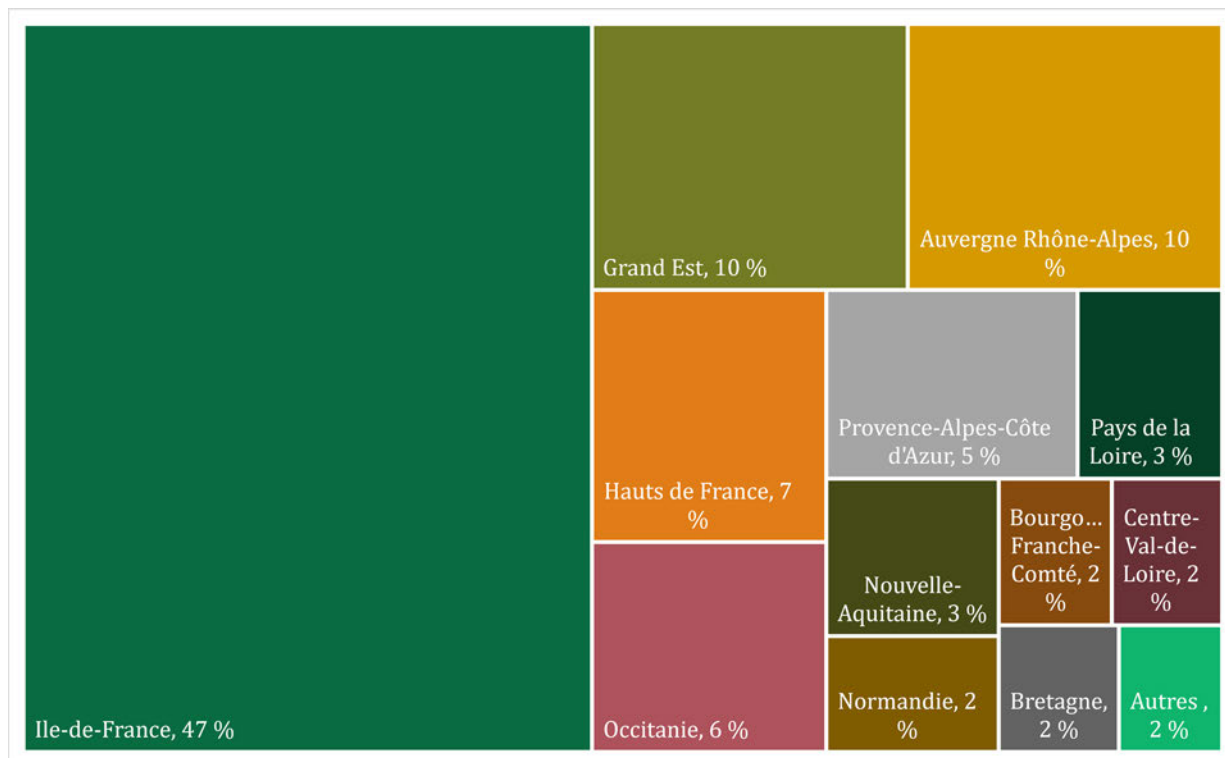
Il revient au préfet de le décliner dans un schéma régional, établi après avis d'une commission composée de représentants des collectivités territoriales, des services départementaux de l'éducation nationale, de gestionnaires de lieux d'hébergement du DNA et d'associations de défense des droits des demandeurs d'asile.

Source : Mission

Les places du DNA sont réparties par région de manière plus uniforme que dans l'hébergement généraliste (cf. graphique 2). L'Île-de-France est aussi la région la plus dotée mais ne dispose que de 16 % des places du DNA, contre 47 % des places d'hébergement généraliste, et le Grand-Est (14 %) et l'Auvergne-Rhône-Alpes (13 %) ont des dotations comparables à celles de l'Île-de-France.

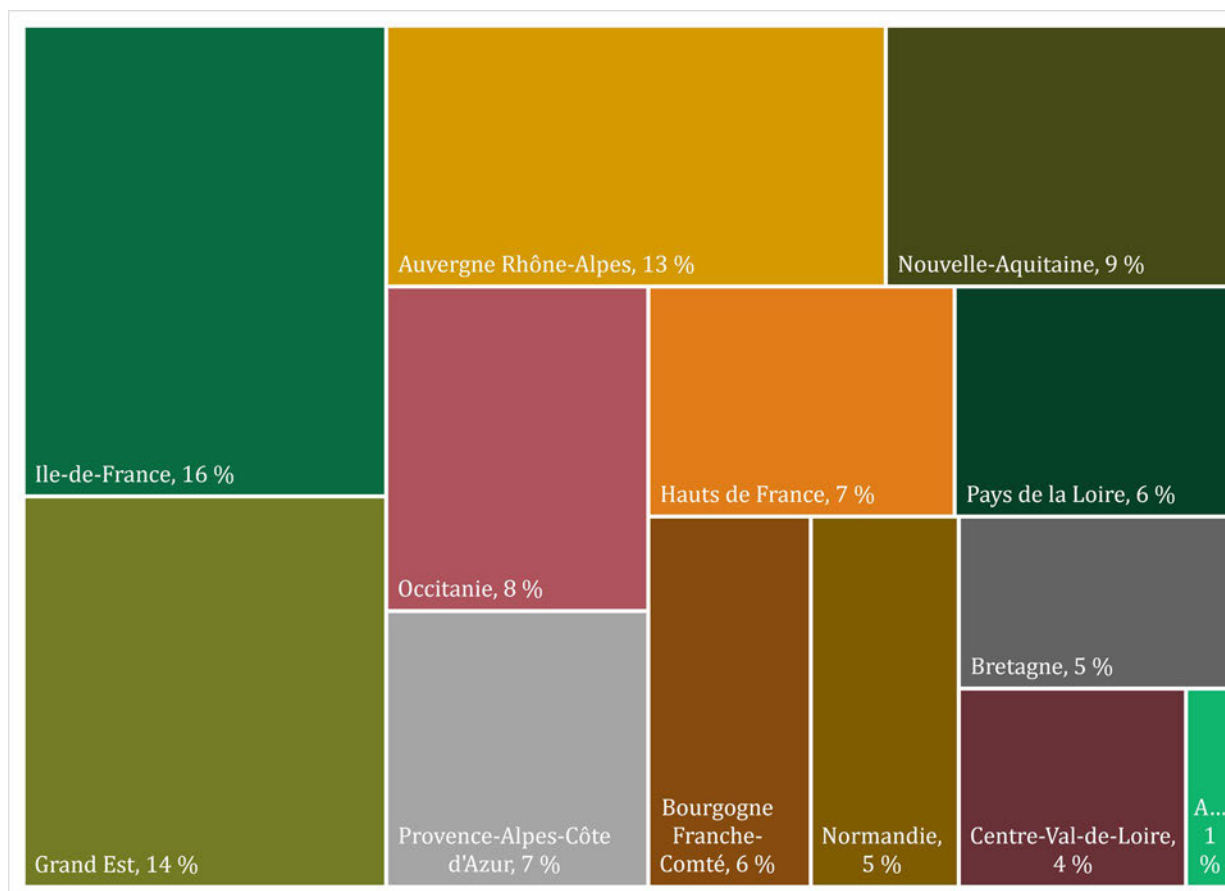
Annexe II

Graphique 1 : Répartition régionale des places d'hébergement généraliste, en 2024



Source : Mission d'après les données de la Dihal

Graphique 2 : Répartition régionale des places du DNA, en 2024

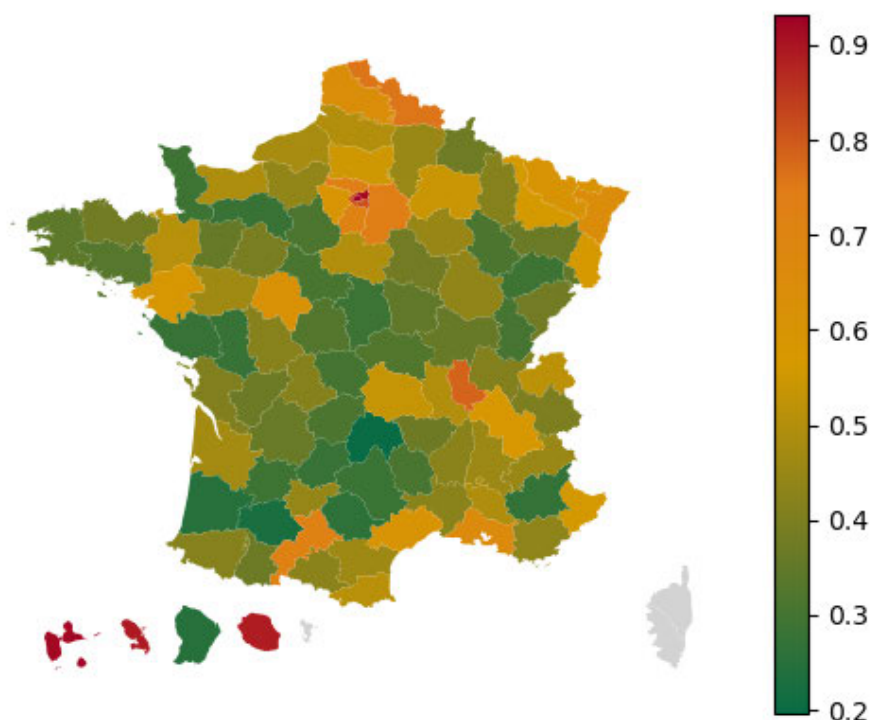


Source : Mission d'après les données de l'Ofii

Annexe II

Le déséquilibre de la répartition des places entre les deux parcs au niveau régional se retrouve également au niveau départemental. Les 10 départements (cf. graphique 3) disposant de la part la plus élevée de places en hébergement généraliste dans l'ensemble des places d'hébergement sont principalement situées en Île-de-France et dans les départements et régions d'outre-mer. Il s'agit de : Paris (93 %), la Guadeloupe (92 %), la Seine-Saint-Denis (91,5 %), la Martinique (89 %), la Réunion (89 %), le Val-de-Marne (81 %), les Hauts-de-Seine (80 %), le Rhône (78 %), le Nord (76 %) et la Seine-et-Marne (74 %).

Graphique 3 : part du nombre de places d'hébergement généraliste dans l'ensemble des places dédiées à l'hébergement généraliste et au DNA, par département, en 2024



Source : données Dihal et Ofii 2024, calculs du pôle Science des données de l'IGF.

1.2. Les gestionnaires d'hébergement sont principalement des associations, qui reçoivent les décisions d'orientation des personnes sans domicile d'un opérateur de l'État pour le DNA et de services majoritairement associatifs pour le parc généraliste

1.2.1. L'orientation des personnes dans l'hébergement est réalisée par un opérateur national sous tutelle du ministère de l'Intérieur pour le DNA, et par un service intégré d'accueil et d'orientation (SIAO) par département pour l'hébergement généraliste, placé sous l'autorité du préfet

L'orientation vers les structures d'hébergement est confiée aux services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO) pour l'hébergement généraliste et à l'Ofii pour le DNA :

- ♦ **les SIAO sont définis par l'article L. 345-2 du code de l'action sociale et des familles (CASF), et sont placés dans chaque département sous l'autorité du préfet.** Ils sont chargés de la coordination de la veille sociale, de l'opération du numéro d'urgence sociale (le numéro téléphonique d'urgence 115), de la centralisation des demandes de prise en charge et de la première évaluation de la situation de détresse des personnes sans-abri, de l'orientation dans l'hébergement généraliste et de l'accompagnement vers le logement. Les établissements d'hébergement peuvent admettre en urgence des personnes en situation de détresse sous réserve d'en informer le SIAO. Il existe un SIAO par département, opéré par des organismes aux statuts divers (association, groupement d'associations, groupement d'intérêt public...). Le dialogue de gestion entre l'État et les SIAO est réalisé par les services déconcentrés de l'État au niveau départemental (avec les DDETS), sauf en Île-de-France où les conférences sont pilotées par la Drihl, au niveau régional. Le fonctionnement des SIAO fait l'objet d'une analyse dédiée, exposée en l'annexe III ;
- ♦ **l'office français de l'immigration et de l'intégration (Ofii) est un établissement public administratif sous la tutelle du ministère de l'Intérieur. Il est notamment chargé de la gestion de la demande d'asile et dans ce cadre de l'orientation dans le DNA des demandeurs qui sollicitent un hébergement.** L'Ofii pilote l'occupation des places du DNA mais n'en gère pas le financement, qui est réalisé par la DGEF. L'Ofii compte 31 délégations territoriales, et est représenté dans 7 pays hors de France. L'Ofii est aussi chargé de l'intégration des étrangers autorisés à séjourner en France et de l'organisation de l'aide au retour volontaire (cf. encadré 12).

Les SIAO sont responsables de l'orientation vers les places d'hébergement de l'ensemble de leur territoire, hors DNA géré par l'Ofii. Ils réalisent donc aussi l'orientation vers les hébergements médicalisés (LAM, LHSS, ACT) en collaboration avec les équipes médico-sociales. En complément, certains départements financent des places d'hébergement dédiés aux publics pour lesquels ils ont une compétence (notamment les femmes seules avec enfant de moins de 3 ans). La visibilité du SIAO sur les places opérées par les collectivités territoriales dépend des partenariats locaux mis en place, et la mission n'a pas pu apprécier les pratiques sur l'ensemble du territoire.

1.2.2. Plus de mille organismes opèrent des établissements d'hébergement généraliste (hors hôtel) ou du DNA, et un opérateur public concentre l'achat de 70 % des nuitées hôtelières

Le parc d'hébergement (généraliste et DNA) est opéré par un grand nombre d'organismes gestionnaires différents.

1.2.2.1. S'agissant de l'hébergement généraliste, hors hôtel

Au niveau national, en 2023 (dernières données disponibles à la Dihal), **929 opérateurs ont reçu des crédits du programme 177 pour des activités d'hébergement¹⁵** :

- ♦ 835 pour des établissements d'hébergement généraliste hors CHRS (CHU) ;
- ♦ 466 pour des CHRS.

372 opérateurs (soit 40 %) exploitent les deux types de dispositifs. Les organismes gestionnaires d'hébergement généraliste sont majoritairement des associations (78 % en CHU et 88 % en CHRS et plus de 85 % des crédits), et plus marginalement des établissements publics locaux (14 % en CHU et 7 % en CHRS).

¹⁵ D'après les extractions du logiciel Chorus.

Annexe II

En termes de nombre de places opérées¹⁶, les 15 principaux opérateurs de CHRS (présentés en tableau 3) représentent 26 % des places. La concentration est plus importante en CHU, où les 15 principaux gestionnaires opèrent 41 % des places. Aucun organisme gestionnaire n'opère plus de 5 % des places.

Tableau 3 : Principaux organismes gestionnaires de places dans l'hébergement généraliste

Dispositif	Nom	Nombre de places	Pourcentage du parc
CHRS	Fondation de l'Armée du Salut	1 961	4 %
	La Croix Rouge Francaise	1 277	3 %
	France Horizon	1 022	2 %
	Coallia	973	2 %
	Centre D'action Sociale Ville De Paris	950	2 %
	Association des cités du Secours Catholique	925	2 %
	SOS Solidarites	874	2 %
	Association Aurore	795	2 %
	Association Emmaüs	765	2 %
	Association Alc	575	1 %
	Association La Sasson	524	1 %
	Arile	489	1 %
	Centre d'action sociale protestant	480	1 %
	Association Arfog Lafayette	444	1 %
	Association Emergence "S"	426	1 %
Total CHRS		12 479	26 %
CHU	Association Aurore	3 228	5 %
	La Croix Rouge Francaise	3 064	5 %
	Fondation de l'Armée du Salut	2 776	5 %
	Association Emmaüs	2 161	4 %
	Coallia	2 159	4 %
	Centre d'action sociale protestant	2 125	3 %
	Association Equalis	1 511	2 %
	SOS Solidarites	1 436	2 %
	Adoma	1 370	2 %
	France Horizon	1 218	2 %
	Association foyer Notre-Dame des sans-abri	914	1 %
	Association A.F.E.J.I.	773	1 %
	Cités Caritas	751	1 %
	Association des cités du Secours Catholique	703	1 %
	Association Pierre Valdo	678	1 %
Total CHU		24 867	41 %

Source : ENC-AHI sur les données d'activité 2023. Note : le pourcentage du parc a été calculé en rapportant le nombre de places au nombre de places totales déclarées dans l'ENC-AHI, dont le remplissage n'est pas exhaustif (97 % pour les CHRS et 75 % pour les CHU).

¹⁶ Selon l'ENC-AHI 2023, dont le taux de remplissage est de 97 % pour les CHRS et de 75 % pour les CHU.

Le conventionnement avec les opérateurs d'établissements d'hébergement généraliste relève des services déconcentrés de l'État, et la Dihal n'a pas de vision exhaustive nationale des établissements d'hébergement. La refonte du logiciel dédié à la gestion des demandes d'hébergement, d'orientation et de suivi des ménages mis à disposition des SIAO par la Dihal, nommé « *SI SIAO* », doit pallier ce manque (cf. annexe III). Le logiciel doit en effet proposer un module « *offre* » qui recense les places dédiées à l'hébergement dans chaque établissement, afin que les opérateurs du SIAO puissent avoir la vision de leur occupation et effectuer des propositions d'orientation des demandeurs. Le module « *offre* » a été mis en production au mois de février 2025 : il est fondé sur une remontée d'information demandée à chaque service départemental par la Dihal en début d'année 2025. L'extraction du module « *offre* » transmise à la mission au mois de mars 2025 liste des dispositifs d'hébergement (CHRS et CHU) correspondant à 497 entités juridiques distinctes, soit un peu plus de la moitié du nombre d'opérateurs ayant reçu des crédits pour l'hébergement en 2023 selon les données budgétaires. La liste recense 68 741 places d'hébergement, alors que 138 822 places étaient présentes dans le parc CHRS et CHU au 31 décembre 2024. **A la date de la mission, le module « *offre* » du SI SIAO ne recense que la moitié du parc d'hébergement généraliste.** La Dihal poursuit les efforts de recensement en lien avec les services déconcentrés pour atteindre l'exhaustivité avant la fin de l'année 2025.

L'ENC affiche un meilleur taux de remplissage, de 97 % pour les CHRS et de 75 % pour les CHU¹⁷. Cependant, la non réponse peut être notamment due à la petite taille de certains opérateurs qui n'ont pas les ressources suffisantes pour répondre à une enquête administrative. Ainsi, estimer le nombre d'opérateurs différents par territoire à partir des réponses à l'ENC risque de présenter un biais important.

A la date de la mission, il n'est donc pas possible de connaître le nombre d'opérateurs d'hébergement généraliste par département, ni le nombre d'établissements qu'ils gèrent et ainsi d'analyser leur concentration en fonction des territoires.

1.2.2.2. S'agissant des nuitées hôtelières de l'hébergement généraliste

L'extraction budgétaire des crédits dédiés au financement des nuitées d'hôtel fait état de versements à 172 tiers différents en 2023, dont 93 ont le statut d'associations et 63 sont des entreprises commerciales (cf. tableau 4). Pour autant, 69 % des crédits sont versés à un seul opérateur, le Samu social de Paris¹⁸ qui héberge notamment la plateforme de réservation hôtelière Delta, qui gère les nuitées pour toute l'Île-de-France, soit 74 % des nuitées nationales. Les autres bénéficiaires sont des associations d'hébergement ou opératrices de SIAO, ou directement des hôteliers privés, ce qui reflète la disparité des pratiques d'achat de nuitées sur le territoire. La Cour des comptes, dans un rapport de 2024¹⁹ souligne notamment que certaines pratiques d'achat ne respectent pas les règles de la commande publique, et qu'elles doivent dès lors évoluer.

¹⁷ En termes de nombre de places représentées dans l'ENC.

¹⁸ Le Samu social de Paris est un établissement public national en tant que groupement d'intérêt public (GIP).

¹⁹ « *Les relations entre l'État et les gestionnaires de structures d'hébergement* », exercices 2017-2023, Cour des comptes, 12 juillet 2024.

Tableau 4 : Statuts juridiques des tiers récipiendaires de crédits pour les nuitées hôtelières

Statut	Nombre de tiers	En part des tiers	En part des montants perçus
Associations	93	54 %	19 %
Établissements publics nationaux	1	1 %	69 %
Établissements publics locaux	7	4 %	0,06 %
Entreprises commerciales	63	37 %	5 %
Autres organismes privés	8	5 %	7 %
Total	172	100 %	100 %

Source : Mission à partir de l'extraction Chorus 2023 retraitée par la Dihal

Parmi les 93 associations qui ont reçu des crédits pour les nuitées hôtelières, 5 font partie des plus gros opérateurs de places en CHRS ou CHU. Il s'agit de Coallia, de l'association Alc, de la Croix rouge française, de l'entraide Pierre Valdo et d'Alfa3a.

Afin d'uniformiser les pratiques et les mettre en conformité, la Dihal a adressé un courrier aux préfets en fin d'année 2024 leur demandant de mettre en place sur leur territoire une démarche de *sourcing* des hôteliers de leur territoire, avant de leur communiquer dans un second temps un mode opératoire pour la passation des marchés, qui leur sera confiée.

1.2.2.3. S'agissant du DNA

Le DNA est composé de 1 130 centres répartis sur l'ensemble du territoire à l'exception de la Corse et de Mayotte. **Les centres du DNA sont opérés par 241 organismes gestionnaires différents.** En moyenne, un département dispose de 5 organismes gestionnaires différents qui opèrent dans le DNA :

- ◆ le nombre maximal d'opérateurs différents est de 17 dans les Bouches-du-Rhône ;
- ◆ Paris, le Nord, le Pas-de-Calais, les Yvelines, le Calvados, l'Essonne, la Loire-Atlantique et la Seine-et-Marne ont 10 opérateurs différents ou plus ;
- ◆ il n'y a qu'un seul opérateur en Guadeloupe, à La Réunion, en Martinique et dans le territoire de Belfort.

La très grande majorité des organismes gestionnaires du DNA, soit 192 opérateurs (80 %) ne sont présents que dans un seul département.

Les cinq organismes gestionnaires présents dans le plus grand nombre de départements sont :

- ◆ Adoma, société anonyme d'économie mixte présente dans 67 départements avec 193 établissements ;
- ◆ Coallia, association présente dans 37 départements avec 149 établissements ;
- ◆ France Terre d'Asile, association présente dans 29 départements avec 52 établissements ;
- ◆ la Croix rouge française, association présente dans 19 départements avec 34 établissements ;
- ◆ le groupe SOS solidarités, association présente dans 17 départements avec 32 établissements.

La concentration des organismes gestionnaires (en termes de nombre de places) est plus élevée dans le DNA qu'en hébergement généraliste. Dans le DNA, les 15 principaux gestionnaires opèrent 57 % des places du parc. Les principaux gestionnaires et le nombre de places opérées sont présentés dans le tableau 5.

Tableau 5 : Principaux organismes gestionnaires de places dans le DNA

Dispositif	Nom	Nombre de places	Pourcentage du parc
DNA	Adoma	20 765	18 %
	Coallia	13 766	12 %
	France Terre d'Asile	6 796	6 %
	La Croix Rouge Française	3 984	4 %
	SOS Solidarités	3 609	3 %
	Entraide Pierre Valdo	3 066	3 %
	Forum Réfugiés	3 062	3 %
	France Horizon	2 301	2 %
	Alfa3a	1 496	1 %
	Amli	1 361	1 %
	Casp	1 228	1 %
	Association Aurore	1 030	1 %
	Fondation Cos	1 011	1 %
	Diaconat Protestant	1 007	1 %
	Total DNA	64 482	57 %

Source : Ofii.

Deux gestionnaires opèrent plus de 10 000 places dans le DNA : Adoma opère 18 % du parc, et Coallia en opère 12 %.

Les plus gros organismes gestionnaires (en termes de nombre de places) opèrent dans les deux parcs :

- ♦ 8 des 15 principaux opérateurs du DNA ont aussi des places dans l'hébergement généraliste. Il s'agit d'Adoma, de Coallia, de la Croix rouge française, de SOS solidarités, de l'entraide Pierre Valdo, de France Horizon et d'Alfa3a ;
- ♦ 11 des 15 principaux opérateurs d'hébergement généraliste ont aussi des places dans le DNA. Il s'agit de la fondation de l'Armée du Salut, de la Croix rouge française, d'Aurore, de Coallia, d'Emmaüs, de SOS solidarités, de France Horizon, d'Equalis, de l'association des cités du Secours Catholique, d'Adoma et de l'AFEJL.

1.3. La réglementation n'encadre par le niveau d'accompagnement socio-éducatif, qui varie entre les régions, entre et au sein des dispositifs

La loi établit une distinction entre les prestations d'hébergement en urgence et de réinsertion sociale (cf. 1.1.1). Par ailleurs, les établissements d'hébergement du parc généraliste peuvent se spécialiser dans l'accueil de publics spécifiques (cf. encadré 1). Les prestations d'accompagnement assurées par certains établissements peuvent ainsi être distinctes, et il revient au SIAO d'orienter la personne vers une structure capable de fournir un accompagnement adapté à sa situation.

Les textes réglementaires ne prescrivent pas le taux d'encadrement qui doit être mis en œuvre dans les structures de l'hébergement généraliste. Le référentiel des prestations du dispositif « accueil hébergement insertion »²⁰ établi par la Dihal sous l'égide la DGAS et datant de 2011 ne définit pas de norme. L'étude nationale de coûts (ENC-AHI) permet de connaître le nombre d'équivalent temps plein (ETP) de travailleurs socio-éducatifs dans les CHRS et CHU qui ont répondu à l'enquête.

²⁰ Référentiel national des prestations du dispositif « accueil – hébergement – insertion », Dihal, juin 2011.

Annexe II

En 2023 (dernière année disponible), **le taux d'encadrement est près de deux fois plus élevé en CHRS qu'en CHU**. Il s'établit en moyenne en effet à :

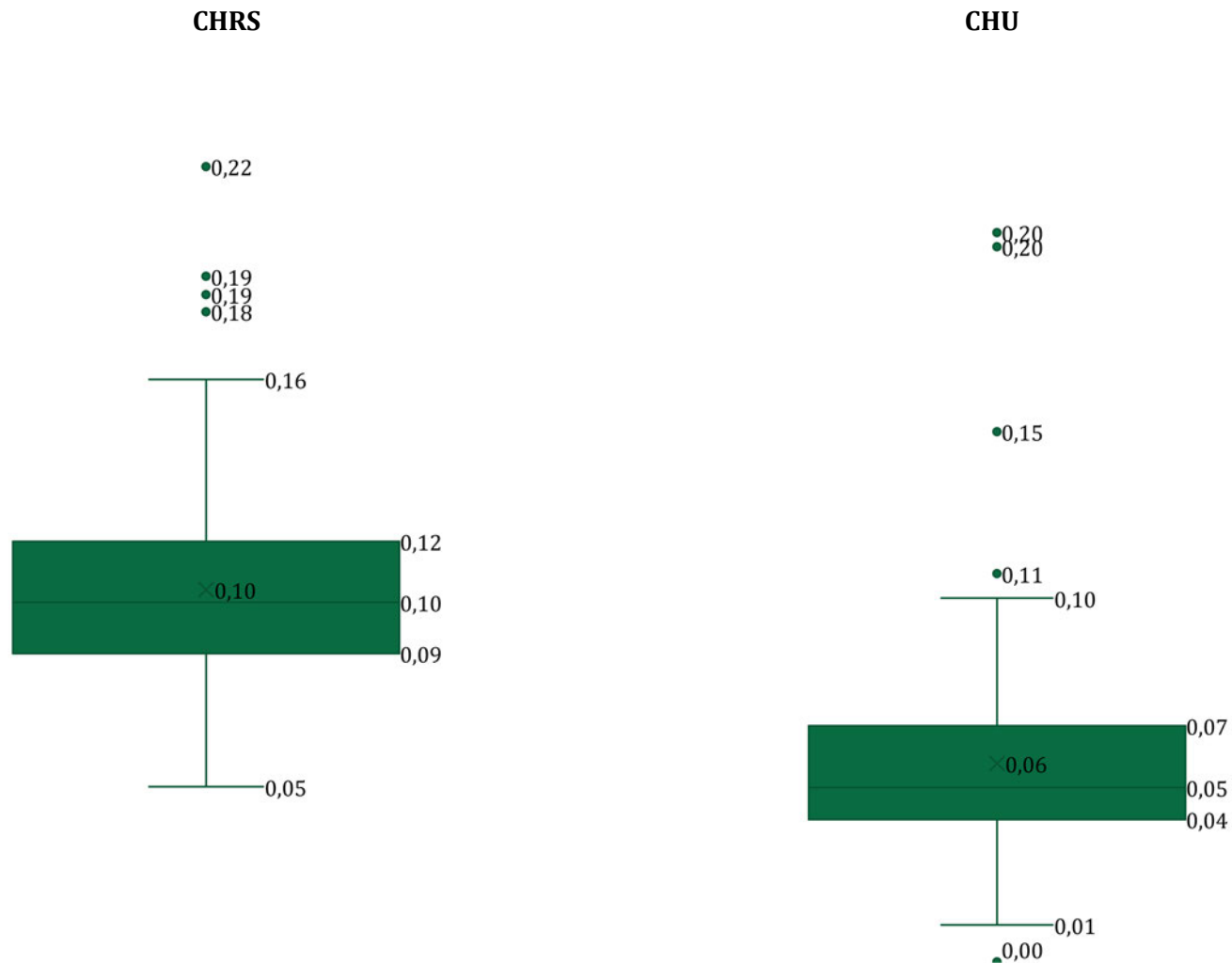
- ◆ 0,088 en CHRS, soit 1 ETP socio-éducatif pour 11 personnes hébergées ;
- ◆ 0,048 en CHU, soit 1 ETP socio-éducatif pour 21 personnes hébergées.

Ces taux d'encadrement sont stables depuis 2018.

Le taux d'encadrement constaté dans l'ENC en CHRS d'une part et en CHU d'autre part varie en fonction des régions. En 2023, en France hexagonale, il est compris entre 0,070 en Île-de-France et 0,11 en Occitanie pour les CHRS, et entre 0,036 en Bourgogne-Franche-Comté et 0,076 en Bretagne pour les CHU. Ces écarts sont difficilement explicables : si des taux d'encadrement élevés peuvent être nécessaires dans certaines structures qui accompagnent des publics spécifiques, une variabilité des besoins ne se justifie pas à l'échelle régionale. Cette variabilité se retrouve au niveau départemental (cf. graphique 4).

Annexe II

Graphique 4 : Distribution des taux d'encadrement de personnels socio-éducatifs par département, en 2023



Source : Mission à partir des données de l'ENC / Note : la croix indique la moyenne, les contours de la boîte colorée sont les quantiles à 25 % et 75 %, le trait dans la boîte est la médiane. Les traits extrêmes représentent les quantiles à 5 % et 95 %.

Les nuitées hôtelières ne s'accompagnent pas systématiquement d'un accompagnement par un travailleur social. Les nuitées hôtelières sont hors du champ de l'ENC, ainsi il n'existe pas de vision nationale permettant d'évaluer l'intensité de l'accompagnement dans ce mode d'hébergement. La mission a pu apprécier lors de ses déplacements la mise en œuvre d'initiatives locales, en complément d'éventuels suivis des familles avec enfants qui peuvent être réalisés par les services sociaux départementaux :

- ◆ en Île-de-France, la Drihl a mis en place en 2020 une « plateforme d'accompagnement social à l'hôtel » (PASH) par département. Celles-ci sont dotées au total de 188 travailleurs sociaux, qui accompagnent environ la moitié des ménages logés à l'hôtel ;
- ◆ dans les Bouches-du-Rhône, le SIAO 13 emploie trois travailleurs sociaux dédiés à l'accompagnement à l'hôtel, en complément d'une équipe mobile de 18 travailleurs sociaux employés par une association locale ;
- ◆ dans le Bas-Rhin, la DDETS finance une équipe mobile composée de deux interprètes et de 2,5 ETP de travailleurs sociaux pour aller vers les ménages logés à l'hôtel ;
- ◆ en Gironde ; le SIAO n'oriente pas les nuitées d'hôtel qui sont achetées et gérées directement par l'association CAIO qui effectue alors l'évaluation. Le SIAO oriente en sortie d'hôtel les personnes susceptibles d'être accompagnées dans d'autres dispositifs.

Dans le DNA les normes des prestations offertes sont prévues par des arrêtés pour les CAES, CADA et HUDA et dans les appels à projets visant à l'ouverture de places pour les CPH. Le taux d'encadrement ainsi défini **ne précise cependant pas systématiquement quelle est la fonction de la personne employée, qui n'est pas nécessairement un personnel socio-éducatif :**

- ◆ en CAES, le taux d'encadrement est fixé à 1 ETP pour 15 personnes hébergées, dont au moins 1 ETP ayant les « *qualifications professionnelles requises* » pour l'accompagnement dans les démarches administratives et juridiques pour 30 personnes hébergées ;
- ◆ en CADA le taux d'encadrement est fixé à 1 ETP pour 15 personnes hébergées (jusqu'à 1 pour 20 si toutes les prestations du cahier des charges sont mises en œuvre) ;
- ◆ en HUDA, il n'est pas défini ;
- ◆ en CPH il est au minimum de 1 ETP pour 10 personnes hébergées.

En synthèse, la mission constate que :

- ◆ un accompagnement par des travailleurs sociaux est proposé dans toutes les structures d'hébergement généraliste ; du simple au double entre CHU et CHRS, ce qui s'explique par les missions distinctes qui sont dévolues à ces structures (cf. 1.1.1), il est presque inexistant à l'hôtel, sauf en Île-de-France et dans certains départements qui ont mis en place des équipes mobiles ;
- ◆ aucun accompagnement socio-éducatif n'est prévu par la réglementation dans le DNA (à l'exception des CAES). Un taux d'encadrement est prévu qui croît à mesure que la procédure de demande d'asile se structure ; *de facto*, aucun taux d'encadrement n'est fixé en HUDA. En CPH, le taux d'encadrement est le plus élevé.

Les formations des travailleurs sociaux comprennent de nombreuses spécialisations (grand âge, précarité, enfance...), ainsi, tous ne sont pas également sensibilisés aux dispositifs d'orientation dans l'hébergement et le logement des publics en situation de grande précarité. Une étude réalisée en 2022 par l'Ofii sur l'accompagnement des personnes BPI à Paris montre que 42 % des travailleurs sociaux intervenant dans des centres du DNA parisien ne s'estiment pas suffisamment formés pour accompagner le public vers l'accès au logement. Pour pallier ce manque, certains SIAO organisent des sessions de formation à destination des travailleurs sociaux pour faire connaître leur fonctionnement et leurs pratiques, ainsi que les prérequis nécessaires pour réaliser une demande et accéder à un logement social. Les grands opérateurs d'hébergement et la fédération des acteurs de la solidarité (FAS) ont aussi développé des programmes de formation. Pour autant, les acteurs rencontrés par la mission font part d'un niveau de compétence hétérogène des travailleurs sociaux.

2. L'absence de domicile touche une diversité importante de situations qui la rend difficile à estimer, et les caractéristiques et les besoins de cette population sont mal connues

Afin de comprendre les facteurs de besoins en hébergement, la mission s'est intéressée à la quantification de la population privée de domicile et à ses caractéristiques socio-démographiques et administratives.

2.1. Les associations d'aide aux personnes mal logées estiment que 350 000 personnes n'ont pas de domicile en France en 2025, soit plus du double que le dernier recensement de cette population par l'Insee, qui date de 2012

Les personnes sans domicile sont définies par l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee). Au jour du recensement, ce sont les personnes ayant passé la nuit précédente dans la rue, un service d'hébergement ou un autre lieu non prévu pour l'habitation (comme une gare, un parc, un parking). Les personnes ayant passé la nuit précédente dans la rue ou un lieu non prévu pour l'habitation sont qualifiées de « sans abri ». Cette population est estimée par l'Insee à partir d'une enquête, dite « *Sans domicile* », dont les précédentes éditions datent de 2001 et 2012. Cette enquête n'est pas périodique, et doit être renouvelée en 2025.

La dernière édition de l'enquête « *Sans domicile* » fait état d'une population de 141 500 personnes sans domicile en France métropolitaine en 2012, en augmentation de + 15 % en onze ans. 10 % des personnes sans domicile étaient sans abri.

En l'absence d'évaluation périodique par le service statistique public, la fondation pour le logement des personnes défavorisées (anciennement fondation Abbé Pierre) publie annuellement une estimation du nombre de personnes sans domicile, qu'elle établissait à 300 000 personnes en 2020 et **350 000 personnes en 2025²¹**, soit une multiplication par plus de deux depuis 2012. Cette estimation est réalisée à partir du nombre total de places d'hébergement, des effectifs relevés lors de la Nuit de la Solidarité²² et du nombre de personnes en bidonville tel qu'estimé dans le recensement de la population.

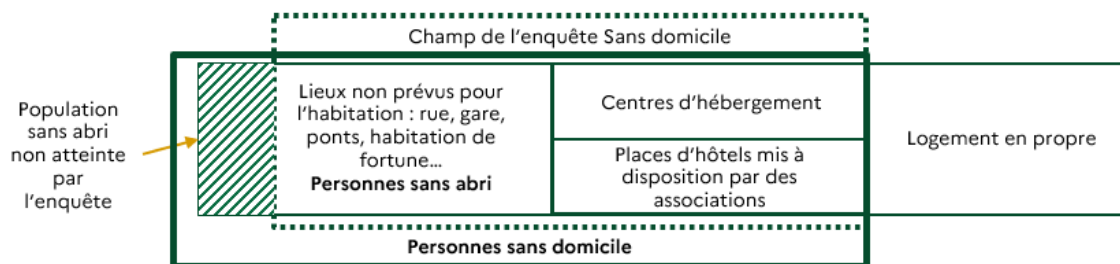
²¹ Rapport annuel sur l'état du mal-logement en France, Fondation Abbé Pierre, 2025.

²² Les Nuits de la Solidarité sont des opérations de recensement organisées dans plusieurs villes de France, notamment à Paris où elles se tiennent annuellement depuis 2018. Elles mobilisent des bénévoles, des agents municipaux et des associations pour aller à la rencontre des personnes sans-abri pendant une nuit, afin d'évaluer leur nombre et leurs besoins.

Depuis 2018, les nuits de la solidarité recensent les personnes sans abri pendant une nuit donnée dans les principales grandes villes françaises. Ces initiatives dressent un tableau détaillé mais non exhaustif des personnes sans abri. Cette démarche d'aller-vers permet d'atteindre des personnes qui ne sollicitent pas les services d'assistance et d'hébergement : lors de la nuit de la solidarité 2023, **51 % des personnes sans-abri rencontrés ont déclaré ne pas appeler le 115²³**, qui est le numéro d'urgence sociale permettant d'exprimer une demande d'hébergement d'urgence. Ainsi, les données administratives collectées lors du recours à ces services ne suffisent pas : une enquête comprenant une démarche d'aller-vers est indispensable pour saisir l'intégralité de cette population. **En l'état des données disponibles, il ressort que l'évaluation des personnes sans domicile reste un exercice difficile et mal stabilisé :**

- ◆ l'enquête nationale Insee ne bénéficie pas d'une actualisation suffisamment rapide, et la dernière édition est datée ;
- ◆ les personnes sans domicile sont par construction en situation de grande précarité et constituent une population mal captée dans les statistiques avec des enjeux méthodologiques de recensement, par exemple :
 - dans l'enquête de l'Insee, les personnes sans abri qui ne recourent pas à une distribution de repas chauds ou à une halte de nuit lors de la semaine de l'enquête ne sont pas comptabilisées ;
 - les Nuits de la Solidarité sont réalisées dans les 14 plus grandes villes de France seulement ;
 - **des « réservoirs de demandes »** identifiés par la délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (Dihal), qui concernent les personnes hébergées de manière contrainte ou non chez des tiers, vivant à l'hôtel par leurs propres moyens ou victimes de marchands de sommeil et qui représentent plusieurs centaines de milliers de personnes, qui ne sont pas sans domicile au sens de l'Insee mais qui composent une catégorie de personnes « sans logement personnel » ou « mal logées » qui sont partiellement recensées dans les enquêtes « Logement » de l'Insee.

Figure 2 : Champ de l'enquête « Sans domicile » (SD) de l'Insee



Source : Mission d'après l'enquête « sans domicile » 2012 de l'Insee.

Cependant, **l'ordre de grandeur établissant le nombre de personnes sans domicile entre 330 000 et 350 000 fait consensus dans le secteur.** La mission propose de retenir aussi cette estimation, celle-ci étant cohérente avec l'ordre de grandeur calculé par la mission à partir d'une extrapolation des résultats de l'enquête de l'Insee de 2012, et des taux de recours aux services d'aide aux personnes sans-abri (cf. encadré 4).

²³ 17 % des sans abri déclarent ne jamais avoir appelé le service 115, et 22 % ont renoncé.

Encadré 4 : Test de cohérence du nombre de personnes sans domicile en 2025 par extrapolation de l'enquête Insee de 2012

En 2012, 90 % des sans-domicile atteints par l'enquête de l'Insee bénéficiaient d'un hébergement d'urgence (tous types d'hébergement confondus) et 10 % étaient sans abri. Selon la nuit de la solidarité 2023, un tiers des personnes sans abri n'ont pas fréquenté d'accueil de jour ni rencontré de maraudes au cours des 7 derniers jours.

Ainsi, repartant de la méthodologie de l'enquête de 2012, on dénombre en 2025 :

- 320 000 places d'hébergement au total, à un taux d'occupation de 95 %, soit 304 000 personnes ;
- selon l'Insee, 10 % des personnes sans domicile atteintes par l'enquête étaient sans abri, donc 34 000 personnes
- selon la nuit de la solidarité 2023, un tiers des personnes sans abri n'ont pas fréquenté les services permettant d'être enquêté²⁴, soit 17 000 personnes.

Ainsi, le nombre total de personnes sans domicile estimé est de 355 000 personnes. Il s'agit cependant d'un ordre de grandeur à manipuler avec précaution, car il est fondé sur l'hypothèse que le taux de sans-domicile hébergés en 2025 est comparable à celui de 2012, et que le taux de recours et d'accès aux services à destination des personnes sans-abri est stable.

Source : Mission.

Concernant les caractéristiques des personnes sans domicile, en 2012, l'Insee identifiait les caractéristiques suivantes dans la population hébergée ou sans abri recourant aux haltes de nuits ou distribution de repas chauds :

- ♦ 37 % de femmes et 63 % d'hommes ;
- ♦ 25 % étaient en emploi ;
- ♦ 53 % des personnes n'avaient pas la nationalité française.

La même enquête établit que 23 % des personnes sans domicile nées en France sont d'anciens enfants placés, alors que ceux-ci ne représentent qu'entre 2 et 3 % de la population générale. Ces données sont néanmoins trop anciennes pour considérer qu'elles décrivent encore fidèlement la situation des personnes sans domicile. L'enquête « Sans domicile » doit être renouvelée par l'Insee et la Drees en 2025 (cf. encadré 5).

Les dernières données disponibles sur l'état de santé des personnes sans domicile sont extraites de la même enquête de l'Insee de 2012, qui comprenait un volet santé à destination des adultes francophones. Parmi eux :

- ♦ un quart déclarent être atteint de dépression ;
- ♦ 85 % déclarent avoir consulté un médecin dans l'année écoulée ;
- ♦ un tiers déclare avoir été hospitalisé au moins une fois dans l'année écoulée, et dans 72 % des cas dans un cadre urgent.

Les résultats de l'enquête ne contiennent pas d'informations sur la nature des pathologies (physiques ou mentales) ni sur le caractère chronique de celles-ci. Ainsi, **il n'existe pas de données épidémiologiques permettant de connaître les besoins de prise en charge sanitaire des personnes sans domicile.**

²⁴ Selon les résultats de la nuit de la solidarité 2023, entre 32% et 38% des personnes sans abri déclarent n'avoir ni fréquenté d'accueil de jour ni rencontré de maraudes au cours des 7 derniers jours.

Encadré 5 : Présentation de l'édition 2025 de l'enquête « Sans domicile »

Les principaux objectifs de l'enquête Sans Domicile 2025 consistent à :

- décrire les caractéristiques des sans-abri et des sans-domicile : il s'agit notamment de comparer les profils, parcours et conditions de vie des personnes sans domicile avec la population vivant en logement ordinaire sur des thématiques comme la santé, l'emploi, le niveau de vie ;
- décrire les difficultés d'accès au logement , ainsi que les trajectoires ayant amené les personnes à la situation de sans-domicile, afin d'identifier les processus d'exclusion ;
- estimer le nombre de personnes sans domicile.

L'enquête porte sur la France métropolitaine. Elle est conçue pour produire des résultats représentatifs au niveau national. Elle ne pourra pas fournir des enseignements au niveau d'une région ou d'une agglomération. Les questionnaires de l'enquête abordent de nombreuses thématiques : informations socio-démographiques du répondant et de sa famille, situation vis-à-vis du logement et du marché de travail, revenus, prestations et endettement, non recours à l'aide sociale, santé et accès aux soins, conditions de vie, et éléments relatifs au parcours de vie de la personne.

Depuis 2020, la Drees et l'Insee réunissent trois à quatre fois par an un groupe de travail sur la thématique de l'hébergement, composé de chercheurs, des administrations et des associations. Il s'agit d'un groupe consultatif autour des projets d'enquête et de leur exploitation. Une quinzaine de grands réseaux associatifs (France Terre d'Asile, FAS, Fédération Nationale des Samu Sociaux, Restos du Cœur, Emmaüs Solidarités, UAFO, Aurore, FAP, Secours Catholique, Armée du Salut, Médecins du Monde, ATD, Croix Rouge) travaillant avec les personnes sans domicile ont été consultés, de manière bilatérale, au printemps 2021 sur l'opportunité d'une nouvelle édition de l'enquête Sans Domicile et ont fait part de manière unanime de leur soutien à une telle réédition. De manière générale, les associations recommandent une extension du champ pour permettre une meilleure couverture de l'enquête, notamment un élargissement au dispositif national d'accueil ainsi qu'une meilleure couverture des sans-abris, et une possibilité de décrire les situations frontalières (par exemple squats, bidonvilles, mais aussi situations d'intermédiation locative ou autre...). Le partenariat étroit avec les associations a été reconnu comme un critère clé du succès de l'enquête. Enfin, la consultation a montré le besoin d'une meilleure articulation entre les différents dispositifs d'observation sociale existants sur les personnes sans-domicile.

Le champ de l'enquête est constitué des individus majeurs recourant aux services d'aide fréquentés par les personnes sans domicile (notamment les services d'hébergements et de distributions de repas, les maraudes et les accueils de jour).

Plus précisément, le champ retenu concerne les personnes fréquentant les services suivants :

- centre d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) ;
- autre centre d'hébergement (hors CHRS), notamment centres d'hébergement d'urgence ;
- centre maternel, accueil mère-enfant ;
- hôtel social ;
- communautés de travail (Emmaüs notamment) ;
- appartements de coordination thérapeutique (ACT) ;
- lits halte soins santé (LHSS) ;
- lits d'accueils médicalisés (LAM) ;
- résidence hôtelière à vocation sociale (RHVS) ;
- centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA) ;
- programme d'accueil et d'hébergement des demandeurs d'asile (PRAHDA) ;
- hébergement d'urgence pour demandeurs d'asile (HUDA) ;
- centre d'accueil et d'examen des situations (CAES) ;
- centre provisoire d'hébergement (CPH) ;
- accueil ou haltes de nuit sans hébergement ;
- distributions de repas (midi, soir ou petits-déjeuners), en intérieur ou en extérieur ;
- centres d'accueil de jour (à confirmer), service itinérants (maraudes) et accueil de rue.

Source : Insee et CNIS

2.2. Les sources administratives, qui recensent le nombre de demandeurs d'hébergement, la composition du ménage, et certaines vulnérabilités particulières, sont lacunaires pour l'identification des besoins des personnes et de leur situation administrative

Les demandes d'hébergement sont suivies par deux systèmes d'information différents selon qu'elles relèvent spécifiquement du dispositif national d'accueil dédié aux demandeurs d'asile, ou non (demande d'hébergement dit « généraliste ») (cf. annexe I).

Le dispositif national d'accueil (DNA) dispose d'un système d'information national de traitement et suivi des personnes ayant déposé une demande d'asile. L'orientation des demandeurs d'asile dans l'hébergement est réalisée par l'office français de l'immigration et de l'intégration (Ofii). La gestion du parc est réalisée via le système d'information « *DNA nouvelle génération* » (*DNA-NG*) qui enregistre chaque personne hébergée ainsi que la composition du ménage, son établissement d'hébergement, et le statut de sa demande d'asile.

L'accès à l'hébergement généraliste est confié aux services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO), implantés dans chaque département. Ils sont notamment chargés d'opérer le 115, qui est le numéro national d'urgence sociale. L'article L 345-2-7 du code de l'action sociale et des familles dispose que toutes les places d'hébergement (à l'exception de celles du DNA) soient mises à disposition des SIAO pour réaliser l'orientation des demandeurs. Les SIAO sont aussi informés des éventuelles admissions directes réalisées en urgence par les établissements d'hébergement. Ainsi, les SIAO ont la vision exhaustive des demandes et des attributions de places dans le parc d'hébergement généraliste de leur territoire. Les SIAO sont décrits dans une annexe dédiée (cf. annexe III).

2.2.1. Les systèmes d'information qui traitent les demandes d'hébergement généraliste permettent de donner les grandes caractéristiques des personnes requérantes mais ne sont pas suffisamment bien remplis pour caractériser leurs besoins

Les SIAO suivent et rendent compte de leur activité à l'aide d'un système d'information unifié concernant l'ensemble du territoire national depuis la fin de l'année 2020, nommé « SI SIAO ». Cependant, cet outil présente des limites conséquentes pour l'utiliser en tant qu'outil de pilotage à grande échelle. À la date de la mission en effet, il est possible d'extraire directement des indicateurs sur le nombre de demandeurs d'hébergement à partir des appels décrochés au 115, leurs principales caractéristiques (âge, sexe, composition du ménage) et si une place d'hébergement leur a été ou non attribuée (demande pourvue ou non pourvue). Les autres informations recueillies dans le SI-SIAO, comme les ressources financières de la personne, sa situation administrative (droit au séjour), son activité professionnelle éventuelle ou sa démarche d'accès au logement sont peu fréquemment renseignées.

La calibration de l'offre et la pertinence de l'accompagnement proposé par les structures d'hébergement nécessite d'avoir une vision fine de leur situation et de leurs besoins. Dans cette optique, une instruction de 2022²⁵ confie aux SIAO la réalisation d'une évaluation sociale « flash » de toutes les personnes appelant le 115 ou rencontrées par les équipes des maraudes ou des accueils de jour, la coordination des évaluations approfondies devant être réalisées par les structures d'hébergement. **La mission a eu accès aux données du SI-SIAO, cependant, elle n'a pas pu apprécier la bonne réalisation de ces évaluations ni les exploiter. A la date de la mission en effet, l'identification des champs relevant de l'évaluation flash est encore en cours de développement dans le SI-SIAO,** avec des options d'historisation permettant de déterminer la date de la dernière évaluation flash. Des indicateurs de complétude et fréquence pourront alors être suivis.

Des évolutions sont prévues mais elles sont échelonnées sur plusieurs années : notamment, la Dihal vise la mise en production en 2026 d'un rapport de pilotage dans le SI SIAO permettant la connaissance du nombre de ménages en demande d'hébergement d'urgence ainsi que leur situation de détresse et leurs besoins matériels. L'importance de ces données pour optimiser le parc d'hébergement et améliorer le service rendu aux usagers conduit la mission à proposer d'accélérer le déploiement de ces évaluations flash et approfondies, et d'en faire un réel outil de pilotage de la performance des SIAO et des établissements d'hébergement.

Proposition n° 1 : s'assurer du correct remplissage du SI-SIAO s'agissant des évaluations des demandeurs (par les SIAO et les structures d'hébergement) grâce à un indicateur de suivi. À moyen terme, asseoir une modulation incitative du financement accordé au SIAO et aux structures à l'aune de cet indicateur (bonus ou malus).

2.2.2. L'exploitation des données brutes du SI-SIAO permet d'identifier 221 190 ménages en demande d'hébergement en 2024, composés à 66 % de personnes seules, sans plus de précisions sur leur situation ou leurs besoins

La mission a eu accès à l'ensemble des données du SI-SIAO, rendues disponibles par la Dihal via une convention d'accès aux données anonymisées. La mission relève la complexité du schéma de données de ce système d'information, la redondance de certains champs et la multiplication des modalités de réponses à certaines questions, qui le rend difficilement exploitable à des fins statistiques. Elle constate aussi que la plupart des champs de données ont un taux de non réponse très élevé. Cependant, quelques exploitations très basiques ont pu être réalisées.

La composition des ménages demandeurs d'hébergement en 2024 est décrite en tableau 9, ainsi que le nombre de demandes qu'ils ont émises sur l'année. Les données ne permettent cependant pas de suivre le devenir de leur demande, et il n'est pas possible d'identifier quelle part a été hébergée. Au-delà de la composition des ménages, leur situation administrative et leurs ressources éventuelles ne sont pas directement accessibles, ce qui ne permet pas de caractériser leurs besoins. La Dihal a mené un travail d'exploitation poussé des données du SI-SIAO en octobre 2024, qui a permis de réaliser une première estimation de la situation administrative des personnes hébergées avec cependant un taux de non réponse de près de 50 %, dont les résultats sont présentés en partie 3. Par ailleurs, il n'est pas possible d'extraire directement la composition des ménages hébergés à une date donnée à partir des données du SI-SIAO.

²⁵ Instruction du Gouvernement du 31 mars 2022 relative aux missions des services d'accueil et d'orientation (SIAO) pour la mise en œuvre du Service public de la rue au logement (NOR : LOGI2203506).

2.3. Seules les données d'enquête de la Drees permettent aujourd'hui de disposer d'une connaissance fine mais ponctuelle des publics, et ne couvrent pas l'hôtel

L'enquête « établissements et services en faveur des adultes et familles en difficulté sociale » (ES-DS) permet d'identifier les personnes hébergées dans un centre d'hébergement (hors nuitée hôtelière) généraliste ou du DNA à une date donnée. Cette enquête est réalisée tous les quatre ans par la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees). Comme pour toutes les enquêtes du service statistique public, les personnes sollicitées ont l'obligation d'y répondre à peine d'amende²⁶. **La dernière édition disponible concerne les personnes hébergées ou logées au 31 janvier 2021** ainsi que les personnes sorties de l'établissement au cours de l'année 2020 ou durant le mois de janvier 2021. L'enquête recense aussi le personnel en fonction au 31 décembre 2020. La collecte concernant les personnes hébergées correspond à la fin de mise en œuvre de l'ouverture en urgence de places dans l'hébergement généraliste (majoritairement à l'hôtel) afin d'héberger la population sans abri dans le contexte de la crise sanitaire de 2020. La Dihal considère cette période comme une expérience naturelle où le niveau de l'offre correspondait au besoin, en termes de nombre de places, dans un contexte de flux migratoire quasi-nul. Cependant, **cette enquête ne comprend pas les nuitées hôtelières, ce qui représente une limite certaine compte tenu de l'importance du parc hôtelier dans le dispositif d'hébergement** (24 % fin 2021, au moment de l'enquête). L'appréhension des publics à l'hôtel doit donc être approchée par une autre source (cf. infra 2.3.2).

2.3.1. Début 2021, 24 % des personnes de plus de 16 ans hébergées dans le parc généraliste (hors hôtel) avaient une activité professionnelle rémunérée

Hors nuitées hôtelières, les hommes sont un peu plus représentés dans la population hébergée que dans la population générale (57 % contre 48 %). Un tiers des personnes hébergées sont mineures, et seuls 9 % ont 50 ans ou plus (contre 40 % dans la population générale). Près de la moitié des ménages hébergés sont des hommes seuls sans enfant et 39 % sont des ménages avec enfants. 12 % des ménages sont des femmes seules sans enfant, et 4 % sont des couples sans enfants (cf. tableau 6).

²⁶ L'absence de réponse à une enquête d'intérêt général obligatoire menée par l'institut national de la statistique et des études économiques (Insee) est passible d'une amende au visa de l'article 131-13 du code pénal, et les réponses au questionnaire sont protégées par le secret statistique et destinées à l'Insee.

Annexe II

**Tableau 6 : Caractéristiques socio-démographiques des personnes hébergées en janvier 2021
(hors hôtel)**

Catégorie	Caractéristique	Part dans les établissements d'hébergement	Part dans l'ensemble de la population
Sexe	Femme	43 %	52 %
	Homme	57 %	48 %
Age	Moins de 18 ans	32 %	22 %
	18-24 ans	15 %	8 %
	25-34 ans	24 %	12 %
	35-49 ans	20 %	19 %
	50 ans et plus	9 %	40 %
Situation familiale	Femme seule sans enfant	12 %	15 %
	Homme seul sans enfant	46 %	11 %
	Femme seule avec enfant(s)	15 %	5 %
	Homme seul avec enfant(s)	1 %	2 %
	Couple sans enfant	4 %	34 %
	Couple avec enfant(s)	21 %	33 %
	Groupe d'adultes sans enfant	1 %	ND
	Groupe d'adultes avec enfant(s)	2 %	ND

Source : enquête ES-DS 2021 de la Drees.

Au 31 janvier 2021, 24 % des personnes hébergées de 16 ans ou plus en hébergement généraliste ont une activité professionnelle rémunérée, 32 % sont demandeurs d'emploi, 3 % sont retraités, 1 % sont étudiants et 10 % sont inactifs (cf. tableau 7). 28 % des personnes sont en incapacité d'exercer une activité professionnelle, dont 6 % pour des raisons médicales et 22 % pour des raisons administratives (demande de renouvellement du titre de séjour en cours, situation irrégulière sur le territoire).

Annexe II

Tableau 7 : Situation administrative et d'emploi des personnes hébergées en janvier 2021 (hors hôtel)

Catégorie	Caractéristique	Hébergement généraliste	DNA	Ensemble des établissements d'hébergement
Nationalité	Français	33 %	-	19 %
	Étrangers ressortissants de l'Union européenne	8 %	-	4 %
	Étrangers non ressortissants de l'Union européenne	59 %	100 %	77 %
	dont demandeurs d'asile en procédure Dublin	1 %	6 %	4 %
	dont demandeurs d'asile hors procédure Dublin	6 %	64 %	35 %
	dont bénéficiaires d'une protection internationale	7 %	22 %	14 %
Situation d'emploi	Ayant une activité professionnelle rémunérée	24 %	5 %	15 %
	En stage de formation non rémunéré	1 %	2 %	2 %
	Chômeur (inscrit ou non à Pôle emploi)	32 %	15 %	24 %
	Retraité	3 %	-	1 %
	Impossibilité administrative d'exercer une activité professionnelle	22 %	71 %	46 %
	Impossibilité médicale d'exercer une activité professionnelle	6 %	1 %	3 %
	Étudiant ou jeune non scolarisé	1 %	1 %	1 %
	Autres inactifs de 16 ans ou plus	10 %	6 %	8 %
Couverture maladie	Aucune couverture maladie, sans demande en cours	2 %	2 %	2 %
	Aide médicale d'État (AME)	22 %	2 %	12 %
	Assurance maladie hors AME, sans CSS	20 %	23 %	21 %
	Assurance maladie hors AME, avec CSS	54 %	72 %	63 %
	Demande en cours	2 %	1 %	1 %

Source : enquête ES-DS 2021 de la Drees.

Ces données doivent être complétées par les caractéristiques des personnes hébergées à l'hôtel.

2.3.2. Pour les publics hébergés à l'hôtel, les données d'enquête disponibles ne sont pas exhaustives

Si l'hébergement à l'hôtel était marginal avant les années 2010, celui-ci a été massivement utilisé pour mettre à l'abri les populations durant **la crise sanitaire de 2020, au cours de laquelle les places d'hôtel ont représenté 24 % des places d'hébergement.**

Malgré la dynamique engagée de transformation de ces places en structures d'hébergement d'urgence, les nuitées hôtelières représentent 20 % du parc d'hébergement, soit 64 000 places parmi les 330 000 financées, au début de l'année 2025. L'Île-de-France concentre 74 % des nuitées hôtelières financées.

Il n'existe pas d'enquête exhaustive sur la population logée à l'hôtel par le dispositif d'hébergement d'urgence.

Dans une enquête menée en 2022, sur les 16 000 places d'hôtel qu'il régle (22 % des places d'hôtel financées au plan national), le Samu social de Paris a établi que :

Annexe II

- ◆ les familles représentent 76 % des ménages hébergés à l'hôtel par le Samu social de Paris ;
- ◆ 90 % des personnes hébergées à l'hôtel ont une nationalité hors UE ;
- ◆ parmi les ménages qui sont ressortissants d'un pays hors UE :
 - 38 % sont en situation régulière avec titre de séjour pluriannuel ;
 - 17 % sont en situation régulière précaire (demande d'asile en cours, récépissé de renouvellement de titre de séjour ou titre de séjour de moins d'un an) ;
 - 45 % sont en situation irrégulière.

A noter que selon l'évaluation du Samu social de Paris, 22 % des ménages à l'hôtel remplissaient les conditions pour être régularisés selon la circulaire du 28 novembre 2012 relative aux conditions d'examen des demandes d'admission exceptionnelle au séjour déposées par des ressortissants étrangers en situation irrégulière dans le cadre des dispositions du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile²⁷, abrogée le 23 janvier 2025 par l'instruction « *orientations générales relatives à l'admission exceptionnelle au séjour prévue aux articles L. 435-1 et suivants du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile* »²⁸ qui fixe des conditions plus restrictives (cf. annexe I).

Cependant, la situation administrative des personnes à l'hôtel semble être différente selon les départements, ce qui ne permet pas d'extrapoler les résultats parisiens à l'ensemble du territoire. À titre d'exemple, dans un département visité par la mission, il a été indiqué que 23 % des personnes hébergées dans les hôtels sont en situation irrégulière (sur 1 472 personnes accueillies).

Encadré 6 : La typologie des situations administratives des publics étrangers selon l'enquête du Samu social de Paris

La situation administrative des personnes étrangères logées à l'hôtel par le SIAO de Paris est décrite selon trois modalités :

- en situation irrégulière : la personne ne dispose pas d'un document autorisant sa présence sur le territoire français au sens des dispositions du Code de l'Entrée et du Séjour des étrangers et du Droit d'Asile (Ceseda). Cela regroupe plusieurs réalités : débouté du droit d'asile, sans-papiers, entrée irrégulière sur le territoire français, possession d'un visa qui a expiré ou d'un titre de séjour qui n'a pas pu être renouvelé, citoyens européens inactifs ;
- en situation régulière dite précaire : la personne est en situation régulière sur le territoire français mais ne bénéficie pas d'une ouverture totale de ses droits notamment sur le plan des droits sociaux (restriction du droit au travail, impossibilité de déposer une demande de logement social, etc.). Il peut s'agir d'une personne en demande d'asile ou en recours devant une juridiction, d'une personne en possession d'une autorisation provisoire de séjour, d'une attestation de dépôt ou de prolongation d'instruction, d'un visa court séjour ou d'un récépissé de première demande de titre de séjour. Ont également été ajoutées à cette catégorie les personnes disposant d'une carte de séjour d'un an ou moins ainsi que les personnes en possession d'un récépissé de renouvellement de titre de séjour ;
- en situation régulière : la personne est en situation régulière sur le territoire français au sens des dispositions du Ceseda. Il s'agit notamment de bénéficiaires de la protection internationale (BPI), de titulaires de carte de résident ou de titres de séjour pluriannuels, de citoyens européens actifs et de citoyens français. Cette distinction est pertinente du point de vue de l'accès au logement car les personnes en situation régulière ne sont pas freinées dans leur sortie de l'hébergement en raison de leur statut administratif ou de leur accès aux droits sociaux.

Source : observatoire du Samu social de Paris, 2024.

²⁷ NOR : INTK1229185C.

²⁸ NOR : INTK2435521J.

Proposition n° 2 : renforcer les enquêtes pour améliorer la connaissance des publics : (i) rendre quinquennale l'enquête « Sans domicile » de l'Insee, (ii) élargir le champ de l'enquête « établissements et services pour personnes en difficulté sociale » (ES-DS) de la Drees aux personnes hébergées à l'hôtel. Dans tous les cas, les enquêtes devront se fonder sur un cahier des charges défini en lien avec les différentes parties prenantes de la politique publique, et conduire à adapter la veille sociale et le parc d'hébergement en fonction des résultats obtenus.

À titre de comparaison, le service statistique allemand réalise une enquête exhaustive sur les personnes sans abri tous les deux ans.

3. Les freins à la sortie de l'hébergement participent à l'embolie du dispositif d'hébergement, qui conduit à devoir prioriser les demandeurs.

3.1. Les deux parcs d'hébergement généraliste et DNA ne parviennent pas à mettre à l'abri l'ensemble des demandeurs

3.1.1. Le parc généraliste n'arrive à satisfaire que la moitié des demandes d'hébergement, mais apparaît sous-occupé dans certains départements

En 2024, sur l'ensemble du territoire, 347 020 personnes distinctes ont effectué une demande d'hébergement auprès des SIAO. Les SIAO ont reçu en moyenne chaque jour des demandes émanant de 8 342 demandeurs distincts, isolés ou au sein de ménages de plusieurs personnes.

61 % des ménages en demande d'hébergement n'ont pas pu être hébergés, ce qui correspond à 5 085 personnes en moyenne chaque jour :

- ◆ 84 % des demandes non pourvues sont liées à une absence de places disponibles ;
- ◆ 16 % des demandes non pourvues concernent une absence de places compatibles avec la composition du ménage.

Le nombre de demandeurs uniques et le nombre de demandeurs sans solution d'hébergement en moyenne chaque semaine a augmenté entre 2021 et 2023, pour se stabiliser en 2024 et amorcer une décrue en 2025 (cf. tableau 8). Le nombre de primo-demandeurs chaque semaine décroît aussi, et passe de 3 210 personnes en 2022 à 2 494 en 2024 et 2 417 en 2025. Le taux de demandeurs sans solution augmente cependant entre 2021 et 2024 pour passer de 47 % à 58 %, ce qui, dans un contexte de stabilité du nombre de places suggère un ralentissement de la fluidité de l'occupation du parc. La décroissance du nombre de primo-demandeurs peut être due soit à une diminution du nombre de personnes nouvellement sans-abri, soit au développement du non recours au 115. Selon la nuit de la solidarité 2023, les deux tiers des personnes isolées rencontrées à la rue déclarent ne plus appeler le 115. Le non-recours au 115 des familles est estimé comme étant beaucoup plus faible par les SIAO, sans qu'un chiffre précis soit disponible.

Tableau 8 : Nombre de demandeurs traités par les SIAO chaque semaine en moyenne annuelle

Moyenne hebdomadaire sur l'année	2021	2022	2023	2024	2025
Nombre de demandeurs uniques	20 586	24 561	27 545	27 299	26 650
Nombre de demandeurs sans solution	9 764	12 813	15 413	15 765	13 642
Nombre de primo demandeurs	2 737	3 210	2 849	2 494	2 417
Taux de demandeurs sans solution	47 %	52 %	56 %	58 %	51 %

Source : SI-SIAO. Note : ces effectifs ne concernent que les appels décrochés par les SIAO.

D'après les exploitations du SI-SIAO réalisées par la Dihal, chaque semaine de décembre, il y avait en moyenne parmi les demandeurs :

- ◆ 2 897 femmes isolées, dont 51 % sans demande pourvue ;
- ◆ 7 791 mineurs en famille ou isolés, dont 58 % sans demande pourvue ;
- ◆ 589 femmes enceintes ou sortantes de maternité, dont 56 % sans demande pourvue ;
- ◆ 873 personnes ayant des problèmes de mobilité ou sortant hospitalisation dont 59 % sans demande pourvue.

Encadré 7 : La prise en charge des femmes victimes de violences et les places adaptées à l'accueil de ce public

L'État se mobilise pour protéger dans l'urgence les femmes victimes de violences et mettre fin durablement au cycle de violences dont elles sont victimes. L'hébergement et le logement sont des leviers clés de cette politique interministérielle. Ils permettent la décohabitation, soit par la mise à l'abri de la victime, soit par l'éloignement de l'auteur des violences.

11 000 places spécialisées pour les personnes victimes de violences étaient ouvertes en juin 2024, après des ouvertures de places importantes ces dernières années, soit un doublement depuis 2017. En sus, de nombreuses places sont attribuées aux femmes victimes de violences dans le parc d'hébergement généraliste classique.

Un travail est en cours afin de faciliter le parcours des femmes victimes de violences par une coordination renforcée entre SIAO, lieux d'écoute d'accueil et d'orientation des victimes, centres d'hébergement, et forces de l'ordre. L'objectif est d'offrir les meilleures solutions aux femmes victimes de violences intrafamiliales en fonction de leurs souhaits et de leur situation : orientation vers l'hébergement ou le logement ou maintien au domicile grâce à l'éloignement du conjoint ou de l'ex conjoint violent.

Source : Dihal

En 2024, les 347 020 demandeurs uniques d'hébergement composaient 221 190 ménages. Deux tiers des ménages demandeurs sont composés par des personnes seules (cf. tableau 9) :

- ◆ 48 % des ménages sont des hommes seuls ;
- ◆ 18 % des ménages sont des femmes seules.

Les familles monoparentales représentent 14 % des ménages, et sont quasi-intégralement des femmes seules avec leurs enfants. Les couples ou les groupes d'adultes avec enfants représentent 11 % des ménages. 3 % des ménages demandeurs sont des mineurs isolés ou en groupe.

Annexe II

Tableau 9 : Composition des ménages demandeurs d'hébergement en 2024 et nombre de demandes

Composition du ménage	Nombre de ménages	Part dans les ménages demandeurs	Nombre de demandes	Nombre de demandes par ménage
Homme seul	106 763	48 %	1 074 084	10
Femme seule	40 161	18 %	379 358	9
Femme seule avec enfant(s)	29 368	13 %	317 853	11
Couple avec enfant	13 585	6 %	287 330	21
Groupe avec enfant(s)	11 405	5 %	134 007	12
Groupe d'adultes sans enfant	9 164	4 %	86 984	9
Couple sans enfant	4 664	2 %	81 496	17
Enfant / Mineur isolé	3 343	2 %	20 717	6
Homme seul avec enfant(s)	2 556	1 %	25 731	10
Enfants / Mineurs en groupe	181	0 %	795	4
Total	221 190	100 %	2 408 355	11

Source : SI-SIAO, calculs pôle sciences des données de l'IGF.

Les 221 190 ménages ont exprimé **2,4 M demandes d'hébergement en 2024, soit une moyenne de 11 demandes par ménage**. Le nombre moyen de demandes varie fortement en fonction de la composition du ménage, et va de 6 demandes par mineur isolé à 21 demandes pour les couples avec enfant²⁹, sans qu'il soit possible de déterminer si cette différence est liée à un accès plus rapide à l'hébergement ou à un renoncement plus rapide.

L'analyse départementale des demandes non pourvues à partir des données du SI-SIAO montre **qu'aucun département n'a un taux de refus nul**, et que **la médiane du taux de demandes non pourvues est de 58 % en 2024**. 21 départements ont un taux de demandes non pourvues supérieur à 80 %.

Pour autant, le taux d'occupation des places en CHRS et en CHU ne s'établit pas à 100 % dans tous les départements. En 2023, selon les données de l'ENC, le taux d'occupation est inférieur à 90 % dans 31 départements en CHRS, et dans 34 départements en CHU (cf. graphique 5). Par ailleurs, 21 départements ont des taux d'occupation supérieurs à 100 % dans 10 départements en CHRS et 21 départements en CHU. Si les places non occupées sont plutôt dans les départements peu denses, il n'y a pas de corrélation directe entre le nombre de places du territoire et le taux d'occupation. Par exemple, deux départements d'Île-de-France affichent des taux d'occupation inférieurs à 93 %.

Au total, la sous-occupation (déflatée de la suroccupation) représente 7 300 places, soit 4 % du parc d'hébergement généraliste. En faisant l'hypothèse que tous les départements peuvent atteindre 96 % d'occupation³⁰, le parc pourrait héberger 4 700 personnes de plus à un instant t³¹, ce qui conduit à s'interroger sur de possibles réallocations territoriales ou à la mise à disposition des places non pourvues à des départements limitrophes pour les proposer aux demandeurs. Dans le cas de l'Île-de-France, cette mise à disposition interdépartementale est déjà rendue possible par « *le cadre unifié d'intervention des SIAO et de suivi de leur activité en Ile-de France* » établi en décembre 2023 par la Drihl. Celui-ci est décrit plus en détails dans l'annexe III.

²⁹ Les ménages composés de mineurs en groupe ont été exclus de cette description en raison de leurs faibles effectifs.

³⁰ Qui correspond au taux d'occupation observé dans le DNA, qui est soumis à un suivi rapproché par les directions territoriales de l'Ofii.

³¹ 3 100 personnes en déflatant de la suroccupation observée dans certains départements.

Proposition n° 3 : augmenter le taux d'occupation des places du parc d'hébergement généraliste à 96 %, en renforçant le pilotage départemental. Le cas échéant, la fermeture locale de places inutilisées conduira à un redéploiement de crédits au sein du parc, sous l'impulsion de la Dihal et l'autorité des préfets concernés.

Les structures d'accueil spécialisées (SAS) présentent, quant à elles, une utilisation irrégulière marquée par des périodes d'inoccupation, en décalage avec les objectifs assignés. La mission a observé lors de ses déplacements que, d'initiative, certains préfets donnent instruction au SIAO d'orienter des demandeurs d'hébergement vers ces places inoccupées dans une logique de bonne gestion. Cette bonne pratique devrait être généralisée et portée au niveau national, sans pour autant obérer la capacité des SAS à jouer pleinement la mission qui leur est initialement dévolue c'est-à-dire d'absorber des desserments issus de sites sursaturés (à raison de 50 arrivées toutes les trois semaines).

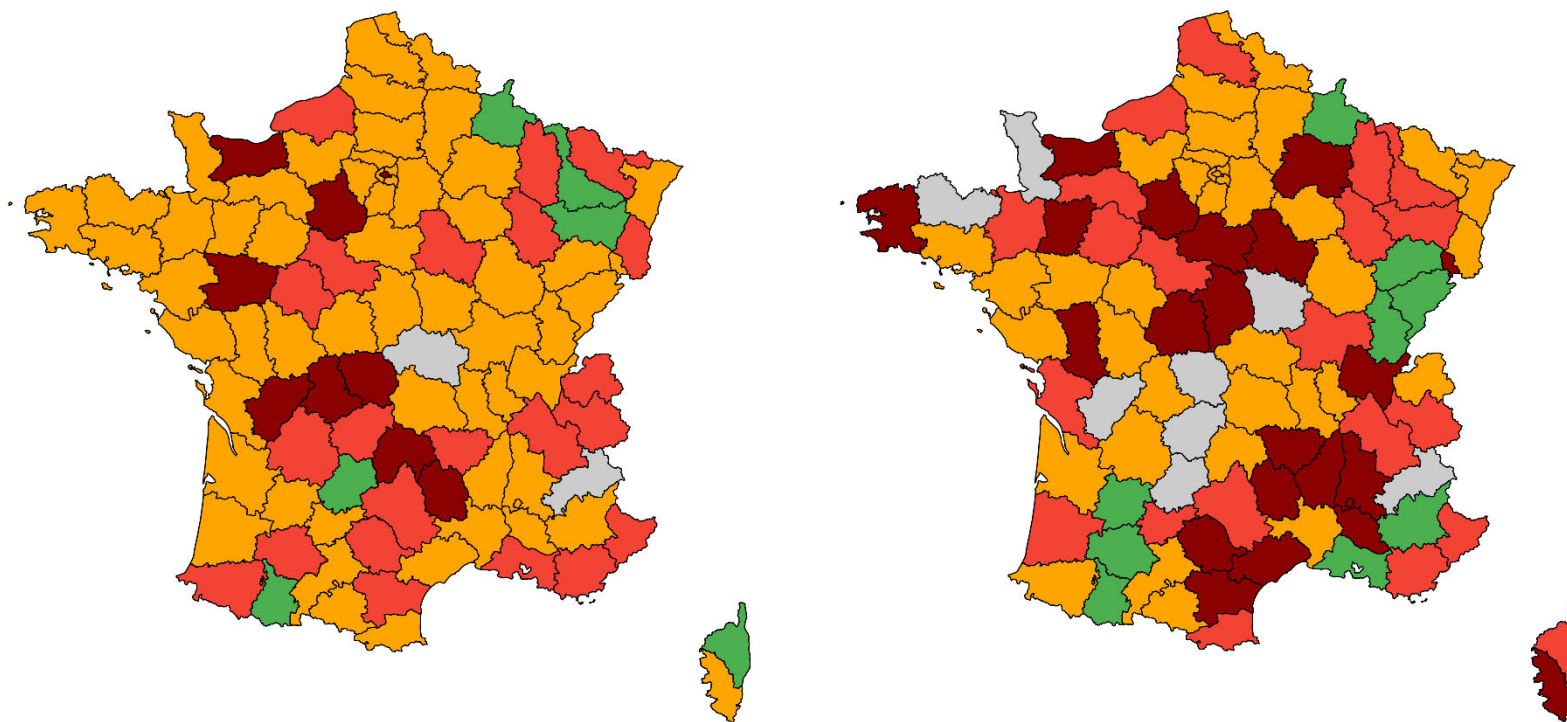
Proposition n° 4 : donner instruction aux SIAO d'utiliser les places temporairement inoccupées des structures d'accueil spécialisées (SAS) pour mettre à l'abri ponctuellement et pour une durée limitée les personnes en attente d'hébergement.

Annexe II

Graphique 5 : Taux d'occupation des places de CHRS et de CHU en 2023

En CHRS

En CHU



Source : ENC-AHI décrivant l'activité de l'année 2023. Légende : vert, taux d'occupation inférieur à 80 %, orange, entre 80 et 90 %, rouge clair, entre 90 % et 100 %, rouge foncé, supérieur à 100 %, gris, donnée manquante.

3.1.2. La saturation du parc d'hébergement généraliste a conduit les services déconcentrés à établir des critères de priorisation des demandes d'hébergement

Le code de l'action sociale et des familles (CASF) prévoit un SIAO par département, et dispose que **les SIAO sont placés sous l'autorité du préfet de département, qui en confie l'opération à la personne morale de son choix**. Ils doivent orienter de manière équitable les personnes sans-abri vers un hébergement ou un logement en fonction de leurs besoins, et assurer leur suivi durant l'ensemble de leur parcours jusqu'à l'accès à un logement stable.

La saturation du parc d'hébergement généraliste a conduit les services déconcentrés à établir des critères de priorisation des demandes en fonction de la vulnérabilité des personnes (femmes enceintes, familles avec enfants en bas âge, personnes souffrant de maladies chroniques graves, etc.) que les SIAO sont chargés d'appliquer ce qui les conduit à réserver certaines places à des publics spécifiques :

- ◆ **à Paris, seulement 6 à 8 places par nuit sont disponibles pour des personnes isolées**, ce qui conduit le SIAO à être très strict dans l'appréciation de la vulnérabilité des personnes seules. Afin d'héberger les familles, 850 places d'hôtel sont dédiées à de l'hébergement de courte durée des familles avec enfants, ce qui permet d'orienter en moyenne 118 personnes par nuit ;
- ◆ **en Seine-Saint-Denis, le SIAO a réservé 60 places dans un hôtel sur lesquelles les séjours sont limités à un mois renouvelable une fois**, afin que ces ménages fassent l'objet d'une évaluation par une équipe mobile ;
- ◆ **dans les Bouches-du-Rhône et en Gironde, en déclinaison de la politique volontariste de l'État envers ces publics, les femmes victimes de violence** (cf. encadré 7) sont systématiquement hébergées, entraînant ponctuellement le dépassement du nombre de places maximal alloué au territoire et la dépriorisation d'autres publics ;
- ◆ **en Gironde, en 2024, 1 472 personnes ont été accueillies à l'hôtel**. Toutes les femmes se trouvant à la rue, seule ou avec enfants, sont systématiquement hébergées à l'hôtel, à toute heure du jour ou de la nuit (cadre de permanence téléphonique de l'association gestionnaire des places à l'hôtel, avec cependant un risque identifié de ne plus disposer des capacités nécessaires pour répondre à toute la demande) puis se voit proposer le lendemain une évaluation et une orientation.

L'Île-de-France est le territoire qui concentre le plus de places d'hébergement généraliste et est aussi le plus saturé :

- ◆ le faible nombre de places disponibles dans le parc en Île-de-France a conduit **la Drihl à formaliser des critères indicatifs de priorisation en fonction de la vulnérabilité des demandeurs, qui sont reproduits en encadré 8**. Par exemple, le premier niveau de priorité concerne les femmes victimes de violences (FVV) dont la situation paraît nécessiter une mise en sécurité immédiate, les personnes ou couples avec enfants de moins de 3 mois et les femmes enceintes de plus de 6 mois ;
- ◆ chaque soir, il y a environ 2 000 personnes pour lesquelles la demande d'hébergement n'est pas pourvue :
 - la moitié n'entrant pas dans les critères de priorisation ;
 - l'autre moitié ne se voit pas proposer de place **en raison de la saturation de l'offre hôtelière sur le territoire alors que l'enveloppe budgétaire permettrait de financer la place**.

Encadré 8 : Les critères de priorité en Île-de-France

Suite aux constats et recommandations du rapport de l'IGAS réalisé en 2021 dans le cadre de la mission d'évaluation relative à la mise en place d'un SIAO unifié en Île-de-France, la Drihl a élaboré avec les services déconcentrés de l'État une feuille de route pour l'évolution des SIAO franciliens et leur pilotage par les services de l'État.

Selon le principe d'inconditionnalité, le SIAO/115 prend en compte toutes les demandes d'hébergement d'urgence correspondant à la définition (cf. 1.1.1). Dans un contexte où le nombre de places disponibles est largement inférieur aux demandes d'hébergement d'urgence adressées au 115, il est nécessaire de procéder à une priorisation des demandes. Ces critères ne visent pas à exclure un certain type de public de la prise en charge mais à positionner et traiter en priorité les situations jugées les plus vulnérables.

À chaque demande d'hébergement d'urgence est associé un niveau de priorité, allant de 1 à 4. Les SIAO traitent toutes les demandes dans un ordre allant de la priorité 1 à la priorité 4. Une grille définit le niveau de priorité en fonction du danger que représente la situation de rue pour le ménage. Ces critères de priorisation sont indicatifs et constituent une aide à la décision. Ces critères sont reproduits dans la figure 3.

Figure 3 : critères de priorisation des SIAO d'Île-de-France

Niveau	Danger que représente la situation de rue pour la personne ou une personne du ménage	Critères de priorisation : repère régionaux, constituant une aide à la décision pour les écoutes 115 (*)
Priorité 1	Danger immédiat pour la personne, situation pouvant entraîner des dommages irréversibles	- FVV dont la situation paraît nécessiter une mise en sécurité immédiate - Personnes ou couples avec enfants de moins de 3 mois** - Femmes enceintes de plus de 6 mois**
Priorité 2	Danger pour la personne concernée, avec priorité forte	- Familles comportant un ou des enfants de moins de 3 ans** - Publics relevant du médico-social avec forte vulnérabilité (PMR, personnes très âgées, maladies chroniques dont le suivi est incompatible avec situation de rue) - FVV ou PVV : autres situations - Jeunes en situation de rue (18-25 ans) sortant d'ASE
Priorité 3	Danger pour le développement normal de la personne	- Autres familles en détresse, sans enfant de moins de 3 ans et comportant un ou des enfants de moins de 13 ans - Personnes âgées de plus de 65 ans - Autres personnes sans enfants avec vulnérabilités particulièrement fortes (ex : durées très longues de situations de rue)
Priorité 4	Autres situations de rue avec détresse	- Familles avec enfants compris entre 13 et 18 ans - Autres personnes isolées sans enfants - Couples ou groupes d'adultes sans enfants

Source : Drihl, cadre unifié d'intervention des SIAO, décembre 2023. | *Note* : FVV : femme victime de violences, PVV : personne victime de violence.

En fonction des stratégies publiques fixées au niveau départemental, les pratiques développées par les SIAO et par les acteurs de l'hébergement face à l'engorgement du parc d'hébergement généraliste diffèrent. À situation équivalente, deux demandes d'hébergement peuvent être prises en charge et traitées différemment. **Cette situation est dès lors susceptible d'entraîner une inégalité de traitement des usagers, en fonction du département dans lequel ils se trouvent.**

3.1.2 Un tiers des demandeurs d'asile bénéficiaires des conditions matérielles d'accueil ne sont pas hébergés dans le DNA en 2024, dont près de 15 000 personnes susceptibles de se retrouver dans des établissements d'hébergement d'urgence généraliste.

À leur arrivée sur le territoire national, les demandeurs d'asile doivent se présenter dans une structure de premier accueil pour demandeur d'asile (SPADA), qui doit les orienter dans les 24 heures vers un guichet unique (GUDA) géré par les agents de la préfecture et de l'Ofii.

Les conditions matérielles d'accueil (CMA) sont proposées à chaque demandeur d'asile par l'Ofii³². Celles-ci comprennent un hébergement et l'allocation pour demandeur d'asile (ADA) (cf. encadré 9).

Encadré 9 : Les conditions de l'allocation pour demandeur d'asile et du montant additionnel

Au dépôt de la demande d'asile, l'Ofii propose un hébergement au demandeur, qui « *tient compte des besoins, de la situation personnelle et familiale de chaque demandeur [...] ainsi que des capacités d'hébergement disponibles et de la part des demandeurs d'asile accueillis dans chaque région* » (article L. 552-8 du Ceseda). En l'absence de proposition d'hébergement, le montant d'ADA du bénéficiaire est majoré. Ce montant additionnel d'ADA « *n'est pas versé au demandeur qui n'a pas manifesté de besoin d'hébergement ou qui a accès gratuitement à un hébergement ou un logement à quelque titre que ce soit* » (article D 553-9 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, Ceseda). Un demandeur d'asile hébergé dans un établissement, qu'il soit du DNA ou de l'hébergement généraliste, ne doit pas bénéficier de la majoration de son ADA. Le refus de la région d'orientation ou de l'hébergement proposé met fin aux CMA³³.

Source : Ceseda.

Au 31 décembre 2024, le nombre de bénéficiaires des CMA s'élève à 90 329 personnes (cf. tableau 10). Parmi elles :

- ◆ 64 916 personnes (soit 72 %) sont hébergées dans le DNA ;
- ◆ 10 755 personnes (soit 12 %) ne sont pas hébergées dans le DNA mais ont accès gratuitement à un logement selon la preuve fournie par le demandeur à l'Ofii, et ainsi ne perçoivent pas le montant additionnel d'ADA ;
- ◆ 14 658 personnes (soit 16 %) n'ont pas d'hébergement connu et perçoivent le montant additionnel d'ADA.

La part des personnes bénéficiaires des CMA et non hébergées dans le DNA diminue : elle est passée de 42 % à 28 % entre 2022 et 2024, soit 25 413 personnes en 2024. Parmi elles, 10 755 ont fourni la preuve qu'elles disposaient d'un hébergement à titre gratuit (chez des proches par exemple) en dehors du DNA, et 14 658 perçoivent le montant additionnel de l'ADA³⁴ destiné à les aider à financer un hébergement ou un logement. Ainsi, **cette dernière catégorie de demandeurs d'asile, qui représente près de 15 000 personnes en 2024 est susceptible de recourir aux établissements d'hébergement généraliste.**

³² Article L 551-9 du Ceseda.

³³ Article L 551-15 du Ceseda

³⁴ Le montant journalier d'ADA pour une personne seule est de 6,80 €. Le montant additionnel de l'ADA est de 7,40 € par jour.

Annexe II

Tableau 10 : Demandeurs d'asile hébergés dans le DNA

Catégorie	2022	2023	2024
Nombre de primo demandeurs d'asile sur l'année	138 577	147 248	133 955
Individus bénéficiaires des conditions matérielles d'accueil au 31/12	100 598	102 196	90 329
<i>Dont allocataires de l'ADA et hébergés dans le DNA au 31/12</i>	<i>58 385</i>	<i>62 219</i>	<i>64 916</i>
<i>Dont allocataires de l'ADA non hébergés dans le DNA et qui ne perçoivent pas le montant additionnel au 31/12</i>	<i>15 908</i>	<i>13 453</i>	<i>10 755</i>
<i>Dont allocataires de l'ADA qui perçoivent le montant additionnel de l'ADA au 31/12</i>	<i>26 305</i>	<i>26 524</i>	<i>14 658</i>
Part des individus bénéficiaires des conditions matérielles d'accueil non hébergées dans le DNA	42 %	39 %	28 %
Part des individus bénéficiaires des conditions matérielles d'accueil avec le montant additionnel d'ADA	26 %	26 %	16 %

Source : Ofii.

Les capacités du DNA apparaissent satisfaire la demande d'hébergement des ménages avec enfants, mais sont insuffisantes pour l'hébergement des personnes seules. La mission a pu analyser les caractéristiques des bénéficiaires des CMA qui perçoivent et qui ne perçoivent pas le montant additionnel d'ADA car les données sont disponibles à l'échelle des ménages. Ainsi, en 2024, 60 318 ménages sont bénéficiaires des CMA, dont 12 563 perçoivent le montant additionnel, soit 21 % des ménages (cf. tableau 11).

Les personnes seules représentent la majorité des ménages bénéficiaires des CMA, et sont aussi les moins fréquemment hébergés : 25 % perçoivent le montant additionnel d'ADA contre 8 % des familles monoparentales et 5 % des couples avec enfant. Ce qui correspond à 820 familles ou groupes d'adultes avec enfants non hébergés, et 11 409 adultes seuls.

Annexe II

Tableau 11 : Nombre de ménages bénéficiaires des CMA à la fin de l'année 2024

Composition du ménage	Nombre de ménages bénéficiaires des CMA	Nombre de ménages ne percevant pas le montant additionnel	Nombre de ménages percevant le montant additionnel	Part des ménages percevant le montant additionnel
Personne seule	45 990	34 581	11 409	25 %
Famille monoparentale	7 149	6 554	595	8 %
Couple avec enfant	4 619	4 408	211	5 %
Couple sans enfant	1 965	1 661	304	15 %
Groupe d'adultes avec enfants	374	360	14	4 %
Groupe d'adultes sans enfant	221	191	30	14 %
Total	60 318	47 755	12 563	21 %

Source : Ofii.

Par ailleurs, le taux d'occupation des places du DNA apparaît élevé : en janvier 2025, 2,3 % des places sont déclarées indisponibles, et 1,6 % des places sont vacantes, soit **un taux total d'occupation du parc de 96 %**. Ce taux d'occupation est stable depuis le début de l'année 2024.

Les demandeurs d'asile non hébergés dans le DNA peuvent se retrouver en hébergement généraliste. L'article L. 552-7 du Ceseda dispose que le SIAO communique mensuellement à l'Ofii la liste des demandeurs d'asile hébergés. Cependant, cette liste apparaît sous-estimée : depuis le 1^{er} janvier 2019, 14 256 demandeurs d'asile ont été signalés à l'Ofii par les SIAO, soit environ 2 300 par an. Or, l'enquête ES-DS de la Drees (cf. tableau 7) relevait que 7 % des personnes hébergées en CHRS ou en CHU le 31 janvier 2021 étaient des demandeurs d'asile, soit plus de 9 000 personnes à une date donnée. **En octobre 2024, d'après les données du SI SIAO, la Dihal estime qu'entre 4 et 8 % des personnes hébergées dans le parc généraliste sont des demandeurs d'asile, soit entre 8 000 et 16 000 personnes.**

Le nombre de demandeurs d'asile extrait du SI SIAO apparaît a minima trois fois supérieur à celui trouvé dans les signalements adressés à l'Ofii. La transmission entre SIAO et Ofii n'est pas mise en œuvre en pratique dans certains départements, certains SIAO estimant que le ré-hébergement vers le DNA n'est pas opérationnel. Les signalements adressés à l'Ofii semblent donc sous-estimer la population de demandeurs d'asile hébergés dans l'hébergement généraliste, alors qu'ils devraient être accueillis dans le DNA. Par ailleurs, cette sous-déclaration ne permet pas d'assurer que les allocataires de l'ADA hébergés dans des établissements de l'hébergement généraliste ne reçoivent pas le montant additionnel.

Malgré la forte occupation du parc DNA les possibilités de ré-hébergement vers le DNA sont cependant possibles : en 2024, 2 621 demandeurs d'asile présents dans l'hébergement généraliste ont été signalés à l'Ofii par les SIAO en vue d'une orientation vers le DNA (soit en moyenne 218 signalements par mois). Parmi ces demandeurs d'asile signalés, 1 895 ont été hébergés par l'Ofii, soit un taux d'hébergement de 72,3 %. Les possibilités de ré-hébergement des demandeurs d'asile présents dans le parc généraliste, estimés entre 8 000 et 16 000 personnes semblent cependant nécessiter un renforcement des capacités d'accueil du DNA.

Annexe II

Enfin, afin de réduire la pression sur la région Île-de-France, la Dihal et la DGEF ont mis en place à partir de 2023 les « **SAS régionaux** », qui constituent une orientation directive vers d'autres régions des personnes migrantes sans abri. La première année d'existence de ces dispositifs a effectivement permis d'héberger une grande partie des personnes orientées hors de la région parisienne, mais a aussi montré les limites des capacités du DNA qui n'a pas pu héberger tous les demandeurs d'asile repérés dans les SAS (cf. encadré 10).

Encadré 10 : les SAS régionaux

En 2023, les opérations de desserrement de l'Île-de-France en matière d'hébergement ont conduit à la création de **500 places de « SAS » régionaux sur co-financement des programmes budgétaires 177 et 303**.

Ces places accueillent de manière temporaires les publics orientés de manière directive hors d'Île-de-France (cf. annexe I), à qui est proposé un accompagnement administratif adapté à leur situation.

Entre le 14 avril 2023 et le 14 décembre 2024, les 10 SAS régionaux ont hébergé 6 348 personnes, hors Île-de-France.

Les personnes accueillies étaient :

- des demandeurs d'asile (49 %) ;
- des BPI ou des personnes en situation régulière (32 %) ;
- en situation irrégulière (19 %).

Les solutions de sortie sont :

- 47 % en hébergements dans le parc généraliste ;
- 34 % en hébergement dans le DNA ;
- 19 % de sorties volontaires ou dans d'autres types d'hébergement.

Ainsi, **952 demandeurs d'asile n'ont pas été hébergés dans le DNA en sortie de SAS, ce qui représente un tiers des demandeurs d'asile passés par les SAS.**

Source : Mission à partir des données de la Dihal.

3.2. Les durées de séjour s'allongent dans l'hébergement généraliste, diminuent dans le DNA et le taux d'accès au logement en sortie des deux parcs est faible

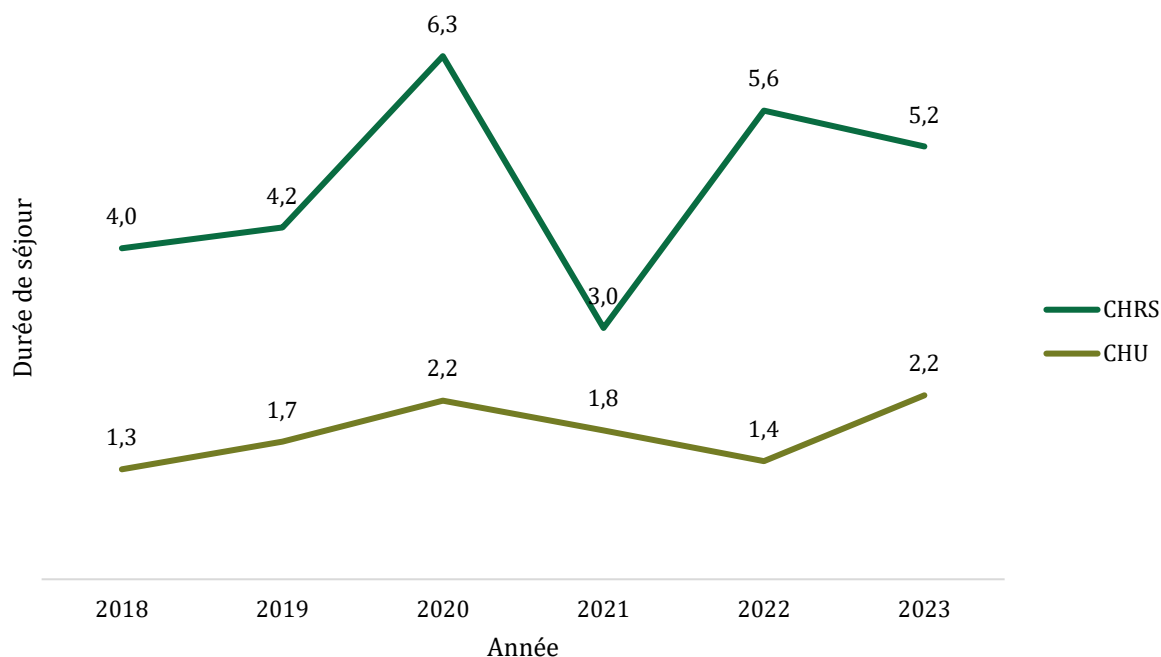
3.2.1. Les séjours dans le DNA après la fin de l'instruction de la demande d'asile sont en moyenne deux fois plus longs que dans l'hébergement en CHRS ou en CHU

La durée moyenne de séjour en CHRS et en CHU pour les séjours qui se sont terminés en 2023 est de 3,2 mois. Elle est plus de deux fois plus longue en CHRS (5,2 mois) qu'en CHU (2,2 mois). **Dans les deux catégories d'établissement celle-ci a augmenté entre 2018 et 2023** (cf. graphique 6), en passant de 4 mois à 5,2 mois en CHRS et de 1,3 à 2,2 mois en CHU.

Les disparités régionales sont fortes, de 1 à 27 mois selon les régions (cf. graphique 7) :

- ♦ les séjours en CHRS durent en moyenne 27 mois en Île-de-France et à La Réunion, contre 2 mois en Occitanie, en Nouvelle-Aquitaine et en Provence-Alpes-Côte d'Azur ;
- ♦ les séjours en CHU durent en moyenne 6 mois en Provence-Alpes-Côte d'Azur, contre 1 mois en Normandie, Centre-Val de Loire, Nouvelle-Aquitaine et Pays de la Loire.

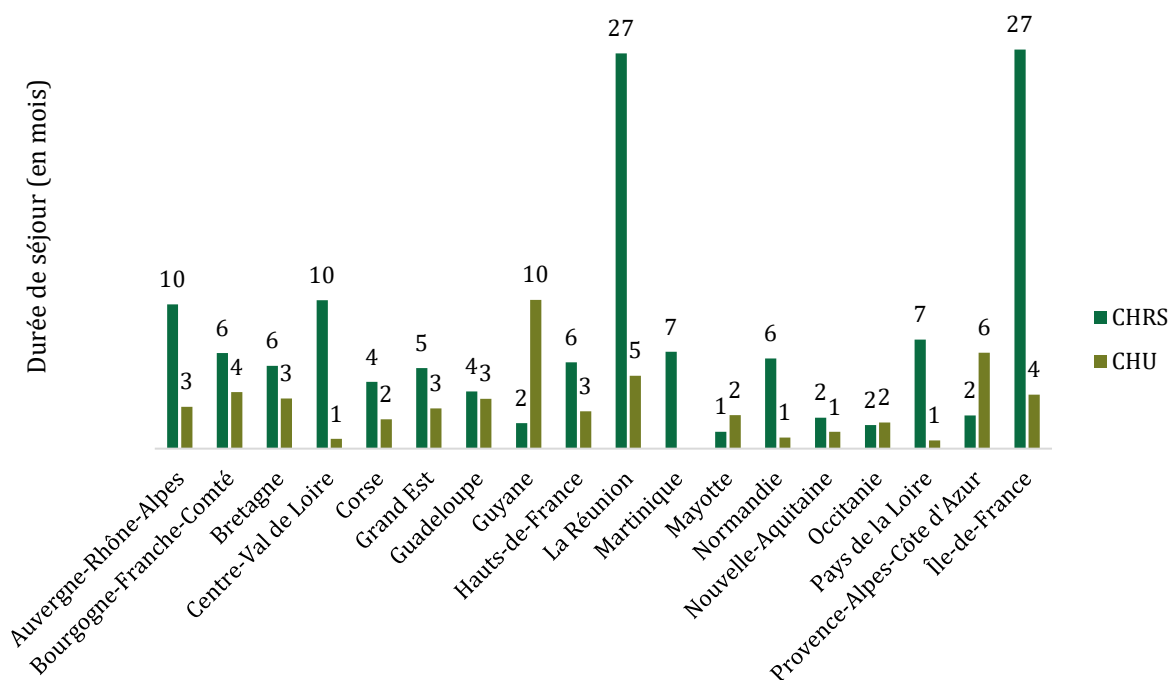
Graphique 6 : Durée moyenne des séjours en CHRS et CHU terminés en 2023



Source : Mission d'après les données de l'ENC

Annexe II

Graphique 7 : Durées moyennes de séjour en CHRS et en CHU (en mois) en 2023



Source : Mission d'après les données de l'ENC

Tableau 12 : nombre de séjours et décomposition par durée de séjours, de 2018 à 2023

Statut	Année	Séjours	Séjours de moins de 8 jours	Séjours compris entre 8 jours et 6 mois	Séjours d'au moins 6 mois
Ensemble	2018	338 347	68 %	22 %	10 %
	2019	318 499	68 %	21 %	11 %
	2020	239 166	62 %	23 %	15 %
	2021	365 134	46 %	29 %	25 %
	2022	415 851	47 %	36 %	17 %
	2023	314 967	58 %	22 %	20 %
CHRS	2018	118 868	49 %	32 %	18 %
	2019	107 334	51 %	31 %	19 %
	2020	67 630	39 %	34 %	27 %
	2021	149 992	67 %	21 %	12 %
	2022	82 698	31 %	44 %	25 %
	2023	93 856	28 %	31 %	41 %
CHU	2018	219 479	79 %	16 %	6 %
	2019	211 165	77 %	16 %	7 %
	2020	171 536	71 %	18 %	11 %
	2021	215 142	31 %	35 %	34 %
	2022	333 153	51 %	35 %	15 %
	2023	221 111	70 %	19 %	11 %

Source : ENC, calculs du pôle Science des données de l'IGF.

Annexe II

Les séjours de moins de 8 jours sont plus fréquents en CHU qu'en CHRS. Ces données masquent cependant les durées de séjour extrêmement longues de certaines personnes hébergées : **les opérateurs des structures d'hébergement généraliste visitées par la mission ont déclaré héberger certaines personnes depuis plus de 10 ans, sans perspective de sortie en raison de leur âge ou de leur situation administrative.**

Il n'existe pas de source statistique exhaustive permettant de décrire les durées de séjour à l'hôtel. L'étude du Samu social portant sur les personnes hébergées sur des places hôtelières régulées par le SIAO 75 montre que 75 % des ménages hébergés à l'hôtel le sont depuis plus de deux ans.

L'embolie du parc d'hébergement est en partie due à un manque de fluidité dans l'occupation des places. Selon les extractions du SI-SIAO réalisées par la Dihal et les estimations de la mission (cf. tableau 13) :

- ◆ au moins 17 000 places sont mobilisées pour héberger des personnes en situation régulière qui sont considérées comme insérables directement en logement par les travailleurs sociaux ;
- ◆ les demandeurs d'asile occupent a minima 8 000 places, alors qu'ils devraient être accueillis dans le DNA ;
- ◆ a minima 39 000 personnes hébergées sont en situation irrégulière et ne peuvent donc pas prétendre à l'accès au logement ;
- ◆ 13 000 personnes sont en situation administrative précaire, c'est-à-dire disposant d'un titre de séjour de moins d'un an, ou dont la demande de renouvellement de titre est en cours d'instruction.

Tableau 13 : Estimation des statuts des personnes hébergées dans le parc généraliste³⁵

Effectifs	Estimation basse	Estimation médiane	Estimation haute
Nombre de personnes dans le parc	192 570		
Personnes en situation régulière et considérées comme insérables directement vers le logement	17 000	23 000	33 000
Demandeurs d'asile	8 000	11 000	16 000
Personnes en situation irrégulière	39 000	52 000	78 000
Personnes en situation administrative précaire	13 000	17 000	25 000

Source : mission à partir des données de la Dihal sur le statut administratif des personnes hébergées en octobre 2024.

Note de lecture : Dans son étude de février 2025, intitulée « Constats et propositions en vue de favoriser l'accès au logement social et au logement adapté des publics les plus précaires », le Samu social a déterminé le nombre de personnes en situation d'accéder immédiatement au logement. La mission a rapporté cette donnée au nombre de personnes en situation administrative régulière « stable » à Paris, estimées à 40 % des personnes hébergées à Paris pour calculer la part de personnes en situation administrative régulière « stable » se trouvant en situation d'accéder immédiatement au logement. Elle a ensuite appliqué ce taux au nombre de personnes estimées en situation administrative régulière stable en France entière selon les hypothèses basse, médiane et haute présentées ci-dessus.

La Dihal estime que la part de personnes en situation irrégulière dans l'hébergement généraliste devrait augmenter dans les prochaines années.

³⁵ Méthodologie : Les personnes en situation administrative régulière qui ont été évaluées par les travailleurs sociaux comme pouvant intégrer un logement sont estimées à partir des chiffres de la Dihal d'octobre 2024 sur le statut administratif des personnes hébergées, et du nombre de personnes en attente de logement à Paris. Nous

Proposition n° 5 : accélérer le traitement des dossiers des personnes hébergées ayant une demande de titre de séjour en cours d'instruction et développer l'aide au retour volontaire (ARV) actuellement peu mobilisée. Au-delà, s'agissant des personnes en situation administrative irrégulière, la mission renvoie au droit applicable (procédure d'éloignement ou régularisation au titre de l'admission exceptionnelle au séjour-AES), sous l'autorité du préfet.

Proposition n° 6 : identifier les demandeurs d'asile hébergés dans le parc généraliste, dont la procédure est en cours d'instruction et les réorienter vers le dispositif national d'accueil qui doit être dimensionné en conséquence.

La durée moyenne totale de séjour des personnes sorties du DNA (hors CPH) au cours de l'année 2024 est plus élevée qu'en CHRS ou en CHU et est de :

- ◆ 19 mois pour les BPI ;
- ◆ 15 mois pour les déboutés.

Ces chiffres n'intègrent pas les durées de séjour des personnes ayant quitté le DNA avant la fin de l'instruction de leur demande d'asile.

Après fin de l'instruction de la demande d'asile, les BPI ou déboutés peuvent se maintenir pour une certaine durée dans le DNA. Le délai moyen de sortie après la notification de la décision de la demande d'asile est aussi long, et au-dessus des durées maximales prévues par la loi³⁶. Il est de :

- ◆ 11 mois pour les BPI ;
- ◆ 4 mois pour les déboutés.

Après la durée légale, les personnes BPI ou déboutées sont en présence indue dans le DNA. Une procédure d'expulsion peut être mise en œuvre si elles se maintiennent dans l'établissement (cf. encadré 11). En février 2025, 12,8 % des personnes hébergées dans le DNA sont en présence indue, dont 7,7 % de BPI et 5,1 % de déboutés. Afin d'assurer la fluidité du parc DNA, la DGEF vise un taux cible maximal de 3 % de BPI en présence indue et de 4 % de déboutés.

Les taux de présence indue sont plus élevés en Île-de-France que dans le reste du territoire, où ils s'établissent à plus de 25 %. La présence indue y est principalement le fait de BPI en présence indue, pour lesquels l'accès au logement est particulièrement compliqué dans ce territoire tendu (cf. figure 4).

considérons que la part des personnes hébergées à Paris, **en situation administrative régulière**, pouvant intégrer un logement est la même que France entière. Les autres catégories viennent directement des estimations de la Dihal. Les estimations portent sur les effectifs :

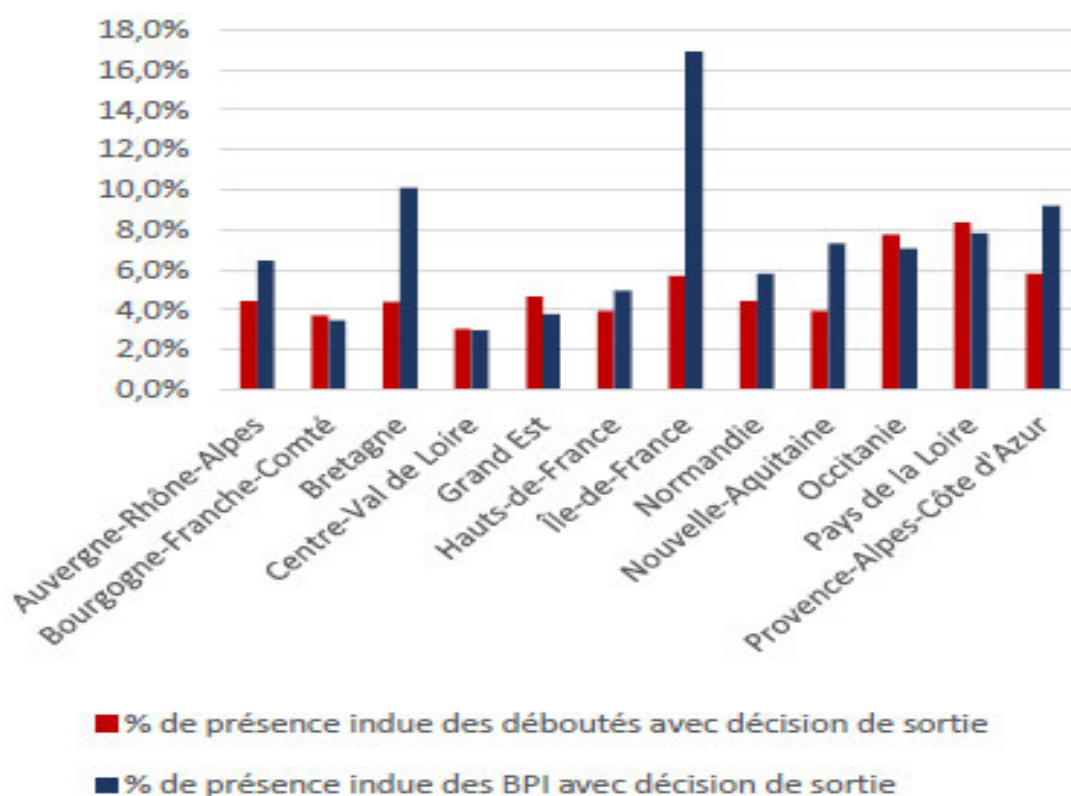
Estimation basse : on considère que les 48 % de personnes pour lesquelles la situation administrative n'est pas remplie ne sont ni en situation de pouvoir intégrer un logement, ni étrangers en situation irrégulière.

Estimation haute : on considère que la répartition des situations administratives manquantes est la même que celle des situations administratives renseignées

Estimation médiane : on considère que les situations administratives manquantes portent principalement sur les enfants. Or, en 2021 l'enquête de la Drees montre que 34 % des ménages hébergés comportent des enfants, ainsi on majore de 34 % les effectifs de chaque situation administrative (en supposant que les familles monoparentales n'ont qu'un seul enfant et que les couples en ont deux).

³⁶ 3 mois renouvelables une fois pour les BPI, 1 mois renouvelable une fois pour les déboutés.

Figure 4 : taux de présence indue dans le DNA



Source : DGEF.

Encadré 11 : La sortie du DNA après l'instruction de la demande d'asile

Les personnes admises dans le DNA (hors CPH) peuvent y séjourner pendant toute la durée de leur procédure d'asile. Une fois la décision rendue :

- les personnes bénéficiaires d'une protection internationale (décision définitive positive de l'OFPRA ou de la CNDA) doivent quitter l'établissement dans un délai de trois mois, renouvelable une fois ;
- les personnes déboutées de leur demande d'asile (décision définitive négative de l'OFPRA ou de la CNDA) doivent impérativement quitter l'établissement à l'expiration de leur droit au maintien sur le territoire.

Si la personne se maintient dans l'hébergement au-delà de ces délais, il peut être mis en œuvre une procédure d'expulsion : mise en demeure par le préfet de département ou le gestionnaire de l'établissement d'hébergement, puis saisine du juge administratif (via un référé mesure utile, RMU) par le préfet ou le gestionnaire, qui peut avoir recours aux forces de l'ordre. En 2024, 2 233 RMU ont été engagés et 1 023 exécutés.

Source : Guide du demandeur d'asile, DGEF, septembre 2020 et direction de l'asile de la DGEF.

3.2.2. Le taux d'accès au logement en sortie d'hébergement est faible dans les deux parcs et n'apparaît pas corrélé à l'intensité de l'accompagnement social, sans pouvoir neutraliser les effets liés à la situation administrative des personnes et aux tensions locales sur le logement

Les sorties du DNA sont documentées par l'Ofii, et sont plus simples à interpréter dans la mesure où il n'y a pas de retour possible après être sorti de ces établissements. Il y a eu 66 238 entrées dans le DNA durant l'année 2024 (dont 42,8 % de personnes isolées), et 65 738 sorties, soit un solde positif de 500 personnes. Parmi les sorties, 23 729 sont des personnes BPI, et 42 009 sont des personnes déboutées ou dont la demande d'asile est encore en cours d'instruction. **49 % des BPI sortants vont vers du logement**, 23 % vers des CPH et 27 % vers un hébergement d'urgence généraliste ou une destination inconnue.

Pour le DNA, les destinations de sortie ne sont connues que pour les bénéficiaires de la protection internationale (BPI). Ainsi, les destinations de sortie du DNA sont inconnues pour 42 009 personnes en 2024, soit 64 % des personnes sorties.

Tableau 14 : Destination de sortie d'hébergement du DNA des BPI en 2024

Modalité	Nombre de sorties	Part des sorties
Logement Dihal (plateforme nationale GIP)	269	1 %
Logement privé (bail direct)	1 710	7 %
Logement parc Social (bail direct)	7 936	33 %
Logement adapté (FJT, FTM, Résidence sociale, IML, Pens. Fam.)	1 842	8 %
CPH	5 447	23 %
Hébergement généraliste (SIAO, CHRS, CHU)	1 290	5 %
Autres (abandons, sortie vers des tiers, solution non connue)	5 235	22 %
Total	23 729	100 %

Source : Ofii.

L'accès au logement des réfugiés après l'obtention de leur protection est un processus lent : un an après l'obtention du premier titre de séjour de plus d'un an, 40 % des personnes bénéficiaires de la protection internationale sont logés chez un tiers, dans un centre d'hébergement ou un logement de fortune³⁷.

Concernant les personnes déboutées du droit d'asile, celles-ci peuvent bénéficier d'une aide au retour volontaire (ARV) gérée par l'Ofii afin de faciliter leur retour dans leur pays d'origine (cf. encadré 12). Ce dispositif monte progressivement en charge, mais sa portée reste limitée : **en 2024, l'aide au retour a concerné 7 097 personnes alors que plus de 80 000 personnes ont été déboutées du droit d'asile la même année, soit un peu moins de 10 %.**

³⁷ Jourdan V., Prévot M. (DGEF), « Les primo-arrivants en 2019, un an après leur premier titre de séjour : premiers résultats de l'enquête Elipa 2 », Infos Migrations, n°98, 2020.

Encadré 12 : l'aide au retour volontaire pour les déboutés du droit d'asile

L'aide au retour volontaire (ARV) vise à faciliter le retour digne dans leur pays d'origine des ressortissants de pays tiers déboutés du droit d'asile. Le dispositif a été modifié en 2023, et a concerné l'abaissement du délai de présence en France à trois mois, le conditionnement de l'ARV à une obligation de quitter le territoire français (OQTF) avec interdiction de retour pour les ressortissants de pays tiers dispensés de visa, et une dégressivité du pécule en fonction du délai de demande (au regard de la date de l'OQTF). L'ARV couvre l'accompagnement administratif, la prise en charge des frais de transport et une allocation financière remise au moment du départ.

Les premières données montrent que le montant du pécule (fixé à 1 200 € au maximum pour les ressortissants de pays soumis au visa) n'incite pas à la décision de partir : en 2024 certains départements ont expérimenté une majoration du pécule, et ont conservé un taux de retour comparable à celui des départements où il n'y avait pas de majoration. Cependant, la dégressivité du montant du pécule semble avoir un impact sur la décision de retour, car 69 % des partants sont partis en phase 1.

En 2024 l'Ofii a enregistré 7 097 départs (+ 4 % depuis 2023) dans le cadre de l'aide au retour, dont 6 909 aides au retour volontaire et 188 aides au retour depuis les centres de rétention administrative (CRA), sans pouvoir identifier la part de ces personnes qui étaient hébergées dans le DNA ou un établissement d'hébergement généraliste. L'Ofii constate une bonne acceptabilité du dispositif par les consulats étrangers.

Source : Mission d'après l'Ofii.

Les sorties d'hébergement généraliste sont difficiles à caractériser, la même personne pouvant faire des séjours dans différents établissements d'hébergement. En 2023, au moins 6,4 % des séjours aboutissent à une sortie vers un logement du parc privé ou du parc social, tandis qu'au moins 6,2 % des séjours aboutissent à une orientation vers un autre dispositif d'hébergement, sans que les proportions exactes ne soient connues via les données de l'ENC.

Encadré 13 : Enjeux méthodologiques des destinations de sortie des personnes hébergées

Les sorties des séjours par établissement sont fournies dans la base ENC selon quatre destinations possibles :

- sorties vers un logement ordinaire du parc privé ou du parc social ;
- sorties vers un autre dispositif d'hébergement (généraliste ou DNA) ;
- sorties vers un logement adapté ;
- sorties vers une structure spécialisée (structures médico-sociales comme les établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes, ...).

Les sorties vers des logements ordinaires et adaptés sont fournies de 2018 à 2023, en revanche les sorties vers un autre dispositif d'hébergement ainsi que celles aboutissant à une structure spécialisée ne sont fournies que de 2022 à 2023. Enfin, les ventilations des sorties liées au logement ordinaire et aux autres dispositifs d'hébergement ne sont connues qu'en 2022 et 2023.

En 2022 et en 2023 respectivement, 10,7 % et 15,1 % des séjours décrits dans l'ENC aboutissent ainsi à une sortie vers un logement des parcs privé et social, vers un autre dispositif d'hébergement, vers un logement adapté ou vers une structure spécialisée. Les parts de séjours restants correspondent à des sorties pour lesquelles les sorties ne sont pas connues (autres voies de sorties ou sorties non connues) et non transmises lors de la constitution de l'ENC. Ainsi, l'ensemble des proportions précédentes constituent des bornes inférieures des différents taux de sortie.

Source : Mission.

Les deux facteurs principaux qui déterminent la sortie de l'hébergement d'urgence sont l'accès aux droits (régularité du séjour, prestations sociales), condition *sine qua none*, et l'accès au logement.

Annexe II

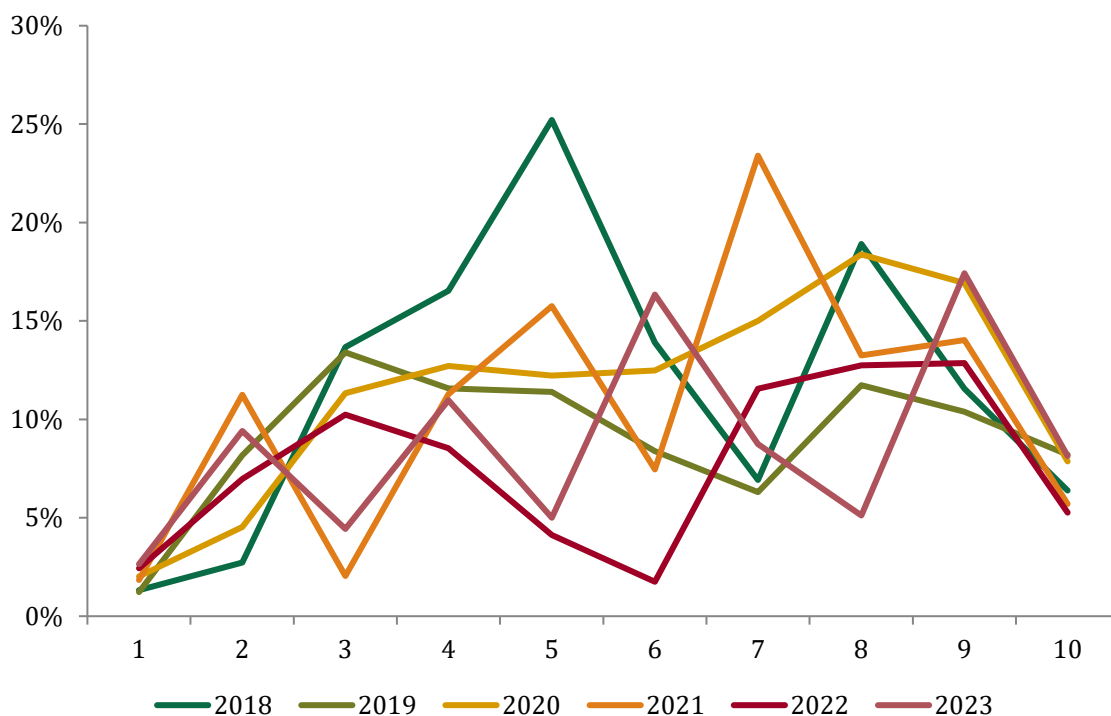
L'enquête du Samu social de Paris estime qu'en 2022, 17,4 % des ménages hébergés à l'hôtel ont au moins un adulte qui dispose d'un titre de séjour classé comme précaire, c'est-à-dire être en situation de demande d'asile, disposer d'un récépissé de demande de titre de séjour, d'un titre de séjour ou d'un document valant titre de séjour d'un an ou moins. Les acteurs rencontrés par la mission estiment que **la durée d'hébergement est directement corrélée avec la régularité du séjour et la capacité de la personne à faire reconnaître sa situation administrative, sans que des chiffres précis soient disponibles pour objectiver ce phénomène** en raison des limites du SI SIAO décrites en partie 2.2.

Dans le parc d'hébergement généraliste (hors hôtel), les proportions de séjours aboutissant à une sortie vers un logement des parcs privé et social, vers un autre dispositif d'hébergement, vers un logement adapté ou vers une structure spécialisée ne semblent pas être corrélées au nombre d'ETP socio-éducatifs par nombre de places. Cette absence de corrélation peut être confirmée par l'analyse de la proportion de séjours aboutissant à un logement ordinaire par déciles d'ETP socio-éducatifs, sur l'ensemble de la période 2018-2023 (cf. graphique 8).

De même, aucune corrélation n'est observée entre nombre d'ETP socio-éducatifs par place et les différents taux de sortie déclarés pour les CHRS seuls ou pour les CHU seuls (cf. graphique 9). Cependant, **les taux de sorties vers le logement sont plus élevés en CHRS qu'en CHU**, sans que cela soit directement attribuable aux différences de taux d'encadrement.

Les causes de cette absence de corrélation sont peu documentées, et ce résultat est à interpréter avec précaution : il n'est pas possible de distinguer en effet ce qui relève de l'absence de fluidité vers le parc de logement, de la complexité du public accueilli ou de sa situation administrative, et de la qualité de l'accompagnement réalisé.

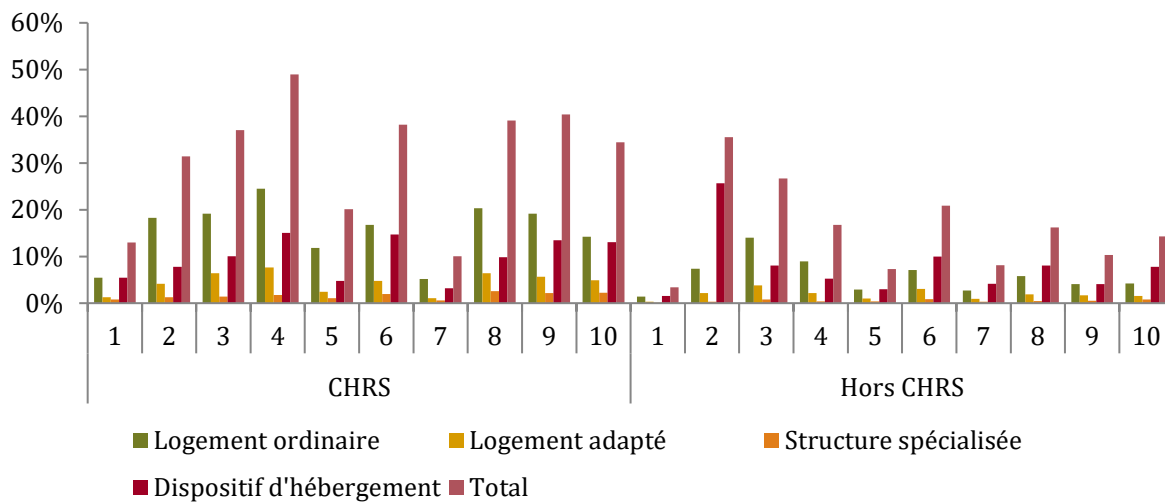
Graphique 8 : proportion du nombre de séjours en hébergement généraliste (hors hôtels) aboutissant à un logement ordinaire déclarée sur l'ENC par décile d'ETP socio-éducatifs rapportés au nombre de places, 2018-2023



Source : ENC, calculs du pôle Science des données de l'IGF.

Annexe II

Graphique 9 : proportion de séjours en hébergement généraliste (hors hôtels) aboutissant à une sortie par destination déclarée sur l'ENC, par décile d'ETP socio-éducatifs rapportés au nombre de place et par statut d'établissement, 2023



Source : ENC, calculs du pôle Science des données de l'IGF.

ANNEXE III

Les services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO)

SYNTHÈSE

Les services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO) doivent orienter de manière équitable les personnes sans-abri vers un hébergement ou un logement en fonction de leurs besoins et des disponibilités des parcs associés, et assurer leur suivi durant l'ensemble de leur parcours jusqu'à l'accès à un logement stable.

Le principe d'un SIAO unique par département, placé sous l'autorité du préfet, regroupant le numéro téléphonique d'urgence sociale 115, chargé de l'accès à l'hébergement d'urgence, et les services d'accueil et d'orientation (SAO), chargés de l'insertion, a été établi par la loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) en 2014¹. Et si la loi permet des regroupements interdépartementaux, cette possibilité n'a pas été utilisée. En Île-de-France, les 8 SIAO sont placés sous autorité unique du préfet de région, et sont soumis à un cadre unifié qui ne prévoit cependant pas de mutualisation.

Les 101 SIAO sont principalement opérés par des acteurs privés, sous le statut d'associations ou de groupements de coopération sociale et médico-sociale (GCSMS), à l'exception notable de 4 groupements d'intérêt public (GIP), dont le Samu social de Paris opérant le SIAO 75, et qui représentent un quart du parc ; ils ont des tailles très variables et doivent gérer des réalités territoriales diverses. Les principales associations opérant des SIAO sont aussi gestionnaires d'établissements d'hébergement. Le pilotage national et déconcentré de ces opérateurs est encore insuffisamment structurant, comme l'illustrent des missions et des structures de coûts éparses (cf. *infra*).

L'accès à l'hébergement et l'accompagnement vers le logement sont dépendants de la bonne coordination des partenaires locaux autour des actions du SIAO. Pour ce faire, des réflexions ont été engagées sur la gouvernance des SIAO : la délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (Dihal) promeut le passage au statut de groupement d'intérêt public (GIP) des SIAO de grande taille, favorisant l'association de différentes parties prenantes de la politique d'hébergement, et la mise en place d'une gouvernance indépendante de celle des établissements d'hébergement pour les plus petites structures, afin de garantir l'impartialité des appariements. Le déploiement de cette stratégie est cependant très progressif.

Dix ans après avoir été définies par la loi, les missions des SIAO ne sont pas totalement mises en œuvre. **Dans une instruction nationale du 22 mars 2022, la Dihal rappelle ainsi les missions confiées aux SIAO par la loi et confirme leur positionnement central de plateformes de coordination des parcours et des évaluations sociales des personnes sans domicile dans l'accès à l'hébergement et au logement.** Dans le même temps, les ressources des SIAO ont été renforcées : depuis 2019, le budget alloué aux SIAO a presque doublé et s'établit à 101 M€ en 2024. Les plans logement d'abord ont renforcé les ressources humaines des SIAO (+150 ETP entre 2020 et 2021, +100 ETP en 2022 et +350 ETP en 2024), qui ont conduit à un quasi-doublement des ETP depuis 2017.

¹ Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014.

Annexe III

Cependant, en l'absence d'indicateurs et de système d'information unifiés au niveau national, l'activité et la performance des 101 SIAO n'est que très partiellement objectivable, ce qui ne permet pas de rendre compte de l'affectation des moyens supplémentaires, de l'application des principes de l'instruction ni de leurs résultats. Par ailleurs, certains SIAO exercent des missions au-delà de leur cœur de périmètre, dont la gestion, structurante, du parc hôtelier ainsi que les flux financiers associés au service rendu par les opérateurs de telles nuitées.

La structure de coûts des SIAO n'est pas non plus connue, et le budget exécuté est systématiquement supérieur au budget voté en loi de finances initiale sans que la mission puisse identifier avec certitude s'il s'agit de sur-exécution ou d'une problématique de sous-budgétisation. La mission relève **d'importantes disparités territoriales dans la répartition de l'enveloppe budgétaire qui ne sont pas expliquées** par le nombre de places d'hébergement, le nombre de demandes reçues ou le nombre de demandes pourvues. À cet égard, **la Dihal prévoit des travaux de construction d'indicateurs d'activité et de performance harmonisés des SIAO et la documentation de leur structure de coûts**, ce qui devrait permettre de développer un modèle d'allocation budgétaire objectif, inexistant à ce jour. À plus court terme, un renforcement du pilotage pourrait s'appuyer sur les conventions pluriannuelles d'objectifs (CPO) établies par les préfets, qui définissent d'ores et déjà la répartition indicative des moyens financiers accordés par l'État pour chaque mission du SIAO : **la centralisation au niveau national des répartitions prévues pour chaque département devrait permettre de mieux documenter les différences et de proposer des ajustements des enveloppes budgétaires dédiées, le cas échéant.**

PROPOSITIONS

Proposition n° 1 : donner la vision des places d'hébergement vacantes en Île-de-France à l'ensemble des SIAO de cette région et mobiliser ces places dans un cadre interdépartemental.

Proposition n° 2 : favoriser la fluidité en renforçant le pilotage des mesures de sortie de l'hébergement, qui est un objectif clé de la politique publique : conduire une analyse nationale des motifs de refus d'orientation exprimés par les personnes hébergées, évaluer la qualité de l'accompagnement social visant à proposer des orientations adaptées à la situation des publics, et accentuer la coopération entre les services déconcentrés de l'État, les opérateurs, les SIAO et l'Ofii dans le traitement des situations individuelles.

Proposition n° 3 : créer un cadre de performance partagé, fondé sur des indicateurs simples (taux de réponse au 115, taux de satisfaction de la demande, délai moyen d'orientation, suivi des parcours), comme amorce de l'évaluation des SIAO.

Au titre des mesures transverses du rapport :

Proposition n° 21 : expertiser des mesures transversales susceptibles de réduire les dépenses en analysant l'opportunité de conclure un marché national en matière : (i) de téléphonie des plateformes d'appel au numéro 115, (ii) d'assurance pour responsabilité civile des opérateurs gestionnaires, (iii) de prestations extérieures telle que la traduction linguistique.

SOMMAIRE

1. LES 101 SIAO DE FRANCE FONT L'OBJET D'UNE REFORTE DE LEURS MISSIONS ET DE LEUR PILOTAGE VISANT À RENFORCER LEUR RÔLE DE CLÉ DE VOUTE DE L'HÉBERGEMENT ET DE L'ACCÈS AU LOGEMENT	1
1.1. Dix ans après avoir été définies par la loi, les missions des SIAO ne sont pas totalement mises en œuvre.....	1
1.2. La gouvernance des SIAO, actuellement confiée à des entités juridiques de nature variée et placée sous un pilotage préfectoral encore insuffisamment structurant, est à consolider pour garantir l'impartialité des orientations et l'efficacité opérationnelle des dispositifs.....	3
1.2.1. <i>Le pilotage fragmenté des SIAO affaiblit la coordination des évaluations sociales des demandeurs d'hébergement et ne facilite pas la prise de décision.....</i>	<i>3</i>
1.2.2. <i>Une instruction de 2022 vient clarifier les missions, les objectifs et le pilotage des SIAO et renforce le SIAO au cœur de l'évaluation des besoins de son territoire, mais sa mise en œuvre est progressive et hétérogène.....</i>	<i>5</i>
1.3. Le système d'information « SI-SIAO », utilisé par l'ensemble des SIAO du territoire national, enregistre les demandes d'hébergement mais ne permet pas encore de suivre le parcours des personnes.....	10
2. EN L'ABSENCE D'INDICATEURS ET DE SYSTÈME D'INFORMATION UNIFIÉS AU NIVEAU NATIONAL, L'ACTIVITÉ ET LA PERFORMANCE DES 101 SIAO N'EST QUE PARTIELLEMENT OBJECTIVABLE.....	11
2.1. L'activité des SIAO n'est pas mesurée de façon unifiée ce qui ne permet pas d'en évaluer ni d'en comparer les résultats, alors que certains d'entre eux exercent des missions au-delà de leur périmètre légal.....	11
2.2. À partir des données d'orientation des personnes ayant appelé le 115 dans les cinq SIAO visités, la mission observe que seuls 27 % des appels sont décrochés, et qu'entre 3 et 21 % des demandes donnent lieu à un hébergement.....	13
2.3. La mission a constaté une diminution systématique du nombre de demandeurs d'hébergement durant les vacances scolaires de fin d'année.....	14
3. LE RENFORCEMENT DES MOYENS DÉDIÉS AUX SIAO SOUFFRE D'UN DÉFAUT DE PILOTAGE ET FAIT FACE À DES ENJEUX D'HOMOGENÉISATION DES PRATIQUES, DE COMPARABILITÉ DE LEURS RÉSULTATS ET D'OBJECTIVATION DE LEUR STRUCTURE DE COÛTS, DANS UN OBJECTIF D'ÉQUITÉ TERRITORIALE.....	17
3.1. L'analyse financière de la structure de coûts des SIAO n'est pas lisible dans un contexte de forte croissance de leurs moyens financiers et humains.....	17
3.1.1. <i>Les SIAO ne font pas l'objet d'une enquête nationale de coûts, alors que le budget et les ETP qui leur sont consacrés ont doublé ces cinq dernières années, dans un contexte où les places d'hébergement n'ont progressé que de 25 %.....</i>	<i>17</i>
3.1.2. <i>Si le nombre d'ETP employés par les SIAO apparaît fortement disparate selon les départements, la mission d'écoute du 115 est la plus consommatrice de ressources.....</i>	<i>18</i>

3.1.3.	<i>69 % des SIAO délèguent la mission d'écoute 115 et 11 SIAO n'assurent pas le service H24.....</i>	<i>19</i>
3.1.4.	<i>Alors que la téléphonie du numéro 115 des SIAO est opérée par 38 opérateurs différents, les coûts dédiés à ce service doivent faire l'objet d'une rationalisation nationale.....</i>	<i>19</i>
3.2.	<i>Le budget exécuté est systématiquement supérieur au budget voté en LFI, sans que les sous-jacents de la dépense soient décrits.....</i>	<i>20</i>
3.2.1.	<i>Les SIAO sont financés au regard de l'exécution budgétaire constatée l'année n-1, sans maquette budgétaire associée.....</i>	<i>20</i>
3.2.2.	<i>Les crédits exécutés des SIAO à la maille régionale ne sont pas corrélés au nombre de places d'hébergement, ni au nombre de demandes reçues ou au nombre de demandes pourvues</i>	<i>23</i>
3.2.3.	<i>Les 500 ETP supplémentaires accordés par le plan logement d'abord 2 ne sont pas budgétés, et les missions qui leur sont dévolues ne sont pas définies</i>	<i>23</i>
3.2.4.	<i>La Dihal doit achever la refonte du SI-SIAO et la définition des indicateurs à la faveur d'un nouveau modèle d'allocation budgétaire.....</i>	<i>26</i>

1. Les 101 SIAO de France font l'objet d'une refonte de leurs missions et de leur pilotage visant à renforcer leur rôle de clé de voute de l'hébergement et de l'accès au logement

1.1. Dix ans après avoir été définies par la loi, les missions des SIAO ne sont pas totalement mises en œuvre

Les services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO) ont été formalisés par la circulaire du 8 avril 2010. La loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) leur a conféré une reconnaissance législative et a généralisé **le principe d'un SIAO unique par département** regroupant les services d'accueil et d'orientation (SAO) chargé de l'insertion et le numéro téléphonique d'urgence sociale 115 chargé de l'accès à l'hébergement d'urgence.

Les missions des SIAO sont précisées aux articles L. 345-2 et L. 345-2-4 du CASF (cf. encadré 1). Ils doivent orienter de manière équitable les personnes sans-abri vers un hébergement ou un logement en fonction de leurs besoins, et assurer leur suivi durant l'ensemble de leur parcours jusqu'à l'accès à un logement stable. À ce titre, les SIAO ont la vision sur l'ensemble des places du parc d'hébergement généraliste de leur département (cf. annexe II).

Encadré 1 : Missions des SIAO

Les missions des SIAO consistent à :

- **recenser les** places d'hébergement généraliste, en résidence sociale et dans les organismes qui exercent des activités d'intermédiation locative (IML) ;
- **opérer le numéro téléphonique d'urgence sociale 115** qui doit assurer une continuité de service 24h/24 et 7j/7, de traiter les demandes d'hébergement et de les orienter ;
- **veiller à la réalisation d'une « évaluation sociale, médicale et psychique »** des personnes sans domicile qui demandent un hébergement ou qui sont rencontrées par les maraudes ou dans des accueils de jour , **et de suivre leur parcours** jusqu'à la « *stabilisation de leur situation* » ;
- contribuer à l'identification des personnes en demande d'un logement, en **identifiant notamment les ménages éligibles à une demande de logement social prioritaire** ;
- **coordonner les acteurs réalisant des actions de veille sociale** (maraudes, accueils de jour) ;
- **produire des données statistiques** sur leur activité, l'activité d'hébergement et d'accompagnement vers le logement, ainsi que de participer à **l'observation sociale**.

Source : Articles L. 345-2 et L. 345-2-4 du CASF.

Annexe III

La création des SIAO avait fait l'objet d'une évaluation par l'Inspection générale des affaires sociales (Igas) en 2012, soit un an après le début de leur mise en place opérationnelle. Le rapport mettait en évidence une **mise en œuvre hétérogène de la réforme sur les territoires**, ainsi que la diversité des situations rencontrées :

- ◆ seuls 18 départements avaient fusionné les activités « *urgence* » et « *insertion* » au sein d'une structure unique ;
- ◆ les acteurs opérant les établissements d'hébergement peuvent être très nombreux dans un même département (cf. annexe II), ce qui rend difficile l'adhésion collective aux orientations réalisées par le SIAO et à un projet social commun. En pratique, la mission notait que les SIAO n'avaient encore qu'une vision partielle sur l'occupation réelle des places ;
- ◆ aucun SIAO ne disposait d'un observatoire local ;
- ◆ il n'existait pas de système d'information unifié pour réaliser la gestion de l'hébergement et du suivi des parcours ;
- ◆ les SIAO n'avaient qu'un lien limité avec le secteur du logement.

La mission de l'Igas recommandait le renforcement du pilotage des SIAO par l'État dans le cadre de la contractualisation prévue par la loi entre le préfet et la personne morale qui opère le service.

Depuis le bilan de la mise en place des SIAO réalisé par l'Igas en 2012 des améliorations ont été apportées mais des marges de progression demeurent :

- ◆ les activités urgence et insertion sont maintenant réalisées par un opérateur unique dans chaque département dans un SIAO unifié (à l'exception de sept départements²). Certaines intégrations sont récentes, y compris dans de grands départements : par exemple, le SIAO des Bouches-du-Rhône intègre le 115 depuis le 1^{er} janvier 2024 ;
- ◆ dans 11 départements le numéro d'urgence sociale 115 n'est pas accessible 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7³. Cette inaccessibilité concerne des territoires qui ont peu de places d'hébergement : les départements concernés régulent 6 555 places au total en 2024, soit 3 % du parc ;
- ◆ un logiciel unique de gestion, le « SI-SIAO » a été mis à disposition de l'ensemble des services, avec cependant des réserves : il ne sera opérationnel pour le suivi de parcours qu'en 2026 (cf. point 1.3.) ;
- ◆ l'accès au logement a été facilité par :
 - la mise à disposition du **contingent préfectoral de places en résidences sociales** et en foyers jeunes travailleurs acté dans un accord cadre établi entre la Dihal, l'union professionnelle du logement accompagné (Unafo) et l'union nationale pour l'habitat des jeunes (Unhaj) en décembre 2024 ;
 - la vision donnée aux SIAO d'une part des logements sociaux disponibles sur leur territoire. **La vision donnée, qui relève de la discrétion des bailleurs**, est très diverse en fonction des bailleurs et des territoires.

² La Meuse, le Nord, la Charente-Maritime, les Pyrénées-Atlantiques, l'Aude, la Corse du Sud et la Haute-Corse.

³ Il s'agit des départements de Savoie, Côtes-d'Armor, Indre-et-Loire, Loir-et-Cher, Deux-Sèvres, Pyrénées-Atlantiques, Vienne, Hautes-Pyrénées, Mayenne, Vendée et Mayotte.

1.2. La gouvernance des SIAO, actuellement confiée à des entités juridiques de nature variée et placée sous un pilotage préfectoral encore insuffisamment structurant, est à consolider pour garantir l'impartialité des orientations et l'efficacité opérationnelle des dispositifs

1.2.1. Le pilotage fragmenté des SIAO affaiblit la coordination des évaluations sociales des demandeurs d'hébergement et ne facilite pas la prise de décision

Les enjeux d'accès à l'hébergement et d'accompagnement vers le logement sont dépendants de la bonne coordination des partenaires locaux autour des actions du SIAO. Ainsi, la gouvernance du SIAO doit être crédible et opérationnelle afin de fédérer les acteurs autour d'objectifs communs. Le pilotage local, sous l'autorité du préfet, doit pouvoir nourrir et animer des instances d'échange en toute transparence avec les acteurs de l'écosystème du SIAO dont font partie les services de l'État, les opérateurs de SIAO, les opérateurs d'hébergement, l'Ofii et les collectivités territoriales.

1.2.1.1. Le statut de groupement d'intérêt public concerne 4 % des SIAO, les autres ayant le statut d'associations ou de groupements de coopération sociale et médico-sociale

Le code de l'action sociale et des familles (CASF) prévoit un SIAO par département, ainsi, il y a 101 SIAO sur le territoire français. La loi dispose que **les SIAO sont placés sous l'autorité du préfet de département, qui en confie l'opération à la personne morale de son choix.**

Les SIAO sont principalement **opérés par des personnalités morales privées, sous le statut d'associations, de groupement d'associations ou de groupements de coopération sociale et médico-sociale (GCSMS)** (cf. tableau 1), dont **les statuts n'intègrent pas l'État dans leur conseil d'administration.**

À la date de la mission, **seuls quatre sont un groupement d'intérêt public⁴** qui constitue le seul statut intégrant l'État dans la gouvernance. **Ces SIAO gèrent toutefois un quart du parc d'hébergement.** Un groupement d'intérêt public (GIP) est un **groupement constitué exclusivement de personnes morales pour l'exercice d'une activité d'intérêt général en mettant en commun les moyens nécessaires à leur exercice.** Il est constitué par **convention approuvée par l'État** soit entre plusieurs personnes morales de droit public, soit entre l'une ou plusieurs d'entre elles et une ou plusieurs personnes morales de droit privé. L'État et les collectivités territoriales peuvent être membres d'un GIP.

⁴ Il s'agit des SIAO des départements de Paris, du Rhône, l'Ille-et-Vilaine et d'Eure-et-Loir.

Annexe III

Tableau 1 : Statut juridique des opérateurs de SIAO au premier trimestre 2025

Statut	Nombre de SIAO	Part des places d'hébergement en moyenne annuelle 2024
Association	60	38 %
GCSMS	15	14 %
Association d'associations, dotée d'une personnalité morale	9	13 %
Autres (CCAS, centre hospitalier, fondation)	6	5 %
GIP	4	25 %
Évolution du portage en cours	3	1 %
Association d'associations, non dotée d'une personnalité morale	2	1 %
Modèle dérogatoire : cogestion ou plusieurs SIAO	2	4 %
Total	101	100 %

Source : Mission d'après les données de la Dihal.

Quinze SIAO sont des groupements de coopération sociale et médico-sociale (GCSMS), représentant 14 % du parc. Le statut de GCSMS a été créé au début des années 2000 afin de réduire le nombre d'intervenants dans le secteur social et médico-social, afin de les inciter à la mutualisation de certaines fonctions (notamment de support) et de faciliter le dialogue de gestion avec l'État. Un GCSMS peut être constitué entre :

- ◆ les professionnels des secteurs sociaux, médico-sociaux et sanitaires ;
- ◆ les établissements et services sociaux et médico-sociaux mentionnés à l'article L. 312-1 du code de l'action sociale et des familles (CASF) dotés de la personnalité morale ;
- ◆ les personnes morales de droit public ou de droit privé gestionnaires au sens de l'article L. 311-1 du CASF ;
- ◆ les établissements de santé cités par l'article L. 6133-1 du code de la santé publique (CSP).

Le GCSMS est doté de la personnalité morale et poursuit un but non lucratif. **Le caractère gestionnaire des personnes morales de droit public pouvant adhérer au groupement exclut la possibilité d'intégrer l'État au sein des membres d'un GCSMS.**

Par ailleurs, il a été signalé à la mission des configurations où la gouvernance des SIAO intégrait fortement les collectivités territoriales, rendant complexe l'exercice de l'autorité par le préfet prévue par la loi.

La variété de statuts des opérateurs de SIAO et la faible place de l'État dans la gouvernance induit une **grande hétérogénéité dans les pratiques, un manque d'harmonisation en matière de restitution de l'activité** qui ne permet pas d'apprécier le service rendu, et une adhésion plus ou moins forte aux stratégies nationales : par exemple, **certaines SIAO peuvent appliquer des principes qui ne sont pas tournés vers le « logement d'abord »** (cf. annexe IV).

Le modèle de GIP satisfait cet enjeu de renforcement du pilotage, cependant, la Dihal estime qu'il n'est pas adapté aux services qui n'ont pas une taille minimale. Pour les départements qui ont un nombre limité de places d'hébergement, et au vu de la diversité des situations locales rencontrées, la stratégie de la Dihal consiste à :

- ◆ ne pas contraindre à la mise en place d'une personnalité morale dédiée uniquement à l'opération du SIAO ;
- ◆ demander aux associations ou groupements d'associations qui opèrent aussi des établissements d'hébergement d'établir une gouvernance du SIAO indépendante de la gouvernance des établissements d'hébergement.

Dans certains territoires, le faible nombre d'opérateurs volontaires pour opérer ou éventuellement reprendre un SIAO peut limiter les perspectives de réformes structurelles.

1.2.1.2. Les principales associations opérant des SIAO sont aussi gestionnaires d'établissements d'hébergement, induisant un risque de partialité

Certains SIAO sont gérés par des structures exploitant également des établissements d'hébergement, ce qui induit un risque de partialité dans les décisions d'orientation et de crédibilité vis-à-vis des autres acteurs du secteur. Ce point d'attention a été soulevé dans le rapport du préfet Lalande⁵.

Sur les 60 SIAO opérés par des associations, 43 le sont par des associations qui opèrent aussi des places dans le parc d'hébergement généraliste. Au total, ces 43 SIAO gèrent l'orientation de 63 000 places d'hébergement généraliste, soit 31 % du parc.

1.2.2. Une instruction de 2022 vient clarifier les missions, les objectifs et le pilotage des SIAO et renforce le SIAO au cœur de l'évaluation des besoins de son territoire, mais sa mise en œuvre est progressive et hétérogène

Il n'existe pas d'organe national de coordination des SIAO, et les services rencontrés par la mission décrivent des échanges très limités entre les SIAO de différents départements à l'exception de l'Île-de-France : il n'y a pas d'échanges de coordination ou de partage d'expérience entre ces structures.

Dans une instruction nationale du 22 mars 2022, la Dihal réaffirme les missions confiées aux SIAO par la loi et confirme leur positionnement central de plateformes de coordination des parcours des personnes sans domicile dans l'accès à l'hébergement et au logement, de leur repérage par le 115 ou les maraudes à l'accès au logement pérenne. Cette instruction vient appuyer un travail de renforcement du pilotage des SIAO mené à partir de 2021.

En premier lieu, l'instruction précise le rôle de coordonnateur des évaluations sociales des personnes demandeuses d'hébergement et hébergées assumé par les SIAO : « *le SIAO veille en particulier à ce que les acteurs professionnels de la veille sociale qui en ont les moyens et qui auront été préalablement identifiés, réalisent les évaluations flash et approfondies des personnes qui n'ont pas de référent de parcours, afin d'organiser s'il y a lieu une commission partenariale pour coordonner les interventions pluridisciplinaires.* ». Les SIAO doivent suivre le parcours des personnes, et doivent avoir la capacité d'identifier les publics prioritaires pour l'accès au logement, notamment social. Cependant, **ils n'ont pas vocation à réaliser eux-mêmes l'accompagnement des personnes, leur implication s'arrêtant à l'évaluation « flash »** réalisée à l'enregistrement de la demande. L'accompagnement des personnes hébergées relève des travailleurs sociaux des structures (ou des équipes mobiles pour l'hôtel).

En second lieu, l'instruction précise les modalités de l'exercice du pilotage local du SIAO par le préfet. Elle confie au préfet l'établissement d'une feuille de route annuelle pour le SIAO et la présidence d'un « **comité stratégique partenarial** » qui vise à coordonner les acteurs au niveau local (services déconcentrés de l'État, collectivités territoriales, associations du secteur de l'hébergement, de la veille sociale et de l'accompagnement, bailleurs sociaux et représentants des personnes accompagnées). **Ce comité, non décisionnaire**, est pensé comme une amorce de la réforme de la gouvernance des SIAO, qui doit viser à intégrer plus fortement l'État (cf. point 1.2.1.1) et à garantir l'indépendance et le bon fonctionnement des SIAO, **la décision finale sur la feuille de route annuelle du SIAO devant cependant relever uniquement du préfet**. Il est aussi demandé aux préfets d'organiser **un dialogue territorial avec les SIAO et de suivre les ressources qui leur sont dédiées** en réalisant « *avec le SIAO un diagnostic des ressources humaines à sa disposition, en identifiant les missions les moins bien dotées, les possibilités de redéploiements internes entre missions et les besoins de renfort complémentaire* ».

⁵ « La prise en charge du sans-abrisme : les exigences d'une politique publique », établi par Michel Lalande, mars 2023, n°22116R.

Enfin, l'instruction de 2022 rappelle l'obligation légale de conclure des conventions entre le préfet et la personne morale en charge du SIAO⁶. La Dihal a diffusé au début du mois de mars 2025 des **modèles de convention pluriannuelles d'objectifs (CPO)** entre l'État et l'organisme gestionnaire du SIAO et de convention tripartite entre l'État, le SIAO et l'opérateur d'hébergement. L'objectif de la Dihal est que 100 % des départements aient signé une CPO en 2026.

Encadré 2 : Le conventionnement des SIAO

L'article L. 345-2-5 du CASF décrit le contenu de la convention passée entre l'État et le SIAO dans chaque département :

La convention prévue à l'article L. 345-2-4 comporte notamment :

1° Les engagements de la personne morale gérant le service intégré d'accueil et d'orientation en matière d'objectifs et d'information du représentant de l'État et de coopération avec les services intégrés d'accueil et d'orientation d'autres départements ;

2° Les modalités de suivi de l'activité du service ;

3° Les modalités de participation à la gouvernance du service des personnes prises en charge ou ayant été prises en charge dans le cadre du dispositif d'accueil, d'hébergement et d'accompagnement vers l'insertion et le logement ;

4° Le cas échéant, les modalités d'organisation spécifiques du service eu égard aux caractéristiques et contraintes particulières propres au département ;

5° Les financements accordés par l'État.

Or, la mission n'a pas pu estimer le nombre de départements qui disposent d'une convention effective respectant ces dispositions.

Source : Mission.

Un guide d'accompagnement décrivant les modalités pratiques de déclinaison est joint à cette instruction et est explicité en encadré 3.

⁶ Article L. 345-2-4 du CASF.

Encadré 3 : Le guide d'accompagnement de l'instruction du 31 mars 2022 relative aux missions des SIAO

Un guide, publié en même temps que l'instruction, précise les modalités de sa mise en œuvre. Elle contient deux fiches techniques :

- ◆ la première porte sur les processus et modalités d'organisation cible à mettre en œuvre par le SIAO en décrivant :
 - les informations qui doivent être recueillies et inscrites dans le SI-SIAO lors des évaluations « flash » et approfondies, avec l'objectif que 100 % des personnes sans domicile bénéficient d'une évaluation, enregistrée dans le SI-SIAO ;
 - l'organisation interne favorisant l'accès au logement par la mise en place d'une commission unique pour toutes les demandes, et partenariale pour les situations complexes ;
 - les actions du SIAO pour l'accès au logement social (vérification de la demande de logement social, orientation vers les réservataires), et adapté (visibilité sur les places disponibles et orientation) ;
 - les acteurs signataires d'une convention cadre SIAO-État sur la coordination des acteurs concourant à la progression des parcours ;
 - le recensement par les SIAO de toutes les mesures d'accompagnement existantes sur le territoire, et la mise en place de plateformes pour les coordonner ;
- ◆ la seconde s'intéresse aux chantiers à mener par l'État pour le renforcement du pilotage du SIAO, avec la mise en place du comité stratégique partenarial, de la convention pluriannuelle d'objectifs, d'une feuille de route annuelle et du bilan annuel d'activité. Le guide prévoit aussi que la direction régionale de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (DREETS) organise des échanges au niveau régional qui permettent aux SIAO et DDETS de partager des bonnes pratiques, sans que la mission n'ait pu apprécier la mise en œuvre pratique de ces échanges. L'État doit aussi mener une vérification de l'adéquation entre statut, missions et fonctionnement effectif du SIAO.

Enfin, le guide prévoit quatre groupes de travail sur :

- ◆ la convention pluriannuelle d'objectifs ;
- ◆ les indicateurs de performance globale du secteur ;
- ◆ le document cadre pour la coordination des acteurs ;
- ◆ la comparaison des statuts juridiques.

Source : Mission d'après le guide d'accompagnement de l'instruction du 31 mars 2022.

La mise en œuvre de l'instruction, publiée en mars 2022, a été ralentie en raison de la crise des réfugiés ukrainiens qui a mobilisé les acteurs en urgence pour établir des solutions d'accueil. Ainsi la mission constate que :

- ◆ les travaux budgétaires et financiers viennent à peine de commencer ;
- ◆ la réalisation des évaluations « flash » par les SIAO est impossible à évaluer : à la date de la mission, les champs du SI-SIAO permettant de la réaliser ne sont pas définis ;
- ◆ en 2024, 46 SIAO sur 101 ont eu une feuille de route annuelle signée par le préfet ;
- ◆ au 31 mars 2025, 55 départements sur 101 ont un comité stratégique partenarial ;
- ◆ le renforcement de la gouvernance est prévu à moyen terme : la Dihal fixant un objectif d'atteindre 60 % des départements conformes en 2027

A la date de la mission, la Dihal travaille sur l'établissement d'un processus de suivi rapproché des missions des SIAO telles qu'elles sont définies par la loi (article L. 345-2-4 du CASF) et précisées dans l'instruction de 2022. L'évaluation de l'atteinte du modèle cible est réalisée via une grille de suivi qui comporte sept axes :

- ◆ gouvernance, pilotage et partenariats ;
- ◆ recensement de l'offre ;
- ◆ gestion du numéro d'urgence 115 ;
- ◆ suivi des évaluations, traitement des demandes et orientations ;

Annexe III

- ♦ accès au logement et accompagnement social ;
- ♦ coordination des acteurs de la veille sociale ;
- ♦ production et transmission de données, participation à l'observation sociale.

À la date de la mission, l'estimation de cette grille n'est pas disponible au niveau départemental : elle ne permet donc pas encore d'évaluer l'activité des SIAO ni de les comparer.

Le pilotage local des SIAO d'Île-de-France représente une exception. Les huit SIAO départementaux d'Île-de-France sont placés sous l'autorité unique du préfet de région⁷. Leur organisation a fait l'objet d'un rapport de l'Inspection générale des affaires sociales (Igas) en 2021⁸ sur l'opportunité et la faisabilité d'une organisation plus unifiée de ces services en Île-de-France qui est la région la plus tendue en termes d'accès au logement et à l'hébergement (cf. annexe II pour l'hébergement et l'annexe IV pour le logement). L'Igas a constaté la faiblesse des données et l'absence de définitions communes partagées par les SIAO d'Île-de-France, ce qui entraîne une grande disparité dans les pratiques de ces services qui se reflète dans la qualité du service rendu aux usagers et qui ne garantit pas l'équité territoriale. Le rapport préconise en conséquence :

- ♦ de rendre chaque SIAO départemental responsable de l'évaluation de la situation de la personne sans domicile, afin de caractériser les besoins et les partager au niveau régional. Cette recommandation a été reprise au niveau national dans l'instruction Dihal de 2022⁹ ;
- ♦ de ne pas mettre en place une unification totale au niveau régional des SIAO d'Île-de-France, mais de travailler sur des cibles de régionalisation indépendantes les unes des autres, qui porteraient sur :
 - l'observation sociale ;
 - la visibilité sur l'ensemble des places de la région et leur vacance via le SI-SIAO ;
 - tout ou partie de la plateforme 115 ;
 - la prise en charge de publics spécifiques, dont la prise en charge peut nécessiter un éloignement (femmes victimes de violence, personnes sortant de détention) ;
 - certaines fonctions support, sur les sujets juridiques ou de formation.

Le rapport exclut également une régionalisation de l'accès au logement. Il propose que le support juridique de la régionalisation de certaines missions soit un GCSMS.

Suite à ce rapport, le préfet de la région d'Île-de-France a pris en décembre 2023 un arrêté¹⁰ qui prévoit que « **le Préfet de région coordonne l'action des SIAO de chaque département dans le cadre d'une conférence régionale** », qui s'appuie sur un cadre unifié d'intervention des SIAO et de suivi de leur activité, sur la base d'un socle commun d'indicateurs établi sous la responsabilité de la direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement (Drihl) d'Île-de-France, qui s'assure de la collecte des données nécessaires auprès des SIAO.

Le cadre unifié définit des pratiques communes pour :

- ♦ le traitement des demandes d'hébergement d'urgence reposant sur une méthode commune d'évaluation de vulnérabilité et de priorisation, présentée dans l'annexe II ;
- ♦ l'information de l'usager, la période de première prise en charge, l'harmonisation de l'orientation, du suivi sur les places d'hébergement et de la déclaration des places et des vacances ;

⁷ Article L. 345-2-1 du code de l'action sociale et des familles.

⁸ Mission d'évaluation relative à la mise en place d'un SIAO unifié en Ile-de-France, Igas, juin 2021, n°2020-106R.

⁹ Instruction du Gouvernement du 31 mars 2022 relative aux missions des services d'accueil et d'orientation (SIAO) pour la mise en œuvre du Service public de la rue au logement (NOR : LOGI2203506).

¹⁰ Arrêté portant mise en place d'un dispositif régional de veille sociale et de coordination de l'action des services intégrés d'accueil et d'orientation en Île-de-France du 21 décembre 2023.

Annexe III

- ◆ le suivi des parcours et des situations de ménages hébergés, et la gestion du changement du SIAO de référence en cas de mobilité des ménages ;
- ◆ les sorties et fins d'hébergement ;
- ◆ la mise en place d'un système de *reporting* harmonisé.

Le cadre unifié porte sur l'harmonisation des pratiques des huit SIAO. Il ne prévoit pas de mutualisation de fonctions même partielles, telles que proposées par l'Igas en 2021. Le cadre ne prévoit pas que les SIAO aient la vision sur les places d'hébergement de l'ensemble de la région, ce qui représente un frein à l'augmentation du taux d'occupation des places en Île-de-France (cf. annexe II), dans un contexte de demande très forte qui engendre un taux de demandes non pourvues élevé et alors que la forte densité de transports publics facilite les mobilités interdépartementales.

Des travaux portés par la Drihl sont en cours pour enrichir le cadre unifié avec des pratiques communes pour l'accès au logement (adapté, social et dans le parc privé).

Proposition n° 1 : donner la vision des places d'hébergement vacantes en Île-de-France à l'ensemble des SIAO de cette région et mobiliser ces places dans un cadre interdépartemental.

Par ailleurs, le *vademecum* à destination des structures d'accueil et d'hébergement soutenues par le programme 177, édité par la DRIHL 75 en mai 2022, prévoit que le SIAO tient comptabilité des fins de prise en charge et des motifs au titre des « événements indésirables » et en précise les conditions : « *Un délai raisonnable doit être laissé au ménage pour quitter la structure. Selon les cas, une information de la DRIHL Paris au titre du signalement d'événements indésirables graves doit par ailleurs être réalisée. La fin de prise en charge doit également être signalée avec son motif dans le SI SIAO et n'emporte pas de réorientation systématique.* » En outre, « *Lorsqu'il est mis fin à la prise en charge pour des motifs légitimes et que les personnes ne quittent pas les lieux, la structure **doit** engager une procédure d'expulsion* ».

À cet égard, la mission a collecté quelques données provenant des territoires visités, s'agissant des refus des personnes orientées. Elle constate que les refus sont majoritairement liés à la **localisation**, à la **configuration des logements**, et au **coût du reste à charge éventuel**, ce qui incite à mieux adapter l'offre afin d'éviter ces refus et apporter de la fluidité au parc (cf. encadré 4).

Encadré 4 : Motifs de refus d'orientation vers les dispositifs de logement accompagnés en Gironde, en 2024

Le **taux moyen de refus** d'orientation est de **10 %**, avec des écarts selon les dispositifs :

- **8 %** pour les pensions de famille ;
- **12 %** pour les CHRS (insertion) ;
- **13 %** pour les IML et résidences sociales.

Les refus ne sont pas toujours clairement motivés et résultent souvent de **plusieurs facteurs combinés**.

Principaux motifs selon les dispositifs :

- **CHRS** : cohabitation (chambres doubles) et localisation peu accessible (un CHRS rural concentre 1/3 des refus) ;
- **Pensions de famille** : localisation en périphérie, moins attractive ;
- **IML** : localisation du logement et reste à charge trop élevé ;
- **Résidences sociales** : taille des logements et environnement jugé peu adapté.

Source : Données de la DDETS 33.

Parmi les 52 motifs de sorties de structure prévus dans le système d'information des SIAO (cf. point précédent), **la mission n'a pu évaluer le volume et les motifs des « fin de séjour » et des « expulsions de structures »**. Or, elle estime qu'une analyse fine portée par la Dihal à l'échelle nationale de la volumétrie et des motifs de refus de sortie de l'hébergement devrait contribuer à mieux piloter la performance sociale du parc, à garantir l'équité de traitement des usagers et à porter l'effort sur le caractère qualitatif de l'accueil et de l'accompagnement réalisé par les travailleurs sociaux. Cela conduit la mission à formaliser la proposition ci-dessous, en lien avec l'analyse juridique conduite dans l'annexe I.

Proposition n° 2 : favoriser la fluidité en renforçant le pilotage des mesures de sortie de l'hébergement, qui est un objectif clé de la politique publique : conduire une analyse nationale des motifs de refus d'orientation exprimés par les personnes hébergées, évaluer la qualité de l'accompagnement social visant à proposer des orientations adaptées à la situation des publics, et accentuer la coopération entre les services déconcentrés de l'État, les opérateurs, les SIAO et l'Ofii dans le traitement des situations individuelles.

1.3. Le système d'information « SI-SIAO », utilisé par l'ensemble des SIAO du territoire national, enregistre les demandes d'hébergement mais ne permet pas encore de suivre le parcours des personnes

Les SIAO disposent d'un système d'information unifié sur l'ensemble du territoire français qui leur est mis à disposition par la Dihal, baptisé « SI-SIAO ».

Le SI-SIAO est né de la fusion de deux outils informatiques utilisés par les SAO pour la gestion des demandes d'insertion et par le 115 pour les demandes d'hébergement d'urgence. Une première version de ce SI unique a été mis en production en fin d'année 2020, et a entraîné une insatisfaction très forte des SIAO qui ont relevé des problèmes majeurs dans la conception de l'outil, qui le rendait peu adapté aux usages métier.

Le pilotage du logiciel SI-SIAO a été repris par la Dihal en avril 2021, qui a engagé des investissements conséquents pour réaliser une refonte totale de l'outil. Les investissements ont représenté une enveloppe de 4 à 5 M€ par an sur la période 2021-2023 financés par France relance. En 2024, le projet a été lauréat du fonds de transformation de l'action publique que la direction interministérielle de la transformation publique (DITP) lui a accordé, à hauteur de 10 M€ pour la période 2023-2026.

Le SI-SIAO a été conçu pour enregistrer et suivre l'orientation des demandes adressées au 115, mais sa refonte doit aussi permettre de réaliser le suivi des ménages dans l'ensemble de leur parcours dans l'hébergement et l'accès au logement. Accessible aux équipes des SIAO, aux maraudes, aux accueils de jour et à tous les gestionnaires et travailleurs sociaux des établissements d'hébergement, il devient ainsi l'outil de pilotage du parc d'hébergement, offrant une vision en temps réel de la disponibilité et de l'occupation des places. Le module « offre » initié en mars 2025 (cf. encadré 5) doit notamment permettre à court terme de piloter de manière fine et en temps réel le taux d'occupation des places, accessible à la date de la mission uniquement par enquête annuelle (cf. annexe II).

Aujourd'hui, le SI des SIAO ne leur permet pas de réaliser pleinement leur mission de suivi des parcours des personnes prises en charge jusqu'à la stabilisation de leur situation.

Ainsi les **exploitations à visée de suivi des parcours ou de suivi statistique sont encore embryonnaires** : seul le module « demande » est exploité, et permet de donner le nombre de demandeurs uniques sur une période de temps à l'échelle départementale, leur caractéristiques socio-démographiques (âge, sexe, composition du ménage, situation administrative) et le devenir de leur demande d'hébergement (pourvue ou non pourvue).

Des travaux animés par la Dihal sont en cours avec les services déconcentrés et les SIAO pour les doter d'indicateurs signifiants, consensuels et fiables, comparables d'un département à l'autre décrivant leur activité, à partir des informations extraites des SI-SIAO.

À la date de la mission ces travaux n'ont pas abouti à la définition d'une liste partagée d'indicateurs. Ainsi, la **mission dévolue aux SIAO de « produire les données statistiques d'activité, de suivi et de pilotage du dispositif d'accueil, d'hébergement et d'accompagnement vers l'insertion et le logement »¹¹** est réalisée de manière très limitée et non exploitable au niveau national.

Encadré 5 : La refonte de la structure du SI-SIAO

La refonte du SI-SIAO repose sur sa structuration en **quatre modules principaux** :

- le module « *demande* » qui est l'enregistrement de la demande d'hébergement exprimée au 115 ou aux équipes de maraudes ;
- le module « *ménage* » qui contient une fiche unique par ménage demandeur ou hébergé, avec sa composition, son établissement d'hébergement (si applicable) et son évaluation sociale « *flash* » réalisée par le SIAO et approfondie réalisée en établissement ou par des équipes mobiles ;
- le module « *offre* » qui donne la vision exhaustive des places d'hébergement ;
- le module « *parcours* » qui est un suivi historisé des points de contact avec le ménage, une vision et priorisation des besoins des ménages sous forme de file active et des formulations d'orientation pour couvrir les besoins des ménages.

À la date de la mission, seuls les modules « demande » et « ménage » sont développés et mis en production. Le module « offre » est mis en production avec une vision non exhaustive du parc, en effet, les données sur la composition du parc d'hébergement doivent être obtenues par enquête auprès des services déconcentrés qui n'ont pas encore tous répondu. Le module « parcours » est attendu pour 2026.

Source : Mission d'après les données de la Dihal.

2. En l'absence d'indicateurs et de système d'information unifiés au niveau national, l'activité et la performance des 101 SIAO n'est que partiellement objectivable

2.1. L'activité des SIAO n'est pas mesurée de façon unifiée ce qui ne permet pas d'en évaluer ni d'en comparer les résultats, alors que certains d'entre eux exercent des missions au-delà de leur périmètre légal

À la date de la mission, il n'existe pas de mesure unifiée de l'activité des SIAO. La définition d'indicateurs partagées est un travail en cours mené par la Dihal avec les services déconcentrés et les SIAO au niveau national.

Ainsi, il n'est pas possible de comparer l'activité des SIAO entre eux, ni leurs résultats. Des travaux en ce sens sont en cours :

- ♦ en Île-de-France, la définition d'indicateurs communs entre les huit SIAO du territoire est prévue dans la déclinaison du cadre unifié comme livrable pour l'année 2025 ;
- ♦ au niveau national, la conception d'un tableau de bord des indicateurs de performance unifiés est prévue pour 2026.

¹¹ Article L. 345-2-4 du CASF.

Certains SIAO exercent des missions qui ne relèvent pas de leur cœur de mission fixé par la loi. Il s'agit notamment :

- ◆ du développement de solutions SI complémentaires pour pallier les limites du SI-SIAO ;
- ◆ d'actions de formation des travailleurs sociaux des établissements d'hébergement et des équipes des maraudes et des accueils de jour au fonctionnement des SIAO et de leur système d'information ;
- ◆ d'une assistance aux utilisateurs du SI-SIAO, notamment à destination des travailleurs sociaux intervenant auprès des publics ;
- ◆ de la gestion hôtelière, qui peut leur être confiée par le préfet¹² sur les territoires qui y recourent le plus.

Ces missions pourraient être mutualisées à un niveau interdépartemental ou régional¹³. Il existe aussi des pistes de mutualisation de certaines missions prévues par la loi :

- ◆ la réponse au 115 la nuit et les weekends est assurée par un centre d'hébergement dans 70 départements. En 2023, une vingtaine de départements consacrent moins d'un ETP à la mission 115. La gestion du 115 pourrait être partiellement mutualisée, notamment dans les plus petits territoires. Il s'agirait :
 - de mettre en place une bascule régionale en zone très peu tendue la nuit les weekends par exemple. Cette piste nécessite néanmoins de disposer d'une plateforme technologique performante pour garantir la bascule ;
 - chaque SIAO dispose actuellement de son propre contrat de téléphonie, un marché mutualisé semble représenter une piste d'optimisation pour éviter d'en faire porter la charge administrative aux SIAO (par exemple, le SIAO 93 dispose d'un contrat historique peu avantageux dont il ne parvient pas à se désengager) ;
- ◆ les missions d'observation sociale pourraient être mutualisées à une échelle régionale, voire nationale, notamment si le SI-SIAO permet d'extraire des indicateurs standardisés pour tout le territoire ;
- ◆ certaines fonctions support pourraient être mutualisées, notamment entre SIAO de très petite taille.

De telles mutualisations doivent aussi permettre de faciliter la mobilité interdépartementale des ménages vers des territoires à plus faible tension sur le parc d'hébergement ou de logement. À la date de la mission, ces mutualisations sont à l'état de pistes : la mission recommande que leur expertise soit poursuivie.

Proposition n° 3 : créer un cadre de performance partagé, fondé sur des indicateurs simples (taux de réponse au 115, taux de satisfaction de la demande, délai moyen d'orientation, suivi des parcours), comme amorce de l'évaluation des SIAO.

¹² L'article L. 345-2 du CASF dispose que les SIAO, au titre de la veille sociale, ont pour mission d'« orienter [les personnes sans domicile] vers les structures ou services qu'appelle leur état » et le L. 345-2-4 du même code prévoit une convention entre le préfet et le SIAO où il est loisible de faire figurer des attributions au titre des nuitées hôtelières.

¹³ Cf. article L. 345-2-4 du CASF : « Par dérogation au premier alinéa de l'article L. 345-2 et du présent article, les missions du service intégré d'accueil et d'orientation et des personnes morales concourant au dispositif de veille sociale prévu à l'article L. 345-2 peuvent être exercées à l'échelon de plusieurs départements. À cette fin, une convention peut être conclue entre une personne morale et les représentants de l'État dans plusieurs départements pour assurer, sous l'autorité, dans chaque département, du représentant de l'État, un service intégré d'accueil et d'orientation intervenant sur le territoire de plusieurs départements. »

2.2. À partir des données d'orientation des personnes ayant appelé le 115 dans les cinq SIAO visités, la mission observe que seuls 27 % des appels sont décrochés, et qu'entre 3 et 21 % des demandes donnent lieu à un hébergement

En 2024 plus de onze millions d'appels ont été adressés au numéro d'urgence sociale 115 sur tout le territoire. Parmi eux, trois millions ont été décrochés, soit un taux de décrochage national de 26 % avec de fortes disparités de ce taux en fonction des départements visités par la mission, qui s'explique en partie par des différences de paramétrage de la plateforme téléphonique, certaines plateformes rejetant les nouveaux appels si le nombre d'appels en attente dépasse un certain seuil, ce qui diminue artificiellement le nombre d'appels reçus.

Afin d'avoir des éléments de comparaison de l'activité du 115 dans plusieurs territoires, la mission a adressé une courte enquête à destination des SIAO des cinq territoires visités afin de collecter le nombre de demandeurs uniques et le nombre de demandes orientées vers un hébergement (en structure ou à l'hôtel). Les résultats sont présentés en tableau 2. Cependant, en l'absence d'harmonisation des pratiques d'orientation vers l'hébergement, et de parcours dans l'hébergement¹⁴, ces chiffres ne sont interprétables qu'en les rapportant au nombre d'appels et pas au nombre de personnes.

Le nombre de demandeurs uniques est très inférieur au nombre d'appels décrochés dans tous les territoires visités : en moyenne, **chaque demandeur a appelé entre 15 et 37 fois le 115 pendant l'année, dont entre 8 et 10 appels décrochés**. Ces chiffres sous-estiment probablement la situation, le même appel pouvant concerner la demande d'un ménage composé de plusieurs personnes. **Au vu du nombre d'appels décrochés, le nombre d'orientations vers un hébergement apparaît faible : dans les territoires visités, en 2024, entre 3 et 21 % des appels décrochés donnent lieu à un hébergement.**

¹⁴ Par exemple, dans certains SIAO, les CHRS ne sont pas directement accessibles via le 115 mais doivent passer par une commission du pôle accompagnement, ce qui mécaniquement réduit le nombre de personnes orientées par le 115.

Annexe III

Tableau 2 : indicateurs d'activité des cinq SIAO visités par la mission

Département	Appels reçus	Appels décrochés	Taux de décrochage	Nombre de demandeurs uniques	Nombre d'orientation en hébergement hors hôtel (en personnes)	Nombre d'orientation à l'hôtel (en personnes)
Bouches-du-Rhône (13)	253 069	131 585	52 %	17 555	5 923	4 281
Gironde (33)	346 817	85 120	25 %	10 276	10 194	1 152
Bas-Rhin (67)	242 897	87 120	36 %	10 188	16 139	2 292
Paris (75)	1 146 293	270 629	24 %	26 351	24 654	66 561
Seine Saint Denis (93)	403 106	114 057	28 %	11 049	759	2 150
National	11 652 650	3 122 041	27 %	347 020	N.D.	N.D.

Source : enquête auprès des SIAO des départements 13, 33, 67, 75 et 93, et données Dihal pour les chiffres nationaux.

2.3. La mission a constaté une diminution systématique du nombre de demandeurs d'hébergement durant les vacances scolaires de fin d'année

Les statistiques extraites par la Dihal concernent le nombre de demandeurs uniques dont au moins un appel a été décroché et qui ont exprimé une demande d'hébergement. Le nombre de demandeurs uniques cumulé sur une semaine augmente entre 2021 et 2023 puis se stabilise durant l'année 2024 (cf. graphique 1) autour de 25 000 personnes.

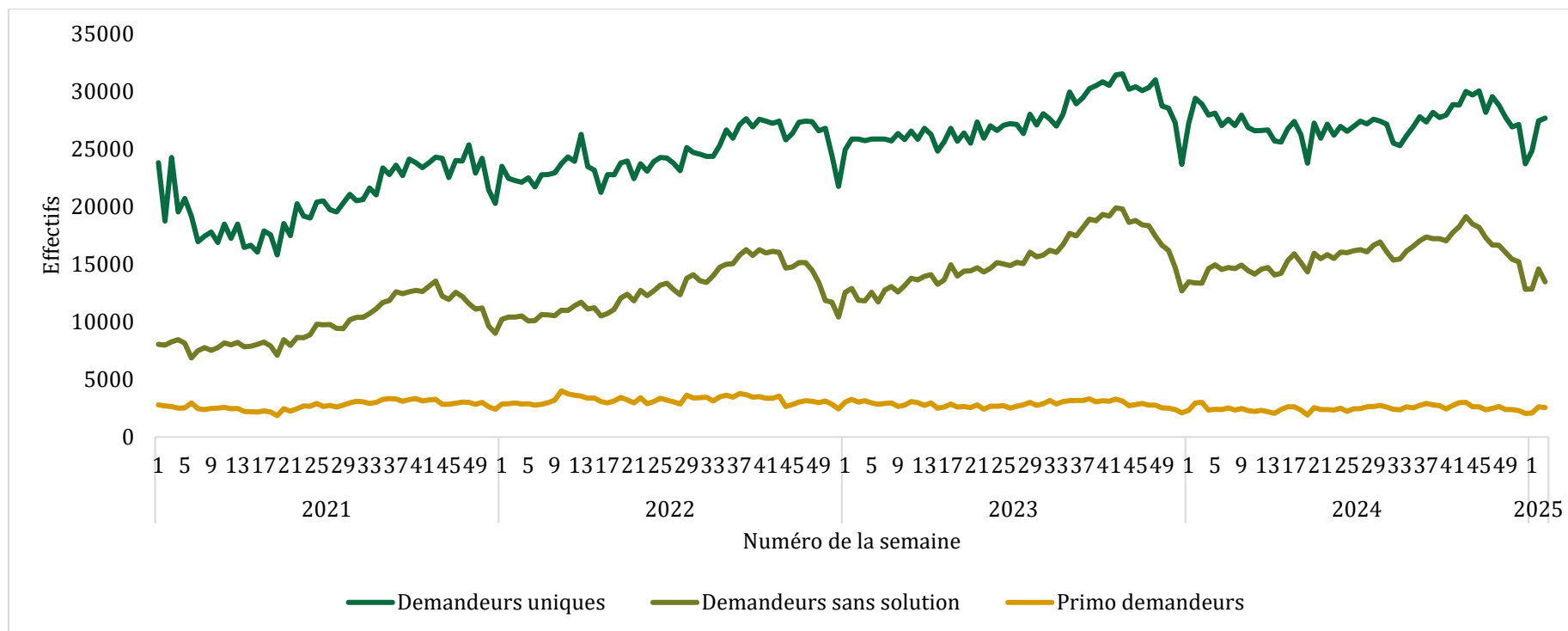
La mission a constaté, chaque année, une diminution notable du nombre de demandeurs uniques lors des vacances de fin d'année qui pourrait être imputable à une moins grande disponibilité du numéro téléphonique 115 à cette période. Toutefois, la mission n'a pu l'expliquer avec certitude.

En effet, il n'est techniquement pas possible de déterminer s'il s'agit :

- ♦ d'une diminution du nombre d'appels ;
- ♦ ou d'une diminution du nombre d'appels décrochés en raison d'une éventuelle moins grande disponibilité du 115, ce qui est plausible. La mission n'a pu accéder au nombre d'écoutants présents dans les SIAO au mois de décembre pour affiner ce constat.

Annexe III

Graphique 1 : Nombre de demandeurs traités par les SIAO chaque semaine



Source : SI-SIAO. Note : ces effectifs ne concernent que les appels décrochés par les SIAO.

Tableau 3 : Nombre de demandeurs uniques au 115

Année	2021	2022	2023	2024
Nombre total de demandeurs uniques au 115 sur l'année	337 804	367 546	367 802	347 020

Source : Dihal, SI-SIAO.

Annexe III

Le nombre de demandeurs uniques cumulés décroît en 2024 (cf. tableau 3), sans qu'il soit possible de déterminer s'il s'agit d'une baisse du sans-abrisme ou d'une augmentation du non recours au 115¹⁵.

Encadré 6 : Rapport d'activité du SIAO de Paris pour 2023

Le rapport d'activité du SIAO de Paris, pour l'année 2023 présente les principaux indicateurs de suivi de l'activité de décroché du numéro téléphonique 115 :

- 39 % d'appels répondus, soit 844 appels répondus par jour, donnant lieu à 212 mises à l'abri par jour en moyenne ;
- 13 485 personnes ont reçu une réponse positive en 2023 (hébergement, hôtel, logement d'insertion, logement social) ;
- 45 287 places d'hébergement et de logement temporaires sont régulées ;
- 18 126 personnes ont une demande à jour d'orientation ou de réorientation en attente auprès du SIAO Paris (hébergement, hôtel, logement d'insertion, logement social) dont 31 % ne sont pas prises en charge dans un dispositif public (soit 10 187 ménages). Ces demandes, en croissance de 8 % par rapport à 2022, ont été traitées par l'équipe du Pôle habitat et ont émané de 659 services différents.

En outre, il indique quelques éléments de la situation des publics :

- 60 % des personnes sont en famille, 35 % sont isolées et 5 % en couple ;
- 37 % sont déjà en centre d'hébergement et demandent un appui en sortie.

Le rapport fait état d'une légère hausse du nombre de personnes admises sur les places régulées par le SIAO ou qui ont intégré un logement social : en 2023, 13 247 personnes ont été orientées vers un hébergement ou un logement, soit +6 %, avec des évolutions dans la répartition par dispositif. Ainsi on note une augmentation des orientations à l'hôtel, une stabilité sur le logement social et une baisse sur l'hébergement hors hôtel.

Le rapport précise que la **durée moyenne de séjour des 10 509 ménages hébergés à l'hôtel par le SIAO Paris est de 3 ans et 8 mois**. En 2022, 75 % des ménages hébergés par le SIAO Paris étaient présents depuis plus de 2 ans.

Enfin, s'agissant de l'accès au logement social en sortie d'hébergement :

- 1 186 ménages qui étaient inscrits par le SIAO Paris dans SYPLO ont accédé à un logement social en 2023 ;
- 6 889 personnes soit 3 753 ménages, sont actuellement hébergés ou logés temporairement par le SIAO Paris et en attente de logement social.

Source : Samu social de Paris.

¹⁵ Les éditions 2022, 2023 et 2024 de la Nuit de la solidarité trouvent qu'entre 65 et 75 % des personnes sans abri rencontrées à Paris et en région parisienne n'appellent pas ou plus le 115.

3. Le renforcement des moyens dédiés aux SIAO souffre d'un défaut de pilotage et fait face à des enjeux d'homogénéisation des pratiques, de comparabilité de leurs résultats et d'objectivation de leur structure de coûts, dans un objectif d'équité territoriale

3.1. L'analyse financière de la structure de coûts des SIAO n'est pas lisible dans un contexte de forte croissance de leurs moyens financiers et humains

3.1.1. Les SIAO ne font pas l'objet d'une enquête nationale de coûts, alors que le budget et les ETP qui leur sont consacrés ont doublé ces cinq dernières années, dans un contexte où les places d'hébergement n'ont progressé que de 25 %

Entre 2019 et 2024, le budget alloué aux SIAO a presque doublé. En 2024, les crédits exécutés à destination des 101 SIAO s'élève à 101 M€ en crédits de paiement (ligne d'activité dénommée « veille sociale SIAO »), en croissance de 10,4 % par rapport à 2023 (91,5 M€). Cette enveloppe s'établissait à 65,8 M€ en 2019 (cf. point 3.2).

Or, la structure de coûts des SIAO et de la veille sociale en général n'est pas documentée. La Dihal a initié des travaux sur l'identification des coûts du 115, et a demandé aux services de l'État de réaliser un exercice de comptabilité analytique sur les SIAO dans le cadre de la CPO qu'ils doivent signer (cf. point 1.2).

Le nombre d'ETP employés par les SIAO est remonté par enquête à la Dihal, méthode que la mission juge insuffisamment fiable :

- ♦ **s'agissant des emplois exerçant au sein des SIAO, la mission constate 1 704 ETP en 2023¹⁶**, contre 1 158 en 2019 soit une augmentation de 47 %. Sur la même période, les crédits exécutés ont augmenté de 39 % et le nombre de places d'hébergement de 25 %. Ainsi, le nombre d'ETP par place d'hébergement a augmenté entre 2019 et 2023 ;
- ♦ **s'agissant des emplois de veille sociale exerçant hors les murs du SIAO (maraudes et accueils de jour)¹⁷**, en 2023, la mission constate 1 937 ETP, pour des crédits totaux de 147 M€. Ces ETP ne sont pas financés sur l'enveloppe dédiée spécifiquement aux SIAO.

La masse salariale des SIAO n'est pas disponible. En prenant un salaire moyen net de 2 000 € par mois¹⁸, **la mission estime que la masse salariale représente 74 % des crédits exécutés des SIAO en 2023** (cf. tableau 4), avec de fortes disparités régionales.

¹⁶ La donnée 2024 n'est pas disponible, en raison du déploiement des renforts du Plan logement d'abord en cours d'année.

¹⁷ Les maraudes et les accueils de jour sont des activités d'aller-vers les personnes sans abri ne recourant pas aux services d'hébergement. Celles-ci peuvent aussi être opérées par le secteur caritatif et bénévole, sans que la mission n'ait pu valoriser la part de ce secteur dans ces activités.

¹⁸ En 2021, selon les données sur les salaires de l'ensemble des professionnels du social, par profession, au niveau régional et au niveau national produites par la Drees, le salaire moyen des assistants de service social est de 2 090 € nets, et des conseillers en économie sociale et familiale est de 1 910 €.

Tableau 4 : Nombre d'ETP des SIAO et estimation de la masse salariale

Région	Nombre d'ETP en 2023	Masse salariale estimée	Part de la masse salariale estimée dans les crédits exécutés en 2023
Auvergne-Rhône-Alpes	169	6 760 000	86 %
Bourgogne-Franche-Comté	57	2 277 200	68 %
Bretagne	71	2 843 600	81 %
Centre-Val de Loire	44	1 747 100	67 %
Corse	6	232 000	68 %
Grand-Est	157	6 287 800	80 %
Guadeloupe	12	468 000	73 %
Guyane	5	184 000	76 %
Hauts-de-France	203	8 123 200	86 %
Île-de-France	421	16 828 000	62 %
La Réunion	21	848 800	115 %
Martinique	11	430 000	73 %
Mayotte	8	300 000	83 %
Normandie	73	2 928 400	61 %
Nouvelle Aquitaine	120	4 805 200	99 %
Occitanie	124	4 974 000	61 %
Pays de la Loire	72	2 865 600	94 %
Provence-Alpes-Côte d'Azur	132	5 269 600	81 %
Total	1704	68 172 500	74 %

Source : mission d'après les données de la Dihal. Note : la masse salariale est estimée sur la base d'un salaire moyen de 2 000 € net par mois, ce qui peut expliquer un montant supérieur aux crédits exécutés dans un département.

3.1.2. Si le nombre d'ETP employés par les SIAO apparaît fortement disparate selon les départements, la mission d'écoute du 115 est la plus consommatrice de ressources

Le nombre d'ETP employés par les SIAO est disparate en fonction des départements :

- ♦ la moyenne s'établit à 17 ETP par SIAO, et la médiane à 11 ETP ;
- ♦ 28 SIAO ont 6 ETP ou moins ;
- ♦ 5 SIAO emploient entre 50 et 100 ETP : il s'agit de Paris (120 ETP), du Nord (91 ETP), la Seine Saint-Denis (81 ETP), du Pas-de-Calais (58 ETP) et des Bouches-du-Rhône (56 ETP).

Le nombre d'ETP du SIAO n'est pas directement corrélé au nombre de places d'hébergement sur le territoire. En 2023, il y a en médiane 0,016 ETP par place d'hébergement, avec **un écart interquartile constaté du simple au double** (entre 0,010 et 0,023 ETP par place d'hébergement).

En 2023, **environ 35 % des ETP des SIAO étaient dédiés à la mission 115, première mission en termes de ressources humaines. Plus le SIAO est doté en ressources humaines, plus il en consacre une partie importante à la mission 115** : les 10 SIAO qui disposent de plus de 35 ETP consacrent en moyenne 41 % de leurs ETP à cette mission. Le SIAO de Paris consacre 50 % de ses ETP au 115, soit 60 ETP et 11 écoutants en poste en permanence pour décrocher 270 629 appels (sur les 1,1 M reçus) émanant de 26 351 demandeurs uniques. Le SIAO de Seine-Saint-Denis consacre 54 % de ses ETP au 115, soit 7 écoutants en permanence pour décrocher 114 057 appels (sur les 403 100 reçus) émanant de 11 049 demandeurs uniques

Lors de ses déplacements, certains opérateurs ont signalé des difficultés de recrutement et de fidélisation des écoutants au 115, en raison notamment de la pénibilité de la fonction (horaires décalés, gestions de situations sociales complexes). Cependant, les personnels des SIAO bénéficient de la revalorisation salariale du « Ségur pour tous », qui est de nature à faciliter les recrutements et la fidélisation.

3.1.3. 69 % des SIAO délèguent la mission d'écoute 115 et 11 SIAO n'assurent pas le service en continu

La mission observe que, dans une vingtaine de départements, les SIAO exercent leur mission de réponse au numéro 115 avec moins d'un ETP. En outre, d'après les données d'enquête de la Dihal, elle observe que :

- ♦ dans 11 départements, cette mission 115 n'est pas exercée de façon permanente durant 24 heures (cf. point 1.1) ;
- ♦ 69 SIAO sous-traitent, tant la nuit que le week-end, leur mission de réponse au 115 à un opérateur tiers, dont des structures d'hébergement elles-mêmes.

À cet égard, il n'apparaît pas de corrélation entre la décision de délégation de la mission et le niveau de ressources humaines des SIAO concernés.

L'insertion est la deuxième mission la plus pourvue en ressources humaines, avec environ 20 % des ETP. Avant le renforcement des ressources humaines prévus par le plan logement d'abord 2, en 2023, la mission « accès au logement » correspondait à 10 % des effectifs, au même niveau que l'observation sociale, la direction/coordination, les services supports et la coordination des acteurs de la veille sociale et des partenariats.

3.1.4. Alors que la téléphonie du numéro 115 des SIAO est opérée par 38 opérateurs différents, les coûts dédiés à ce service doivent faire l'objet d'une rationalisation nationale

La Dihal a débuté des travaux d'identification des coûts téléphoniques du 115, à partir d'une enquête adressée aux départements en 2023. Celle-ci révèle qu'il n'existe pas de mutualisation des contrats de téléphonie entre plusieurs SIAO, hormis dans deux départements¹⁹. Les SIAO ont leur contrat de téléphonie chez 38 opérateurs différents. Les opérateurs téléphoniques les plus fréquemment retrouvés sont les trois opérateurs nationaux historiques : 43 SIAO ont un contrat avec Orange, 10 avec SFR et 9 avec Bouygues télécom.

En moyenne, la facture téléphonique annuelle s'élève à un peu moins de 4 000 € par SIAO. Cependant, les montants varient fortement en fonction des opérateurs de télécom, du montage technique. Le nombre d'appels reçu par SIAO n'est pas disponible, ainsi la mission n'a pas pu estimer la dépendance du montant du contrat téléphonique à cet indicateur.

35 SIAO ont une facture téléphonique inférieure à 1 000 € par an. Les deux plus gros contrats (hors 93) sont conclus par le SIAO de Paris (21 215 €) et le SIAO du Nord (47 771 €).

Les frais de téléphonie du SIAO 93 sont très élevés et font figure d'exception (cf. encadré 7)

Encadré 7 : le marché téléphonique du 115 du SIAO 93

La facture téléphonique du numéro 115 pour le SIAO 93 s'élève à environ 240 000 € par an, soit près de vingt fois plus que celle du SIAO 75. L'anomalie a été relevée en 2023, et s'explique par la facturation du temps d'attente des usagers, et par la vétusté du réseau mobilisé. Aucun autre SIAO n'a signalé de facturation du temps d'attente.

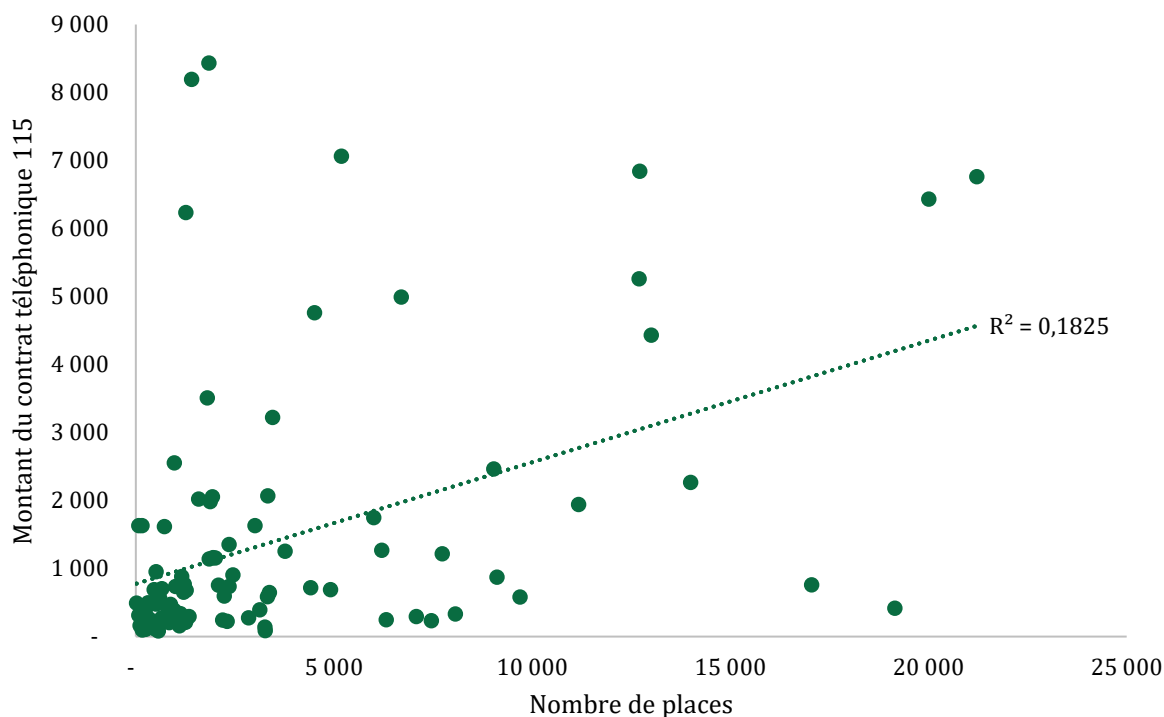
Un échange entre le commissariat aux communications électroniques de défense (CCED), l'association Interlogement opérant le SIAO et l'opérateur téléphonique s'est tenu pour faire évoluer le contrat, mais, à la date de la mission, la seule action permettant de contenir les frais consiste à limiter à 25 le nombre d'appelants simultanés, dans l'attente de renégocier le contrat ou bien d'accéder au service de téléphonie par la fibre.

Source : Mission, d'après les données Dihal.

¹⁹ La Drôme et l'Ardèche.

La sous-traitance d'une partie de l'opération du 115 le soir ou les weekends n'a pas de lien direct avec le montant du contrat téléphonique. Le nombre de places d'hébergement n'a pas de lien direct avec le montant du contrat (le coefficient de corrélation étant inférieur à 0,2, (cf. graphique 2).

Graphique 2 : Montant du contrat téléphonique 115 en fonction du nombre de places d'hébergement du département, hors SIAO de Paris, de Seine-Saint-Denis et du Nord



Source : Mission à partir des données de la Dihal / Note : ce graphique exclut les 3 plus gros SIAO en termes de ressources humaines (Paris, Nord, Seine-Saint-Denis).

Au titre des mesures transverses du rapport :

Proposition n° 21 : expertiser des mesures transversales susceptibles de réduire les dépenses en analysant l'opportunité de conclure un marché national en matière : (i) de téléphonie des plateformes d'appel au numéro 115, (ii) d'assurance pour responsabilité civile des opérateurs gestionnaires, (iii) de prestations extérieures telle que la traduction linguistique.

3.2. Le budget exécuté est systématiquement supérieur au budget voté en loi de finances initiale, sans que les sous-jacents de la dépense soient décrits

3.2.1. Les SIAO sont financés au regard de l'exécution budgétaire constatée l'année n-1, sans maquette budgétaire associée

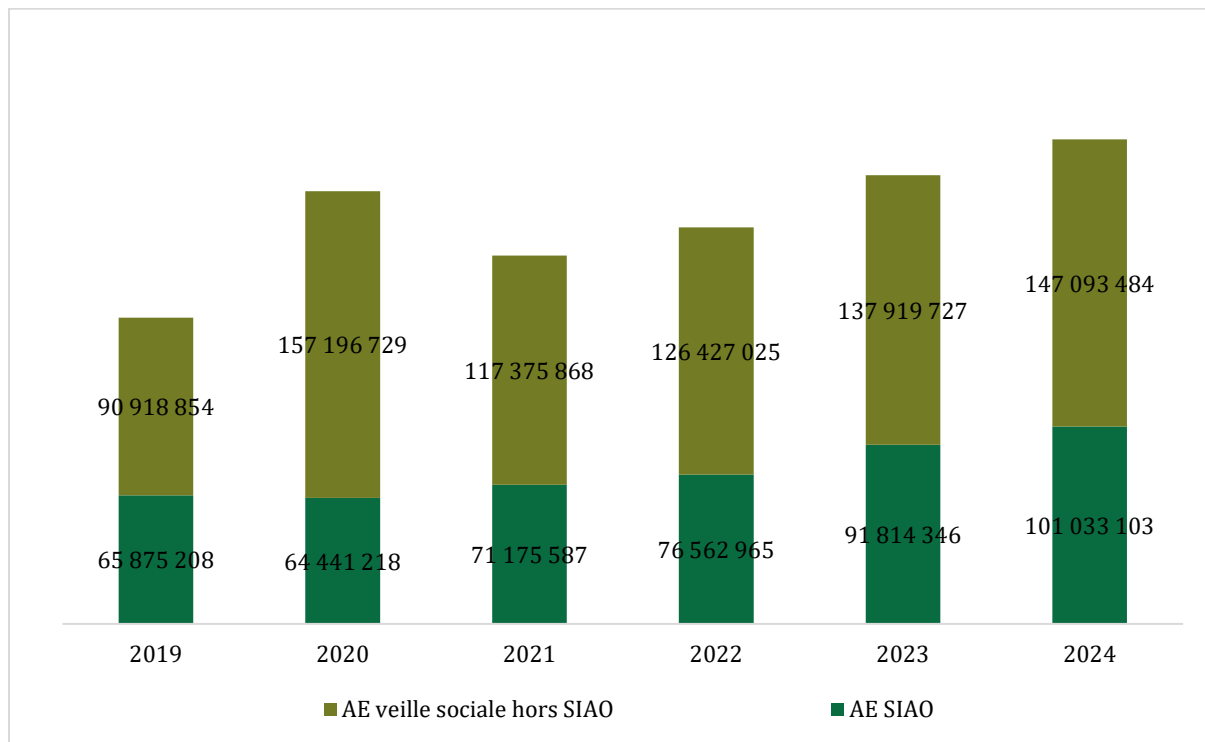
En début d'année la Dihal notifie à chaque région le montant dédié à l'action « veille sociale ». La Dihal ne notifie pas de ventilation départementale ni de répartition entre les sous-actions, qui comprend notamment les SIAO, les accueils de jour et les maraudes. La clé de répartition régionale est historique, et ne correspond plus nécessairement aux besoins des territoires.

Annexe III

Les autorisations d'engagement (AE) exécutées de l'action « veille sociale », qui finance les SIAO mais aussi les maraudes et les accueils de jour, s'élèvent à 248 M€ en 2024. Elles ont augmenté de 59 % entre 2019 et 2024 (+91 M€), et de 31,6 % entre 2021 et 2024 (+59,6 M€) dans un contexte de nombre de places d'hébergement stable depuis 2021.

Au sein de cette enveloppe, les AE exécutées de la sous-action « SIAO » représentent 101 M€ en 2024, en augmentation de 53 % depuis 2019 et de 42 % depuis 2021.

Graphique 3 : Évolution des AE exécutées de l'action « veille sociale » du P177



Source : Mission à partir des données de la direction du budget

Les crédits mis à disposition par la Dihal pour l'action « veille sociale » dans les tableaux de fin de gestion budgétaire sont supérieurs au montant voté en loi de finances initiale (LFI) de plus de 10 M€²⁰, en effet, l'enveloppe mise à disposition pour la veille sociale est de 224,2 M€ en 2024 alors que le montant voté en LFI 2024 est de 212,5 M€.

Les AE votées en LFI ne sont pas ventilées à l'échelle des sous-actions, ainsi il n'est pas possible de savoir quel était le montant initialement prévu pour les SIAO. L'analyse peut être conduite à la maille de l'action « veille sociale ». Les AE exécutées dépassent systématiquement les montants prévus en LFI, malgré leur croissance continue (cf. tableau 5) : depuis 2021, le dépassement est systématiquement compris entre 22 et 39 M€ par an, malgré une augmentation annuelle des AE en LFI de près de 10 %.

²⁰ Cette différence viendrait d'erreurs d'imputation en 2023 corrigées en 2024 sans information préalable faite à la Dihal, d'erreurs d'imputation en 2024 à corriger en 2025, ou de fongibilité effectuée à l'initiative des préfets.

Annexe III

Tableau 5 : Montants des autorisations d'engagement (AE) de l'action « veille sociale » du P177

Année	Montant des AE prévues en LFI (en €)	Taux d'évolution annuel des AE prévus en LFI	Montant des AE exécutées (en €)	Taux d'évolution annuel des AE exécutées	Écart entre les AE prévues et les AE exécutées (en €)
2019	134 744 466		156 794 062		22 049 596
2020	148 343 294	9 %	221 637 947	29 %	73 294 653
2021	166 475 083	11 %	188 551 455	-18 %	22 076 372
2022	179 875 000	7 %	202 989 990	7 %	23 114 990
2023	190 700 000	6 %	229 734 073	12 %	39 034 073
2024	212 500 000	10 %	248 126 587	7 %	35 626 587
2025	236 500 000	10 %	-	-	-

Source : mission, à partir des données de la direction du budget.

La sous-action « veille sociale – SIAO », qui décrit les crédits spécifiquement dédiés aux SIAO, s'élève à 101 M€ de crédits exécutés en 2024, en augmentation de 10 % par rapport à 2023 (cf. tableau 6). Au niveau régional, les variations des montants exécutés entre 2023 et 2024 sont très différentes : en France hexagonale elles vont de +2 % en Centre-Val de Loire à +28 % en Bretagne, dans un contexte de stabilité du nombre de places d'hébergement et de faibles variations de la demande d'hébergement au niveau national (cf. graphique 1).

Tableau 6 : exécutions 2023 et 2024 de la sous action « SIAO » par région de France

Région	Crédits exécutés "Veille sociale - SIAO" en 2023 (en €)	Crédits exécutés "Veille sociale - SIAO" en 2024 (en €)	Évolution des crédits exécutés entre 2023 et 2024
Auvergne-Rhône-Alpes	7 904 886	9 310 313	18 %
Bourgogne-Franche-Comté	3 328 932	3 686 937	11 %
Bretagne	3 496 922	4 471 077	28 %
Centre-Val de Loire	2 598 379	2 659 129	2 %
Corse	340 537	377 550	11 %
Grand-Est	7 825 847	7 972 156	2 %
Guadeloupe	642 741	689 638	7 %
Guyane	243 426	521 204	114 %
Hauts-de-France	9 439 702	10 472 188	11 %
Île-de-France	27 054 653	29 353 641	8 %
La Réunion	736 981	850 805	15 %
Martinique	587 943	588 221	0 %
Mayotte	361 091	120 284	-67 %
Normandie	4 785 780	5 274 084	10 %
Nouvelle Aquitaine	4 839 052	5 769 828	19 %
Occitanie	8 147 588	8 699 718	7 %
Pays de la Loire	3 035 222	3 441 137	13 %
Provence-Alpes-Côte d'Azur	6 503 429	6 887 340	6 %
Total	91 873 111	101 145 250	10 %

Source : mission d'après les données de la Dihal.

Jusqu'en 2021, les documents budgétaires distinguaient les crédits exécutés en trois activités « veille sociale SIAO », « plateforme veille sociale 115 » et « plateforme veille sociale SIAO », qui permettaient notamment de distinguer les crédits dédiés à l'opération du 115. Depuis 2022, la sous-action « SIAO » est la maille la plus fine de la nomenclature budgétaire, et cette distinction n'est plus réalisable à partir des données budgétaires.

3.2.2. Les crédits exécutés des SIAO à la maille régionale ne sont pas corrélés au nombre de places d'hébergement, ni au nombre de demandes reçues ou au nombre de demandes pourvues

En France hexagonale, le montant de crédits exécutés dédiés au SIAO rapporté au nombre de places d'hébergements s'élève à 494 € en 2024 (cf. tableau 7), avec une forte variabilité régionale, qui va de 307 € pour l'Île-de-France à 1 252 € en Normandie, soit un facteur d'un à quatre entre les deux régions, ce qui apparaît conséquent. Un grand nombre de places d'hébergement semble lié à un montant plus faible dédié au SIAO par nombre de places, sans que cela explique toute la variabilité : par exemple, la Nouvelle-Aquitaine et les Pays de la Loire ont 3 500 places d'hébergement chacune, et un montant dédié au SIAO par nombre de places de 919 et 541 € respectivement.

La comparaison des crédits exécutés avec le nombre de demandeurs et le nombre de demandeurs hébergés n'explique pas non plus la variabilité des enveloppes régionales, même si elle apparaît moins importante que la comparaison avec le nombre de places. Le montant de crédits exécutés rapporté au nombre de demandeurs va de 47 € en Centre Val de Loire à 154 € en Bourgogne-Franche-Comté, soit un rapport d'un à trois, pour une moyenne nationale de 71 €. En termes de demandeurs hébergés au moins une fois le rapport va de 70 € en Centre Val de Loire à 329 € dans les Hauts-de-France, en corrélation directe avec le taux de demandes non pourvues du territoire.

Ainsi, la variabilité des crédits exécutés dédiés aux SIAO ne s'explique pas directement par le nombre de places sur le territoire ni par le nombre de demandeurs au 115.

3.2.3. Les 500 ETP supplémentaires accordés par le plan logement d'abord 2 ne sont pas budgétés, et les missions qui leur sont dévolues ne sont pas définies

Malgré le retard pris dans l'application de l'instruction de 2022, **le plan logement d'abord 2 (2023-2027) prévoit le renforcement de la veille sociale (qui comprend les SIAO, les maraudes et l'accueil de jour) à hauteur de 500 ETP**. En 2024, la Dihal a notifié 462 ETP ventilés entre les régions sur la base de la remontée des besoins qui avait été demandée aux services déconcentrés. Une répartition départementale était suggérée mais laissée à la libre appréciation des services régionaux. À ce stade, les missions confiées aux ETP supplémentaires dédiés aux SIAO n'ont pas été précisées. La Dihal a réalisé une enquête en début d'année 2025 :

- ◆ 354 ETP ont été affectés aux SIAO ;
- ◆ 70 ETP aux équipes mobiles ;
- ◆ 38 ETP aux accueils de jour.

En appliquant un salaire moyen de 2 000 € net par mois, ces ETP correspondent à une enveloppe supplémentaire de 18 M€ par an pour l'ensemble de la veille sociale, dont **14 M€ par an pour les SIAO, soit +14 % par rapport aux crédits exécutés en 2024**.

Ainsi, le montant voté en LFI 2025 pour l'enveloppe veille sociale, qui est inférieur de 11,5 M€ au moment exécuté 2024, apparaît insincère au regard du renforcement en ressources humaines des SIAO.

Annexe III

Un des objectifs principaux du renfort d'ETP dans les SIAO est d'accentuer la coordination des parcours des ménages. Le taux d'occupation des postes est d'environ 85 %, de manière hétérogène. Il n'existe pas actuellement d'indicateurs pour apprécier les résultats de ces recrutements : la Dihal prévoit un *reporting* annuel dont la première édition est prévue à la fin du premier semestre 2025.

Annexe III

Tableau 7 : Crédits exécutés de la sous-action « SIAO » en 2024 de France hexagonale rapporté aux indicateurs d'activité des SIAO

Région	Nombre de places d'hébergement en moyenne annuelle en 2024	Nombre de demandeurs chaque semaine de décembre	Nombre de demandeurs orientés au moins une fois dans la semaine	Taux de demandes non pourvues	Crédits exécutés rapportés au nombre de places en 2024 (en €)	Crédits exécutés rapportés au nombre de demandeurs chaque semaine de décembre et au nombre de semaines dans l'année (en €)	Crédits exécutés rapportés au nombre de demandeurs orientés au moins une fois dans la semaine et au nombre de semaines dans l'année (en €)
Auvergne-Rhône-Alpes	19 261	3 239	882	73 %	483	55	203
Bourgogne-Franche-Comté	3 856	468	271	42 %	956	152	262
Bretagne	3 570	864	303	65 %	1 252	100	284
Centre-Val de Loire	3 675	1 099	729	34 %	724	47	70
Grand-Est	19 574	1 986	717	64 %	407	77	214
Hauts-de-France	13 321	2 372	613	74 %	786	85	329
Île-de-France	95 485	7 627	3 928	48 %	307	74	144
Normandie	4 491	1 211	711	41 %	1 174	84	143
Nouvelle Aquitaine	6 275	1 818	916	50 %	919	61	121
Occitanie	11 262	2 539	897	65 %	772	66	187
Pays de la Loire	6 358	1 327	745	44 %	541	50	89
Provence-Alpes-Côte d'Azur	11 048	1 814	651	64 %	623	73	203
Total	198 176	26 364	11 363	57 %	494	71	166

Source : Mission d'après les données de la Dihal.

Une limite de la comparaison départementale ou régionale est l'absence de données relatives au poids de l'engagement bénévole, notamment dans les maraudes. Lors de ses déplacements la mission n'a pas constaté de mobilisation bénévole pour l'opération du 115, et n'a pas rencontré de bénévoles dans les SIAO visités.

3.2.4. La Dihal doit achever la refonte du SI-SIAO et la définition des indicateurs à la faveur d'un nouveau modèle d'allocation budgétaire

La mesure de la performance passe par le suivi de l'activité des SIAO selon des indicateurs non encore définis (cf. point 1.2.2), mis en regard des ETP et de la tension territoriale. **La performance globale doit être appréciée par les indicateurs globaux comme le taux d'occupation des places d'hébergement ou la durée des parcours.** Des sources de données existent déjà pour proposer une première calibration d'un modèle de financement réformé, cependant, elles sont majoritairement déclaratives et manquent ainsi de fiabilité. Les récents développements du SI-SIAO et les efforts portant sur son remplissage doivent permettre de fiabiliser la production de ces indicateurs.

Par ailleurs, la structure de coût des SIAO n'est pas documentée (cf. point 3.1). **Les travaux envisagés par la Dihal sont primordiaux pour pouvoir porter une réforme de financement de ces services, et une calibration de l'enveloppe budgétaire au plus près des besoins**, sans risque de devoir la réabonder en fin d'année (sauf cas exceptionnel lié à des chocs exogènes intervenant en cours d'année).

Enfin, à plus court terme, le modèle de CPO établi par la Dihal (cf. point 1.2.2) prévoit notamment la répartition indicative des moyens financiers accordés par l'État et du nombre d'ETP associés entre la mission 115, régulation et orientation, coordination partenariale, observation sociale et direction et fonctions support. **La centralisation au niveau national des répartitions prévues pour chaque département doit permettre d'objectiver les différences et de proposer des ajustements des enveloppes budgétaires dédiées.**

ANNEXE IV

Le plan Logement d'abord, levier de fluidité du parc d'hébergement

SYNTHÈSE

Les dispositifs d'hébergement d'urgence mettent à l'abri des ménages vulnérables de manière temporaire jusqu'à ce qu'ils obtiennent, s'ils sont en situation régulière, un logement. Ces ménages en situation régulière dite « stable »¹, éligibles au logement, ne représentent selon l'estimation la plus haute que 40 % des publics hébergés : améliorer leur accès au logement revient donc à fluidifier, au maximum, 40 % du parc d'hébergement.

La doctrine du « logement d'abord » (LdA), mise en œuvre par deux plans quinquennaux (2018-2022 et 2023-2027) et pilotée par la Dihal, doit faciliter ces sorties vers le logement. Le « logement d'abord » avance que tous les publics sont capables de vivre dans un logement dès leur sortie de la rue, s'ils sont accompagnés. Son objectif premier est de faciliter l'insertion des personnes sans-abri en leur offrant un logement stable. Ce principe s'inscrit aussi dans le cadre du droit au logement, qui est devenu opposable en 2007 par la loi dite « Dalo ». Mais il est surtout un levier de fluidification du parc d'hébergement : il doit permettre d'accueillir de nouveaux demandeurs sans augmenter le nombre de places de manière incontrôlée, tant dans le dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile (DNA), dont 11 % des places sont occupées par des réfugiés en présence induite, que dans le parc généraliste (130 000 nouveaux demandeurs sont enregistrés chaque année au numéro téléphonique 115 pour un parc de 203 000 places).

La Dihal dispose de moyens budgétaires de plus en plus importants pour mettre en œuvre la politique du LdA : 575 M€, soit 20 % du BOP 177 en 2024. Ses deux leviers d'action principaux sont le développement du logement adapté et l'augmentation des attributions de logements sociaux aux ménages sans domicile. Les objectifs sont atteints : le nombre de places d'intermédiation locative et de pensions de famille a triplé depuis 2017 et la part des attributions aux sans domicile a augmenté de 64 % entre 2017 et 2024, passant de 4,7 à 7,7 %.

Ainsi, la fluidité de sortie des personnes en situation régulière dans le parc d'hébergement peut être assurée, à rythme constant : 52 000 nouveaux appelants au 115 sont, chaque année, éligibles au logement et 135 000 personnes éligibles restent sans domicile à la fin de l'année 2024. Sachant que 111 000 personnes sans domicile ont accédé à un logement cette même année, à rythme constant, **les nouveaux demandeurs en situation régulière pourront être logés et la file d'attente pourra être résorbée en trois ans.** La politique du « logement d'abord » semble donc, à efforts constants, pouvoir répondre à la demande des personnes en situation régulière.

Cependant, dans la continuité de ces efforts, des obstacles peuvent encore être levés pour maintenir voire accélérer les sorties de l'hébergement. Si le taux d'attribution de logements sociaux aux ménages hébergés est, en 2023, supérieur à la moyenne (14 % contre 10 %), il reste faible et s'étend sur des délais très longs (plus de deux ans, également supérieur à la moyenne).

Ces difficultés d'accès au parc social ne sont pas seulement dues à la crise du logement. Elles s'expliquent d'abord par la structure du parc, inadaptée aux besoins des ménages sans domicile majoritairement isolés (73 % des demandes de logement très social non pourvues nécessitent un petit logement, T1 ou T2) et par la concentration des demandes dans des zones tendues (68 % des demandes Dalo sont situées en Ile-de-France où 57 % des ménages hébergés sont reconnus Dalo).

¹ Les personnes dont la demande d'asile est en cours d'instruction ou dont le titre de séjour est d'une durée inférieure à un an ou qui disposent d'un récépissé de demande de renouvellement de titre de séjour sont aussi en situation régulière sur le territoire, mais leur statut est précaire.

Elles résultent aussi de la faible attribution de logements à des ménages très précaires par les réservataires du parc social. De fait, malgré l'absence de données consolidées au niveau national, les éléments rassemblés par la mission montrent que les réservataires ne respectent pas leur obligation, fixée par la loi Égalité Citoyenneté de 2017, d'attribuer 25 % de leur contingent aux ménages prioritaires. Le pouvoir de substitution des préfets pourrait être utilisé en cas de manquement mais, exigeant une importante mobilisation des services préfectoraux, il semble à ce stade difficile à mettre en œuvre. De plus, cette mesure exige une évaluation fine des situations : les bailleurs peuvent craindre à raison d'accueillir certains profils, une concentration trop importante de ménages précaires peut emboliser un territoire et évincer d'autres publics vulnérables. À tout le moins, un suivi national des attributions de chaque réservataire aux ménages prioritaires doit être mis en place pour veiller au respect de leurs obligations.

Ces difficultés d'accès au logement s'expliquent enfin par le manque de contrôle et de pilotage des SIAO et des travailleurs sociaux qui formulent les demandes de logement : des indicateurs de résultats permettraient de s'assurer que tous les ménages éligibles ont une demande à jour. Les SIAO doivent aussi recueillir des données sur les profils et les besoins des demandeurs, sans lesquelles un appariement de l'offre de logement à la demande des ménages hébergés est impossible.

Enfin, le principe même du « logement d'abord » devrait faire l'objet d'une évaluation plus large et précise : le « pari » de l'accès direct au logement repose sur la seule évaluation des résultats du « Chez soi d'abord », mis en œuvre entre 2011 et 2016 sur une cohorte réduite de grands marginaux. Aucune donnée n'a été fournie à la mission sur le maintien dans le logement des publics relogés depuis 2018.

Il est par ailleurs impossible, faute d'étude précise, de déduire les coûts évités de cette politique. Un logement coûte toujours moins cher qu'une place d'hébergement (le coût moyen d'un logement adapté est de 1 911 € par an dans le BOP 177 contre 15 549 € pour une place d'hébergement), et l'accès au logement des ménages précaires peut contribuer à réduire leurs frais d'hospitalisation ou de justice. Mais aucune donnée de portée générale ne documente ce sujet. Par ailleurs, un calcul rigoureux du coût du logement devrait prendre en compte l'ensemble des mécanismes de financement du logement social (subventions des autres programmes budgétaires, prêts locatifs aux bailleurs et versements d'aides personnelles au logement). Aucune étude complète n'a été menée sur ce sujet : seuls les coûts de construction de logements sociaux sont connus à ce stade. Il serait pourtant nécessaire, dans une logique de coûts évités, de disposer de telles données.

Enfin, il faut souligner que le succès des plans Logement d'abord n'a pas encore permis à la France de substituer son parc de logements à son parc d'hébergement, comme dans les pays scandinaves : l'hébergement reste le principal poste de dépenses du BOP 177. En effet, la fluidité des sorties vers le logement n'est pas encore tout à fait atteinte, et concerne moins de la moitié du parc d'hébergement. Fluidifier la sortie vers le logement des ménages hébergés doit donc rester une priorité de cette politique publique.

PROPOSITION

Proposition n° 1 : accélérer la sortie vers le logement des personnes hébergées qui sont en situation d'y accéder, en veillant, sous l'autorité du préfet de département, au respect par les réservataires de leurs contingents d'attribution de logements sociaux aux ménages prioritaires. À cet égard, la mission recommande que les réservataires considèrent prioritairement les demandes des personnes sans-domicile dans le cadre de leurs attributions, en particulier Action logement s'agissant des personnes salariées.

SOMMAIRE

1. LA POLITIQUE DU « LOGEMENT D'ABORD », QUI PRÉVOIT L'ACCÈS À UN LOGEMENT COMME CONDITION PRÉALABLE À LA RÉINSERTION, EST UN VECTEUR IMPORTANT POUR GARANTIR LA FLUIDITÉ DU PARC D'HÉBERGEMENT	1
1.1. La doctrine du « logement d'abord » rompt avec la conception traditionnelle des parcours d'insertion « de la rue au logement », en accompagnant l'extension progressive du droit au logement	1
1.1.1. <i>L'accès au logement des personnes sans domicile s'inscrit dans le cadre plus large du droit au logement, devenu opposable en 2007</i>	<i>1</i>
1.1.2. <i>Le concept du « logement d'abord » s'est progressivement imposé en France à la suite d'expérimentations internationales</i>	<i>5</i>
1.1.3. <i>Les deux plans Logement d'abord 2018-2022 puis 2023-2027 déclinent une stratégie de développement du logement adapté et d'intensification de l'accès au logement social pour les personnes sans domicile.....</i>	<i>6</i>
1.2. Les principaux financements des plans Logement d'abord sont dédiés au développement du logement adapté, et dans une moindre mesure à la prévention des expulsions locatives.....	8
1.2.1. <i>Les budgets dédiés aux mesures des plans Logement d'abord, portés par le même programme budgétaire que l'hébergement généraliste, représentent 575 M€ en 2025 soit près de 20 % des crédits du programme et sont en augmentation entre 2023 et 2025.....</i>	<i>8</i>
1.2.2. <i>Le logement adapté, ou « accompagné », englobe des dispositifs très variés, dont les coûts moyens divergent mais restent inférieurs au coût de l'hébergement.....</i>	<i>9</i>
1.2.3. <i>Le taux d'attribution de logement social aux ménages sans domicile est supérieur à la moyenne, mais présente des délais d'attente conséquents. 15</i>	<i>15</i>
1.2.4. <i>Le plan Logement d'abord soutient la prévention des expulsions locatives et bénéficie plus largement des mesures d'aide au logement</i>	<i>19</i>
1.3. Des dispositifs spécifiques d'accompagnement vers le logement existent pour les réfugiés, qui doivent prévenir leur entrée dans l'hébergement généraliste à leur sortie du dispositif national d'accueil.....	21
1.3.1. <i>L'accès au logement des réfugiés est un levier majeur de fluidité du parc 21</i>	<i>21</i>
1.3.2. <i>Deux tiers des personnes qui ont obtenu l'asile en France depuis 2018 ont pu accéder à un logement grâce aux dispositifs spécifiques d'accompagnement des réfugiés</i>	<i>25</i>
2. LA MISE EN ŒUVRE DU PLAN LOGEMENT D'ABORD ASSURE UNE CERTAINE FLUIDITÉ DANS L'HÉBERGEMENT MAIS RESTE FRAGILISÉE PAR DES OBSTACLES STRUCTURELS ET OPÉRATIONNELS.....	28
2.1. L'accès au logement des personnes en situation régulière sans domicile est assuré par les plans Logement d'abord	28
2.1.1. <i>Les deux plans Logement d'abord ont permis l'entrée dans le logement de 657 000 personnes sans domicile, dont 259 000 depuis 2023.....</i>	<i>28</i>
2.1.2. <i>Si le rythme d'accession au logement des personnes sans domicile se maintient et que le nombre de nouveaux demandeurs reste stable, la mission estime que le « stock » de personnes hébergées qui remplissent les</i>	

conditions de régularité de séjour sur le territoire français pourra être absorbé en trois ans.....	33
2.2. Dans le contexte de la crise du logement, l'accès des ménages précaires au parc locatif social reste cependant difficile, tant pour des raisons structurelles qu'opérationnelles.....	35
2.2.1. Soumis à de nombreuses tensions, le parc locatif social connaît un faible taux de rotation, tandis que les besoins en logement augmentent	35
2.2.2. Au-delà de ces freins structurels, des freins opérationnels peuvent être levés, par des exigences plus fortes sur les actions des SIAO et des attributaires de logements sociaux.....	43
2.3. De bonnes pratiques en matière d'accès au logement pourraient être généralisées.....	49
2.3.1. Les résultats du Chez soi d'abord.....	49
2.3.2. La fluidité de l'accès au logement dans le Bas-Rhin est assurée par des systèmes innovants et opérationnels mis en œuvre au niveau départemental, et notamment une gestion commune par tous les réservataires de logement social des demandes prioritaires.....	50
2.3.3. De nouvelles mesures de remboursement des collectivités ont été mises en place au Danemark pour accélérer les sorties vers le logement, et pourraient être transposées en France.	52

Pour permettre la réinsertion des publics hébergés et accueillir de nouveaux ménages, l'hébergement d'urgence doit rester une solution temporaire, de courte durée. La sortie des publics hébergés doit donc être encouragée et accompagnée.

Seules les personnes en situation régulière sur le territoire ont cependant accès au logement : cette annexe traite donc des possibilités de sortie de la moitié, environ, des publics hébergés (40 % selon l'estimation la plus haute, la mission ayant retenu les chiffres d'octobre 2024 de la Dihal qui font état de 21 % de personnes en situation régulière mais précaire et de 39 % d'étrangers en situation irrégulière dans le parc d'hébergement, cf. annexe II).²

1. La politique du « logement d'abord », qui prévoit l'accès à un logement comme condition préalable à la réinsertion, est un vecteur important pour garantir la fluidité du parc d'hébergement

Les plans Logement d'abord, lancés en 2017 et 2023, visent à accélérer l'accès au logement des publics hébergés. Pilotés par la délégation interministérielle à l'hébergement et au logement (Dihal), **ils font de l'accès au logement une priorité de la politique d'hébergement, le considérant comme une condition préalable à la réinsertion des publics.**

1.1. La doctrine du « logement d'abord » rompt avec la conception traditionnelle des parcours d'insertion « de la rue au logement », en accompagnant l'extension progressive du droit au logement

1.1.1. L'accès au logement des personnes sans domicile s'inscrit dans le cadre plus large du droit au logement, devenu opposable en 2007

L'accès au logement des personnes hébergées d'urgence s'inscrit dans le cadre plus large du droit au logement qui s'est peu à peu imposé dans l'édifice normatif national. Dans le cadre du préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, qui évoque notamment les « **conditions nécessaires au développement de l'individu** »³, la loi dite « Quilliot » du 22 juin 1982 consacre pour la première fois un « **droit à l'habitat** », assuré par le développement du logement social. La loi dite « Besson » du 31 mai 1990 introduit la notion de « **droit au logement** » et précise ses conditions d'application (cf. encadré 1).

² Dihal, Restitution « Maîtriser les dépenses de nuitées hôtelières, rechercher la performance sociale pour le parc d'hébergement », juin 2023.

³ S'appuyant sur le préambule de 1946, dans sa décision n°94-359 DC du 19 janvier 1995, le Conseil Constitutionnel affirme que « *la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent est un objectif à valeur constitutionnelle.* ».

Encadré 1 : Cadre normatif du droit au logement

Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946

Alinéa 10 « *La Nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement.* »

Alinéa 11 « *Elle garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs. Tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler, a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence.* »

Loi n°82-526 du 22 juin 1982 dite Quilliot

Article 1 : « *Le droit à l'habitat est un droit fondamental ; il s'exerce dans le cadre des lois qui le régissent. L'exercice de ce droit implique la liberté de choix pour toute personne de son mode d'habitation et de sa localisation grâce au maintien et au développement d'un secteur locatif et d'un secteur d'accession à la propriété ouverts à toutes les catégories sociales.* »

Loi n°90-449 du 31 mai 1990 dite Besson

Article 1 : « *Garantir le droit au logement constitue un devoir de solidarité pour l'ensemble de la nation. Toute personne ou famille éprouvant des difficultés particulières, en raison notamment de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'existence, a droit à une aide de la collectivité, dans les conditions fixées par la présente loi, pour accéder à un logement décent et indépendant ou s'y maintenir et pour y disposer de la fourniture d'eau, d'énergie et de services téléphoniques.* »

Source : Légifrance.

L'État a donc l'obligation d'aider les ménages en difficulté présents légalement sur le territoire français à accéder à un logement. Mais les difficultés d'application de ce droit, dans un contexte de crise du logement, ont conduit le législateur à rendre ce droit **opposable en 2007** dans le cadre de la loi dite « Dalo » (droit au logement opposable) (cf. encadré 2) ; ses modalités d'application ont été détaillées dans le code de la construction et de l'habitat (CCH, cf. encadré 3). L'État peut ainsi être condamné à une astreinte s'il ne relogé pas les ménages prioritaires « Dalo » dans les délais imposés. À ces ménages déclarés prioritaires par les commissions de médiation en application de l'article L. 441-2-3 du CCH, la loi relative à l'Égalité et la Citoyenneté de 2017 a associé les ménages prioritaires en application de l'article L. 441-1 du CCH, qui incluent explicitement les ménages sortant de structures d'hébergement ou de logements en intermédiation locative (cf. encadré 4). **Chaque réservataire du parc social⁴ doit leur attribuer un quart de ses places annuelles, ou 83 % pour le contingent de l'État.** Le préfet a le pouvoir de se substituer aux réservataires qui ne rempliraient pas leurs obligations.

Encadré 2 : Loi n°2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable

Art. L. 300-1. « *Le droit à un logement décent et indépendant, mentionné à l'article 1er de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement, est garanti par l'État à toute personne qui, résidant sur le territoire français de façon régulière et dans des conditions de permanence définies par décret en Conseil d'État, n'est pas en mesure d'y accéder par ses propres moyens ou de s'y maintenir.*

Ce droit s'exerce par un recours amiable puis, le cas échéant, par un recours contentieux dans les conditions et selon les modalités fixées par le présent article et les articles L. 441-2-3 et L. 441-2-3-1. »

Source : Légifrance.

⁴ Le réservataire a le droit de proposer des candidats à la commission d'attribution des logements dans les conditions fixées par la convention de réservation. Les bénéficiaires des réservations de logements sont l'État, les collectivités territoriales, leurs établissements publics, les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), les employeurs, la société Action Logement services et les organismes à caractère désintéressé (CCH L. 441-1, al. 35 et 37).

Encadré 3 : Modalités d'application de la « loi Dalo » décrites dans le code de la construction et de l'habitat

▪ **Article L. 441-2-3 :**

« I. - **Dans chaque département, une ou plusieurs commissions de médiation sont créées** auprès du représentant de l'État dans le département. [...] »

Dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État, les commissions sont composées à parts égales :

1° De représentants de l'État ;

2° De représentants du département, [...] des établissements publics de coopération intercommunale [...] ;

3° De représentants des organismes bailleurs et des organismes chargés de la gestion d'une structure d'hébergement, d'un établissement ou d'un logement de transition, d'un logement-foyer ou d'une résidence hôtelière à vocation sociale, œuvrant dans le département.

II. - La commission de médiation peut être saisie par toute personne qui, satisfaisant aux conditions réglementaires d'accès à un logement locatif social, n'a reçu aucune proposition adaptée en réponse à sa demande de logement dans le délai fixé en application de l'article L. 441-1-4 [déterminés, au regard des circonstances locales, par un arrêté du représentant de l'État dans le département].

Elle peut être saisie sans condition de délai lorsque le demandeur, de bonne foi, est

- **dépourvu de logement,**
- **menacé d'expulsion sans relogement,**
- **hébergé ou logé temporairement** dans un établissement ou un logement de transition, un logement-foyer ou une résidence hôtelière à vocation sociale,
- **logé dans des locaux impropres à l'habitation ou présentant un caractère insalubre ou dangereux.**

Elle peut également être saisie, sans condition de délai, lorsque le demandeur est

- *logé dans des locaux manifestement suroccupés ou ne présentant pas le caractère d'un logement décent,*
- *s'il a au moins un enfant mineur,*
- *s'il présente un handicap au sens de l'article L. 114 du code de l'action sociale et des familles ou s'il a au moins une personne à charge présentant un tel handicap. Elle peut aussi être saisie sans condition de délai lorsque le demandeur ou une personne à sa charge est logé dans un logement non adapté à son handicap, au sens du même article L. 114.*

[...] La commission de médiation transmet au représentant de l'État dans le département ou, en Ile-de-France, au représentant de l'État dans la région la liste des demandeurs auxquels doit être attribué en urgence un logement. »

▪ **Article L. 441-2-3-1 :**

« I. - **Le demandeur qui a été reconnu par la commission de médiation** comme prioritaire et comme devant être logé d'urgence et qui n'a pas reçu, dans un délai fixé par décret, une offre de logement tenant compte de ses besoins et de ses capacités **peut introduire un recours devant la juridiction administrative** tendant à ce que soit ordonné son logement ou son relogement.

*[...] Le produit de l'**astreinte** est versé au fonds national d'accompagnement vers et dans le logement, institué en application de l'article L. 300-2. »*

Source : Légifrance.

Encadré 4 : Ménages prioritaires selon le code de la construction et de l'habitat, article L. 441-1

*En sus des logements attribués à des personnes bénéficiant d'une décision favorable mentionnée à l'article L. 441-2-3, **les logements mentionnés au premier alinéa du présent article⁵ sont attribués prioritairement aux catégories de personnes suivantes :***

- a) Personnes en situation de **handicap**, au sens de l'article L. 114 du code de l'action sociale et des familles, ou familles ayant à leur charge une personne en situation de handicap ;*
- b) Personnes sortant d'un appartement de coordination thérapeutique mentionné au 9° de l'article L. 312-1 du même code ;*
- c) Personnes **mal logées ou défavorisées** et personnes rencontrant des difficultés particulières de logement pour des raisons d'ordre financier ou tenant à leurs conditions d'existence ou confrontées à un cumul de difficultés financières et de difficultés d'insertion sociale ;*
- d) Personnes **hébergées ou logées temporairement** dans un établissement ou un logement de transition ;*
- e) Personnes reprenant une activité après une période de chômage de longue durée ;*
- f) Personnes exposées à des situations **d'habitat indigne** ;*
- g) Personnes mariées, vivant maritalement ou liées par un pacte civil de solidarité justifiant de **violences au sein du couple** ou entre les partenaires, sans que la circonstance que le conjoint ou le partenaire lié par un pacte civil de solidarité bénéficie d'un contrat de location au titre du logement occupé par le couple puisse y faire obstacle, et personnes menacées de mariage forcé. [...] ;*
- g bis) Personnes victimes de viol ou d'agression sexuelle à leur domicile ou à ses abords, lorsque l'autorité judiciaire a imposé à la personne suspectée, poursuivie ou condamnée et pouvant être à l'origine d'un danger encouru par la victime de l'infraction, [...] des interdictions [...] ;*
- h) Personnes engagées dans le parcours de sortie de la prostitution et d'insertion sociale et professionnelle prévu à l'article L. 121-9 du code de l'action sociale et des familles ;*
- i) Personnes victimes de l'une des infractions de traite des êtres humains ou de proxénétisme prévues aux articles 225-4-1 à 225-4-6 et 225-5 à 225-10 du code pénal ;*
- j) Personnes ayant à leur charge un enfant mineur et logées dans des locaux manifestement suroccupés ou ne présentant pas le caractère d'un logement décent ;*
- k) Personnes dépourvues de logement, y compris celles qui sont **hébergées par des tiers** ;*
- l) Personnes menacées **d'expulsion** sans relogement ;*
- m) Mineurs émancipés ou majeurs âgés de moins de vingt et un ans pris en charge avant leur majorité par le service de **l'aide sociale à l'enfance**, dans les conditions prévues à l'article L. 222-5 du code de l'action sociale et des familles, jusqu'à trois ans après le dernier jour de cette prise en charge.*

Source : Légifrance.

Cette multiplication des catégories de priorisation est source de plusieurs confusions, qui ont été rapportées à la mission sur le terrain : les opérateurs ne savent quels publics prioritaires sont *le plus* prioritaires, et les ménages prioritaires au titre de l'article L.441-1 sont souvent logés plus facilement que les ménages reconnus Dalo.

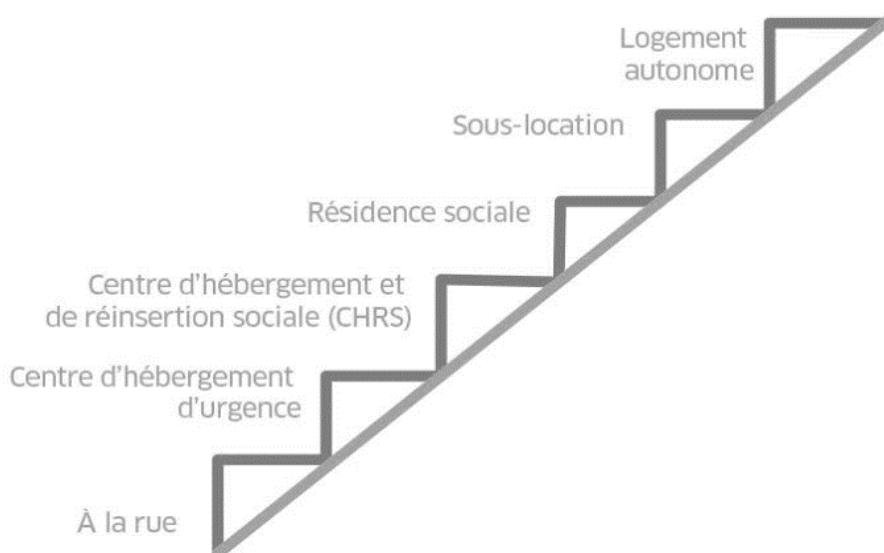
⁵ Soit le parc social (« les logements construits, améliorés ou acquis et améliorés avec le concours financier de l'Etat ou ouvrant droit à l'aide personnalisée au logement et appartenant aux organismes d'habitations à loyer modéré ou gérés par ceux-ci »).

1.1.2. Le concept du « logement d'abord » s'est progressivement imposé en France à la suite d'expérimentations internationales

Le premier plan quinquennal Logement d'abord a été lancé à l'initiative du Président de la République en 2017 pour accélérer l'accès au logement des personnes sans domicile **par une orientation rapide depuis l'hébergement et un accompagnement soutenu**. Ce plan Logement d'abord, mis en œuvre de 2018 à 2022 et renouvelé de 2023 à 2027, repose sur une conception nouvelle, parmi les acteurs publics, du parcours d'hébergement.

En effet, le « logement d'abord » consiste à faciliter l'intégration et l'accès à l'emploi des personnes vulnérables en leur proposant un logement, sans aucune condition préalable autre que celle de la régularité de leur séjour sur le territoire français. Elle pose comme principe que toute personne peut accéder au logement et s'y maintenir, si elle est accompagnée. Cette stratégie se fonde sur la « *non prédictibilité de la capacité à habiter des personnes* »⁶ et remet en question l'approche traditionnelle du secteur de l'hébergement, qui suiv un parcours « *en escalier* » conduisant les personnes de la rue à l'hébergement puis, quand ils avaient un emploi, au logement autonome (cf. graphique 1).

Graphique 1 : Schéma d'un parcours traditionnel en escalier



Source : Constructif n°62, Sylvain Mathieu, « La stratégie « logement d'abord » », juin 2022, p. 72.

Le « logement d'abord » est donc posé comme un principe universel, censé s'appliquer non seulement aux personnes les plus proches de l'autonomie, mais aussi aux plus vulnérables.

⁶ Définition de l'« Accord-cadre pour la mise à disposition aux SIAO des places en résidences sociales relevant du contingent préfectoral » signé par le Dihal le 3 décembre 2024.

Cette doctrine a été introduite en France par :

- ♦ le plan de cohésion sociale de M. Jean-Louis Borloo, ministre de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale et du logement du 31 mars 2004 au 31 mai 2005, et ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement du 2 juin 2005 au 15 mai 2007 ;
- ♦ la loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005 ;
- ♦ la conférence de consensus « Sortir de la rue » qui a rassemblé en novembre 2007 une quarantaine d'élus, de représentants de l'État, des collectivités et des associations. Cette conférence proposait de sortir du rythme de l'urgence en apportant aux publics des solutions de réinsertion durables : elle recommandait déjà d'accélérer la construction de logements très sociaux et l'accès au logement social des sans-abris.

Cette politique s'inspire du « *Housing first* », une série de programmes développés dans des pays anglo-saxons et scandinaves. Le programme « *Pathways to housing* » en constitue le programme de référence : lancé à New York en 1992, financé par des acteurs publics et privés, il a fait l'objet d'une étude universitaire⁷ de 1993 à 1997. Cette étude concluait qu'une grande partie des sans-abris qui y avaient été placés s'était maintenue dans le logement (88 %). Ce programme s'est étendu à d'autres villes et a notamment été adopté par la Finlande, l'Irlande, le Royaume-Uni et le Danemark (cf. annexe I).

Avant le lancement du premier plan Logement d'abord en 2017, **cette politique a été expérimentée en France de 2011 à 2016 sur un contingent de 300 personnes, dans le cadre du « Chez soi d'abord »**, un programme qui offre un logement à des personnes à la rue depuis plusieurs années et présentant des troubles psychiatriques ou addictologiques. Les résultats de cette expérimentation, qui a fait l'objet d'une évaluation pluriannuelle, sont présentés en 2.3.1.. Il s'agit de la seule évaluation robuste en Europe du devenir des personnes reléguées dans le cadre de la doctrine du « logement d'abord ».

1.1.3. Les deux plans Logement d'abord 2018-2022 puis 2023-2027 déclinent une stratégie de développement du logement adapté et d'intensification de l'accès au logement social pour les personnes sans domicile

Le premier plan Logement d'abord (2018-2022) a été structuré autour de cinq axes (cf. encadré 5) :

- ♦ la production et la mobilisation de logements abordables ;
- ♦ l'accélération de l'accès au logement ;
- ♦ l'accompagnement des personnes ;
- ♦ la prévention des ruptures dans le parcours résidentiel ;
- ♦ la mobilisation des acteurs et des territoires.

Ce plan a d'abord été mis en œuvre de **manière accélérée dans 24 territoires**, puis a été adopté par **44 collectivités territoriales, parmi les plus importantes**⁸.

⁷ Tsemberis S., Eisenberg RF, "Pathways to housing: supported housing for street-dwelling homeless individuals with psychiatric disabilities", *Psychiatric Services*. 51 (4), p. 487-493, avril 2000.

⁸ Ville d'Amiens, Conseil départemental du Pas-de-Calais, Communauté urbaine Dunkerque Grand Littoral, Métropole européenne de Lille, Communauté urbaine d'Arras, Communauté d'agglomération de Cergy-Pontoise, Conseil départemental de Seine-Saint-Denis, Ville de Paris, Metz Métropole, Métropole du Grand Nancy, Eurométropole de Strasbourg, Communauté d'agglomération de Quimper Bretagne-Occidentale, Communauté de communes de Loudéac, Rennes Métropole, Conseil départemental de la Sarthe, Ville de Mulhouse, Dijon Métropole, Conseil d'agglomération de Lorient, Ville de Tours, Conseil départemental du Cher, Conseil départemental de la Nièvre, Conseil départemental du Doubs, Conseil départemental de Loire-Atlantique Nantes Métropole, Communauté urbaine du Grand Poitiers, Communauté d'agglomération Montluçon Communauté, Grand Lyon

Annexe IV

Il participe notamment à la politique **de prévention des expulsions locatives**, par un dispositif d'équipes mobiles et au sein des commissions de coordination des actions de prévention des expulsions locatives (Ccapex). Il soutient aussi des dispositifs ciblés : les foyers de jeunes travailleurs (FJT) et « Un Chez soi d'abord jeunes », qui prolonge l'expérience « Un Chez soi d'abord ».

Il est aussi prévu que soit évaluée, dans le cadre de ce plan, la performance du « logement d'abord », en installant **un observatoire du sans-abrisme et en suivant dans le temps des personnes relogées**, par le biais des services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO) devenus les plateformes de la coordination et de l'accompagnement.

Encadré 5 : Objectifs du plan Logement d'abord 1 (2018-2022)

I – Produire et mobiliser plus de logements abordables et adaptés aux besoins des personnes sans-abri et mal logées

1. Produire des logements sociaux et très sociaux adaptés aux besoins des personnes sans-abri et mal logées
2. Mobiliser le parc privé à des fins sociales
3. Développer les solutions de logement adapté en réponse à des besoins spécifiques
4. Faciliter la transformation de centres d'hébergement en logements selon les besoins des territoires

II – Promouvoir et accélérer l'accès au logement et faciliter la mobilité résidentielle

5. Améliorer la connaissance des publics sans domicile et renforcer les dispositifs de la veille sociale
6. Donner la priorité au logement dans l'orientation des personnes sans domicile
7. Améliorer l'accès des ménages défavorisés au logement social en mobilisant notamment les leviers de la loi relative à l'Égalité, à la Citoyenneté et aux Territoires
8. Favoriser la mobilité résidentielle et géographique des personnes en demande de logement

III – Mieux accompagner les personnes sans domicile et favoriser le maintien dans le logement

9. Renforcer et articuler l'accompagnement social vers et dans le logement et proposer des approches pluridisciplinaires et coordonnées
10. Accompagner le changement des cultures et pratiques professionnelles et renforcer la formation des acteurs
11. Développer la cohérence entre insertion socio-professionnelle et accès au logement

IV – Prévenir les ruptures dans les parcours résidentiels et recentrer l'hébergement d'urgence sur ses missions de réponse immédiate et inconditionnelle

12. Renforcer la prévention des expulsions locatives
13. Prévenir les ruptures résidentielles des personnes sortant d'institutions ou victimes de violence
14. Recentrer l'hébergement d'urgence sur sa fonction de réponse immédiate et inconditionnelle aux situations de détresse

V – Mobiliser les acteurs et les territoires pour mettre en œuvre le principe du « logement d'abord »

15. Mettre en place une gouvernance efficace à tous les niveaux
16. Soutenir et s'engager avec des territoires de mise en œuvre accélérée

Source : 2018-2022 Plan quinquennal pour le « logement d'abord » et la lutte contre le sans-abrisme.

Métropole, Grand Chambéry, Conseil départemental du Puy-de-Dôme Clermont-Auvergne Métropole, Grenoble-Alpes Métropole, Conseil départemental de Gironde Bordeaux-Métropole, Métropole Nice-Côte d'Azur, Communauté d'agglomération du Grand Avignon, Communauté d'agglomération Nîmes Métropole, Ville de Toulouse, Aix-Marseille Provence Métropole, Montpellier-Méditerranée Métropole, Communauté d'agglomération Sophia-Antipolis, Métropole Toulon Provence-Méditerranée, Ville de Porto-Vecchio, Conseil départemental de la Réunion, Communauté d'agglomération de l'espace sud de la Martinique, Communauté d'agglomération Dombéni Mamoudzou, Communauté d'agglomération Centre Littoral.

Le « **logement d'abord** » encourage l'accès des publics accueillis dans l'hébergement d'urgence à deux types de logements : le **logement adapté**, en grande partie transitoire, qui doit permettre aux personnes marginales et isolées de retrouver un contact social et de s'intégrer, et le **logement social**, accessible aux ménages qui disposent déjà de revenus et qui sont les moins éloignés de l'autonomie.

Le deuxième plan Logement d'abord s'inscrit dans la continuité du premier : il poursuit les efforts de **production de logements à bas niveau de quittance** (prêts locatifs aidés intégration (PLAI) et PLAI adaptés) et de **relance de la production de résidences sociales**, en agréant 25 000 nouveaux logements et en revalorisant l'aide à la gestion locative sociale (AGLS) qui leur est versée sur le programme 177.

Le deuxième plan fixe des objectifs :

- ♦ qui sont plus ambitieux que ceux réalisés lors du LdA 1 pour l'accès au logement social, en prévoyant de faire entrer 63 000 personnes sans domicile par an en logement social, contre 54 000 lors du LdA 1 ;
- ♦ qui sont équivalents en termes de création de places en pension de famille (10 000 sur la période), et plus faibles pour la création de places intermédiation locative (30 000 contre 40 000 lors du LdA 1).

1.2. Les principaux financements des plans Logement d'abord sont dédiés au développement du logement adapté, et dans une moindre mesure à la prévention des expulsions locatives

1.2.1. Les budgets dédiés aux mesures des plans Logement d'abord, portés par le même programme budgétaire que l'hébergement généraliste, représentent 575 M€ en 2025 soit près de 20 % des crédits du programme et sont en augmentation entre 2023 et 2025

Financées par le programme budgétaire 177⁹, les dépenses de logement adapté et d'accompagnement vers le logement des personnes hébergées d'urgence, hors dépenses spécifiques à l'accompagnement des réfugiés, progressent entre 2023 et 2024 de 2 %, passant de 556,5 M€ à 567,5 M€ en lois de finances initiales.

En 2024, la part consacrée à ces dépenses correspond à 19,4 % du budget du programme 177. **En 2025, l'enveloppe progresse de 1,4 % par rapport à l'année 2024 et atteint 575,5 M€.** **La part de l'enveloppe budgétaire qui lui est dédiée augmente en 2025, pour représenter 19,7 % du budget (cf. tableau 1)¹⁰.**

Dans la loi de finance initiale 2025, les financements des dispositifs portant l'intermédiation locative (35,8 %) et les pensions de famille (31,7 %), sont majoritaires (cf. tableau 2)¹¹.

⁹ Le programme 177 « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables » est piloté par la Dihal depuis 2022, et porte aussi les dépenses de l'hébergement généraliste.

¹⁰ Les exécutions Logement adapté 2023 et 2024 comprennent les crédits relatifs au soutien des ménages bénéficiant de la protection temporaire (BPT) venant d'Ukraine (respectivement 70M € et 40M €).

Annexe IV

Tableau 1 : Évolution du budget P177 du logement adapté des personnes hébergées hors réfugiés, entre 2023 et 2025

Programme, action	2023				2024				2025	
	PAP		RAP		PAP		RAP		PAP	
	AE (M€)	CP (M€)	AE (M€)	CP (M€)	AE (M€)	CP (M€)	AE (M€)	CP (M€)	AE (M€)	CP (M€)
P177	2 826	2 851	3 069	3 077	2 901	2 926	3 104	3 131	2 906	2 928
Total logement adapté	556,5	556,5	573,5	570,3	567,5	567,5	574,0	576,0	575,5	575,5

Source : Direction du Budget.

Tableau 2 : Briques du logement adapté, PAP 177 2025

Dispositif	Crédits (AE=CP) en M€	Part des crédits du logement adapté
Intermédiation locative	205,8	35,8 %
Pensions de famille et résidences accueil	182,4	31,7 %
Allocation Logement Temporaire 1	65,6	11,4 %
Résidences sociales et AGLS	46,2	8,0 %
Autres actions ¹²	64,3	11,2 %
Accompagnement social des réfugiés (co-financement Agir)	11,3	2,0 %

Source : Mission, d'après le projet annuel de performances 2025.

1.2.2. Le logement adapté, ou « accompagné », englobe des dispositifs très variés, dont les coûts moyens divergent mais restent inférieurs au coût de l'hébergement

Le développement de structures de logement adapté constitue un axe majeur de travail de la Dihal pour fluidifier le parc d'hébergement et faire face à la croissance très rapide des nuitées hôtelières. **Ainsi, de 2012 à 2024, le budget dédié au logement adapté a augmenté de 375 M€ (+232 %), passant de 192,5 à 567,5 M€.** Ce budget est cependant minoritaire dans le BOP 177 (19,4 %), l'hébergement restant le principal poste de dépenses. Malgré la stratégie mise en place, la transition d'une politique de l'hébergement à une politique de logement n'est donc pas encore effective et reste éloignée du modèle finlandais précédemment évoqué (cf. annexe I).

Tous les publics vulnérables n'ayant pas les capacités de vivre en logement autonome, une offre de logements adaptés a été mise en place : les personnes y sont accompagnées, avec des moyens humains plus importants que dans un logement social, pour répondre à leurs besoins spécifiques. Les résidents de logement accompagné signent un contrat d'occupation et paient une redevance à l'établissement, qui peut être couverte par « l'aide personnelle au logement (APL)-foyer ».

¹² Enveloppe de soutien aux 45 territoires de mise en œuvre accélérée du « logement d'abord » et de financement du dispositif « Un Chez soi d'abord ».

Annexe IV

Le logement adapté permet aux publics les moins autonomes d'accéder à un logement stable, mais reproduit parfois une logique de « parcours en escalier » et risque dans certains cas, rapportés à la mission par des acteurs de terrain, de simplement pallier le manque de logements sociaux. Or la plupart de ces dispositifs n'intègre pas de limite de séjour : ils ne sont pas considérés, dans l'état actuel, comme du logement temporaire.

L'intermédiation locative et les pensions de famille sont les dispositifs les plus financés, et dont le coût moyen par place est le plus élevé. Les résidences sociales, au contraire, ne nécessitent qu'un faible financement (cf. tableau 3).

Tableau 3 : Financements du logement adapté, par type de dispositif, en 2024 et 2025

Type de logement	PLF 2024			PLF 2025			Évolution 2024-2025	
	Coût en M€	Places à fin 2022	Coût moyen / place / an en €	Coût en M€	Places à fin 2023	Coût moyen / place / an en €	Coût	Places
IML	211,2	74 050	2 852	205,8	80 750	2 549	-2,6 %	+9,0 %
Pensions de famille et résidences accueil	172,4	22 659	7 608	182,4	23 930	7 622	+5,8 %	+5,6 %
ALT 1	79,9	19 412	4 116	65,6	19 472	3 369	-17,9 %	+0,3 %
Résidences sociales et AGLS	46,2	150 581	307	46,2	150 423	307	0,0 %	-0,1 %
Total logements adaptés	509,7	266 702	1 911	500,0	274 575	1 821	-1,9 %	+3,0 %
Total + autres actions	567,5	N.A.		575,5	N.A.		+1,4 %	N.A.

Source : Mission d'après les PLF 2024 et 2025.

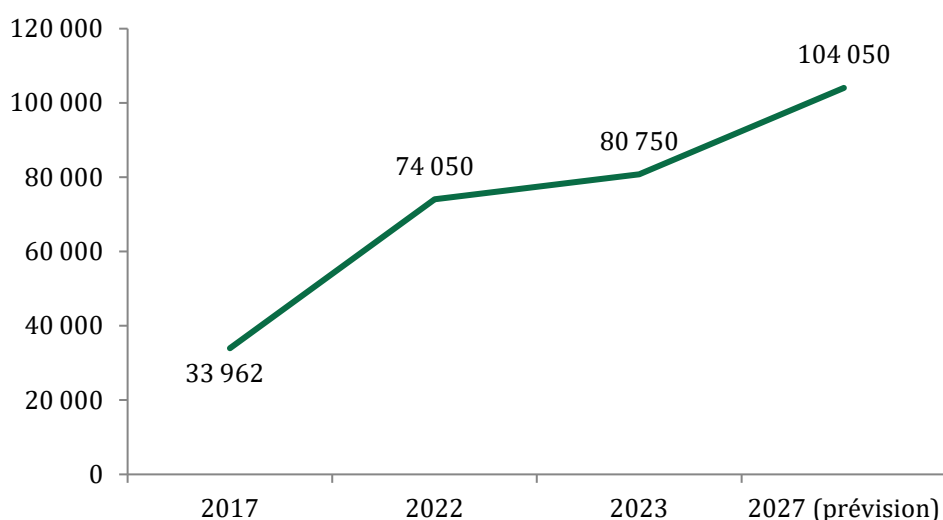
En moyenne, en 2024, **le coût moyen d'une place de logement adapté est de 1 911 € par an**. Il est donc **moins cher que l'hébergement généraliste**, dont le coût moyen unitaire journalier s'élève à 42,6 € **soit 15 549 € par an** (cf. annexe VI). Les nuitées hôtelières même sont, en moyenne, plus chères que les places de logement : comme l'a montré l'annexe VI, leur coût moyen unitaire est de 22 €, pour une moyenne annuelle de 8 000 €. Ce raisonnement n'exclut pas que certains dispositifs de logement, comme les pensions de famille, puissent présenter des coûts supérieurs à certains dispositifs d'hébergement.

La mission précise que ces calculs ne tiennent pas compte des aides à l'investissement ni des aides au logement versées sur fonds publics aux structures et aux locataires de logement adapté, qui devraient être prises en compte dans le calcul des coûts évités, mais dont les données ne sont pas centralisées.

1.2.2.1. Premier dispositif de logement adapté financé par le programme 177, l'intermédiation locative (IML) connaît une croissance rapide depuis 2017

L'intermédiation locative permet à des associations agréées par l'État de louer des logements du parc privé puis de les sous-louer à un tarif réduit à des ménages défavorisés. Les associations peuvent aussi, dans le cadre d'un mandat de gestion (bail « loi 89 »), assurer une gestion locative sociale pour le compte d'un propriétaire privé lorsque son logement est loué par un ménage défavorisé. Le nombre de places d'IML a fortement augmenté depuis 2018, en passant de 33 962 places en 2018 à 80 750 en 2023 (cf. graphique 2). La loi de finances initiale pour 2024 prévoit 104 050 places d'IML en 2027.

Graphique 2 : Évolution du nombre de places d'IML entre 2017 et 2027 (fin d'année)



Source : PLF 2024

La dépense couvre le différentiel entre un loyer social et le prix du marché (en sous-location) ou les charges de fonctionnement des opérateurs (en mandat : prospection-captation, gestion locative sociale), ainsi que l'accompagnement social des ménages bénéficiaires.

L'instruction du 4 juin 2018 propose deux types de prise en charge par l'État : au forfait ou au réel. Elle préconise un forfait de 600 à 1 000 € par logement et par an en mandat et de 1 000 à 2 000 € par logement et par an en location ou en sous-location.

En mars 2024, les services de l'État disposent de crédits équivalents à 2 375 € par an par place nouvelle créée¹³, tandis que dans une circulaire adressée aux préfets en 2021¹⁴, les places nouvelles doivent respecter un coût moyen maximal de 5 000 € par an, et de 8 000 € en Île-de-France. **Les coûts de l'IML ne semblent donc pas harmonisés et demeurent opaques.**

A titre d'exemple, en 2022 dans la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, les ménages orientés dans l'intermédiation locative provenaient à 43 % de l'hébergement d'urgence, à 19 % de l'hébergement chez un tiers, à 13 % d'institutions (prison, hôpital), à 11 % de la rue, 7 % du logement accompagné et 7 % du logement. En Auvergne-Rhône-Alpes, la part des ménages hébergés était de 29 %¹⁵.

¹³ Guide IML Dihal, mars 2024.

¹⁴ Instruction du 26 mai 2021 de la ministre chargée du Logement relative au pilotage du parc d'hébergement et au lancement d'une campagne de programmation pluriannuelle de l'offre pour la mise en œuvre du « logement d'abord ».

¹⁵ Données transmises par la Dihal.

1.2.2.2. Les pensions de famille et les résidences accueil, qui reçoivent de grands marginaux, font également l'objet d'un effort budgétaire soutenu

Les pensions de famille et les résidences accueil sont des structures de taille réduite comportant une vingtaine de logements, combinant des logements privatifs et des espaces collectifs, destinées à l'accueil sans limitation de durée de personnes en forte exclusion sociale. Forme de logement autonome, les pensions de famille et résidences accueil doivent permettre la réadaptation des publics logés à la vie commune grâce à la présence quotidienne d'un ou deux hôtes.

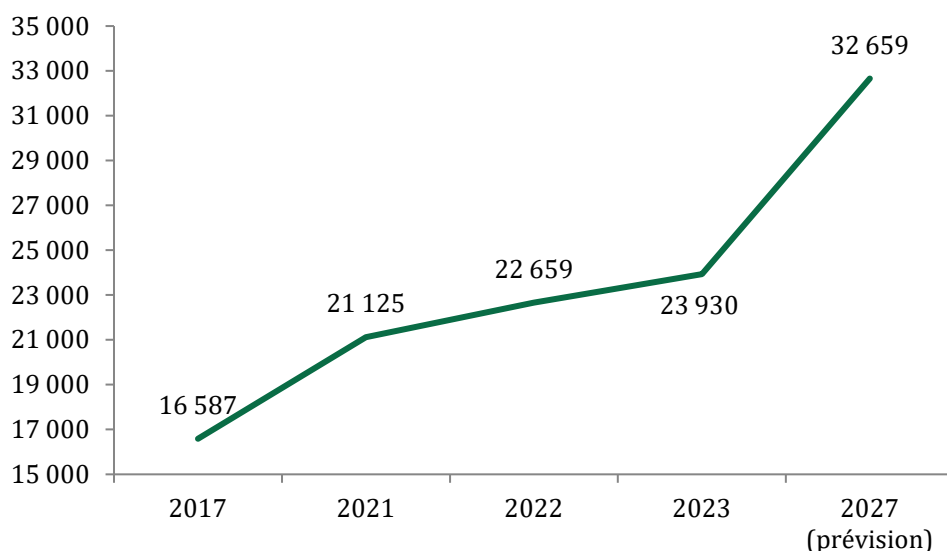
Les personnes entrant en pension de famille proviennent, en 2023, à 32 % de l'hébergement d'urgence, à 17 % de l'hébergement chez un tiers, à 15 % du logement et à 14 % de la rue. Par ailleurs, 56% des personnes entrantes ont plus de 50 ans (11% ont plus de 65 ans)¹⁶.

Les résidences accueil reçoivent plus particulièrement des personnes atteintes de handicaps psychiques et nécessitant un suivi renforcé. Il ne s'agit cependant pas d'un dispositif médico-social, car aucune prise en charge spécifique n'est assurée au sein de la structure. Certains projets sont mixtes, une partie des places étant labellisée « pension de famille » et l'autre « résidence accueil ».

L'État verse à chaque structure un forfait journalier de 19,5 € par place, qui correspond à un coût annuel par place de 7 117,50 € en 2024, ce qui en fait les structures de logement adapté les plus coûteuses¹⁷.

Le nombre de places financées est passé de 16 587 en 2017 à 22 659 en 2022. La loi de finances initiale de 2024 prévoit l'ouverture de 10 000 places supplémentaires entre 2022 et 2027, ce qui correspond à l'objectif du LdA 2 (cf. graphique 3).

Graphique 3 : Évolution du nombre de places de pensions de famille et de résidences accueil entre 2017 et 2027 (fin d'année)



Source : PLF 2024.

¹⁶ Données transmises par la Dihal.

¹⁷ PLF 2024.

1.2.2.3. L'ALT 1 finance des places de logement temporaire dans des structures diverses, par substitution

L'allocation au logement temporaire (ALT 1) est une allocation forfaitaire versée par l'État aux organismes logeant à titre temporaire des personnes défavorisées en situation régulière qui ne peuvent être hébergées au sein d'une autre structure d'hébergement (CHRS ou CHU). Elle permet de mobiliser, notamment, des logements communaux, en soutenant les propriétaires (comme les collectivités territoriales) dans les frais engagés.

Au 31 décembre 2022, 19 412 places de logement sont financées exclusivement par l'ALT1, et 19 472 à fin 2023¹⁸, dont 2 252 places dédiées aux femmes victimes de violence. Le financement de l'ALT 1 est assuré à 50 % par l'État (sur le programme 177) et à 50 % par la branche famille de la Sécurité sociale.

La durée d'occupation du logement temporaire est de six mois renouvelables une fois. Les logements se trouvent dans un parc très diversifié : parc privé, parc social, résidences sociales dans la limite de 10 % de leur capacité, hébergement d'urgence, hôtel. Seuls les CHRS ne peuvent accueillir de place ALT 1. **Les résidents sont admis par orientation du SIAO** et signent un contrat d'occupation précaire.

L'ALT a été mise en place par la loi n°91-1406 du 31 décembre 1991. Elle peut être versée aux associations bénéficiant d'un agrément au titre de l'intermédiation locative « à but non lucratif dont l'un des objets est l'insertion par le logement des personnes défavorisées » ainsi qu'aux centres communaux d'action sociale qui ont conclu une convention avec l'État. Elle est versée chaque mois aux organismes gestionnaires des logements par les caisses d'allocations familiales. Les personnes accueillies ne perçoivent ni d'aide personnelle au logement ni d'aide au logement.

L'allocation est forfaitaire, selon un barème variant en fonction de la taille du logement et de son implantation, et selon trois zones. Elle fait l'objet d'une convention annuelle entre l'État et l'organisme et est destinée à couvrir, au moins partiellement, le loyer et les charges – sans comprendre l'accompagnement social. La Dihal a engagé une rationalisation progressive de ces montants. Le ménage s'acquitte d'une participation financière variable, qui peut couvrir les charges et le loyer résiduel.

1.2.2.4. Les résidences sociales, financées par l'aide à la gestion locative sociale (AGLS) qui n'a pas été revalorisée depuis 2013, sont le dispositif de logement adapté le moins coûteux

Les résidences sociales dites « classiques » se distinguent des résidences sociales plus spécifiques comme les pensions de famille et les résidences accueil, car **elles ont une durée de séjour temporaire**. Elles proposent des logements meublés à des ménages défavorisés dont les ressources, les difficultés sociales ou la mobilité sociale ne permettent pas d'envisager l'accès au logement à court terme.

Au 31 décembre 2022, on dénombre 1 614 résidences sociales qui offrent 150 581 places, auxquelles s'ajoutent 28 888 places en foyers (foyers de travailleurs migrants et foyers de jeunes travailleurs) qui ont vocation à moyen terme à être transformés en résidences sociales, pour un total de 179 469 places. Le financement du programme 177 s'élève à 46,2 M€ en 2024, soit 307 € par an et par place (cf. tableau 3).

¹⁸ D'après le PLF 2025.

Les gestionnaires de résidences sociales perçoivent l'aide à la gestion locative sociale (AGLS). **L'enveloppe dévolue à l'AGLS a fortement augmenté en 2024 en raison du coût de la compensation de la revalorisation salariale des professionnels socio-éducatifs intervenant en résidences sociales (14 M€) et d'un abondement complémentaire de 5 M€.**

Cependant, les montants plafonds de l'AGLS n'ont pas été revalorisés depuis 2013 :

- ◆ 12 200 € pour moins de 50 logements ;
- ◆ 20 400 € entre 50 et 100 logements ;
- ◆ 25 000 € au-delà de 100 logements.

Ainsi, en 2021, l'AGLS représente, sur l'échantillon sélectionné par l'Union professionnelle du logement accompagné (Unafo), **une dotation moyenne de 0,66 € par jour et par logement, ou 0,35 € pour les résidences de plus de 100 logements.**¹⁹

L'AGLS est conditionnée à la mise en place d'un projet social par la structure, qui doit apporter des réponses adaptées aux besoins des résidents (accompagnement dans le parcours résidentiel ou aide à l'accès au logement de droit commun). Elle comprend quatre catégories d'intervention : la régulation de la vie collective au sein de la résidence, la prévention et la gestion des impayés, la lutte contre l'isolement et la médiation vers des services extérieurs. L'aide contribue à soutenir l'animation de la vie collective et les actions - surtout collectives - de prévention des impayés, d'aide à la maîtrise de l'énergie, etc.

Une réforme de l'AGLS a été annoncée par le ministère du Logement le 24 avril 2025 : *« L'AGLS, jusqu'ici peu visible et complexe, sera désormais versée sous forme d'un forfait par logement, tenant compte des caractéristiques propres à chaque résidence. Cette nouvelle modalité permet une meilleure lisibilité pour les associations gestionnaires, tout en garantissant un financement systématique pour toutes les résidences sociales. »*²⁰

Il existe donc plusieurs types de résidences sociales : la résidence sociale « classique » regroupe les résidences sociales « ex nihilo » (créées après 1995) et les résidences sociales issues de la transformation de foyers préexistants (foyers de travailleurs migrants ou foyers de jeunes travailleurs). La transformation en résidence sociale des FJT ne conduit pas à supprimer leur statut, qui résulte d'une procédure d'autorisation préalable liée à leur double statut (à la fois résidence sociale relevant du CCH et ESMS relevant du CASF).

Leur gestionnaire doit être agréé pour l'intermédiation locative et la gestion locative sociale. Les résidences sociales sont conventionnées à l'APL : il y a alors signature d'une convention APL « résidence sociale »

La durée de séjour est d'un mois renouvelable par tacite reconduction, sans limitation de durée imposée par la réglementation. **En général, l'accueil varie selon les situations d'un mois à deux ans**²¹. La résidence sociale étant une modalité de logement meublé, les personnes accueillies signent un contrat d'occupation.

¹⁹ L'enquête, qui s'est tenue en février et mars 2022 sur l'AGLS perçue en 2021, a recueilli les données de 23 adhérents, représentant 616 résidences sociales, soit 62 588 logements, répartis sur 52 départements métropolitains. (« L'Aide à la Gestion Locative Sociale : peu d'évolutions malgré la feuille de route du gouvernement. Observations et propositions de l'Unafo », avril 2022)

²⁰ Communiqué de presse, « Soutien au logement des personnes les plus démunies : Valérie Létard mobilise des moyens inédits », 24 avril 2025.

²¹ Fiche pratique « Les résidences sociales » co-rédigée par la DGCS, la DHUP, la Dihal et le Cerema, mai 2021.

La part du contingent préfectoral est déterminée par la convention constitutive conclue avec l'organisme gestionnaire : ce pourcentage doit tenir compte des besoins recensés par le plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées. (PDALPD) Ces places sont attribuées par le préfet sur orientation du SIAO. Pour les places restantes, le SIAO propose des orientations au gestionnaire de la structure qui peut les mettre en œuvre, selon ses propres modalités d'admission.

Il existe plusieurs catégories de propriétaires de résidence sociale : les organismes HLM, les sociétés d'économie mixte, les sociétés coopératives d'intérêt collectif, et les associations maîtres d'ouvrage. **Ces organismes sont également subventionnés par les crédits du programme 135.**

1.2.2.5. Après une forte croissance des places financées entre 2017 et 2022, le dispositif d'appartements de coordination thérapeutique « Un Chez soi d'abord » stagne depuis 3 ans.

Le programme 177 et l'assurance maladie²² co-financent à parts égales le **dispositif d'appartement de coordination thérapeutique (ACT)** « Un Chez soi d'abord ».

En 2024, 2 670 places ont été financées :

- ◆ 18 sites généralistes de 100 places, soit 1 800 places ouvertes à pleine capacité fin 2023 ;
- ◆ 14 sites « Villes moyennes » de 55 places, soit 770 places ouvertes à pleine capacité fin 2023 ;
- ◆ 2 sites dédiés aux jeunes de 50 places, soit 100 places faisant l'objet d'une expérimentation « Un Chez soi d'abord jeunes ».

Le dispositif ACT « Un Chez soi d'abord » comptait 350 places en 2017, puis 2 570 places en 2022 : le premier plan Logement d'abord a donc permis une très forte croissance du dispositif, qui a ralenti depuis l'adoption du deuxième plan.

1.2.3. Le taux d'attribution de logement social aux ménages sans domicile est supérieur à la moyenne, mais présente des délais d'attente conséquents

Outre la création de logements adaptés, n second objectif de la Dihal pour favoriser les sorties de l'hébergement est de permettre l'accès des publics hébergés au logement social.

Le logiciel système priorité logement (SYPLO) permet de suivre les demandes des ménages Dalo et de coordonner l'action des différents réservataires. SYPLO est un logiciel partagé entre l'État, les bailleurs sociaux, Action logement et les SIAO, qui inscrivent les demandeurs. Le SIAO doit s'assurer que le demandeur est prêt au relogement et que son dossier est complet.

En 2023, 234 000 demandes (actives au moins un jour) ont été formulées par des ménages accueillis en structure d'hébergement au moment de leur demande. Leur taux d'attribution de logement est supérieur à la moyenne (14 % contre 10 %) mais leur délai d'attente l'est aussi : il s'élève à 648 jours en moyenne, soit plus d'un an et neuf mois (cf. tableau 4), contre un an et cinq mois pour l'ensemble des personnes accédant à un logement social.

²² Sur le sixième sous-objectif de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM).

Tableau 4 : Typologie des demandes et des attributions de logements sociaux en 2023

Mode de logement avant attribution	Demandes	Part des demandes	Attributions	Part des attributions	Taux d'attribution	Délai d'attribution moyen (en jours)
Locataire HLM	1 181 000	30 %	105 000	27 %	10 %	616
Locataire du parc privé	1 108 000	29 %	99 000	25 %	9 %	609
Propriétaire occupant	142 000	4 %	13 000	3 %	9 %	218
Hébergé chez un proche	908 000	23 %	108 000	27 %	12 %	381
Habitat précaire	165 000	4 %	17 000	4 %	10 %	642
Hébergé en structure d'hébergement	234 000	6 %	32 000	8 %	14 %	648
Autres	139 000	4 %	19 000	5 %	14 %	566
Total	3 878 000	100 %	393 000	100 %	10 %	538

Source : Agence nationale de contrôle du logement social, Tableau de bord 2023.

Pourtant, la France est l'un des pays d'Europe qui compte le plus grand nombre de logements sociaux : la part des logements sociaux loués parmi les résidences principales est de 17 %. À titre de comparaison, la part est de 3,3 % en Espagne, 3,5 % en Italie, 4 % en Allemagne, 6 % en Belgique, 11 % en Finlande, mais 29 % aux Pays-Bas. Au 1^{er} janvier 2024, 5,4 M d'unités permettent de loger environ 11 M de personnes²³. De plus, 72 400 logements sociaux ont été mis en location pour la première fois en 2023 : le parc locatif social a cru de 0,9 % sur cette période.

Le logement social à bas niveau de quittance, dit PLAI ou PLAI adapté a également progressé (cf. encadré 6). Les logements PLAI ne représentent que 6 % des attributions de logements, mais 64 % des logements sociaux sont attribués à des ménages dont les ressources sont inférieures à ce plafond (cf. tableau 5).

Encadré 6 : Les catégories de logements sociaux

Les logements sociaux sont divisés en différentes catégories en fonction des mécanismes de financement utilisés pour leur construction : PLAI, PLUS, PLS et PLI.

Chacune de ces catégories est destinée à une population cible en fonction de ses revenus :

- PLAI (Prêt Locatif Aidé d'Intégration, taux égal au livret A - 20 points de base) : logements destinés aux ménages aux revenus très faibles ;
- PLUS (Prêt Locatif à Usage Social) : dispositif principal des logements sociaux (« HLM »), accessible à une grande partie de la population ;
- PLS (Prêt Locatif Social) : ménages aux revenus intermédiaires.
- PLI (Prêt Locatif Intermédiaire) : ménages ne pouvant accéder ni aux HLM ni au marché privé.

En contrepartie, les bailleurs, qu'ils soient publics ou privés, doivent respecter des plafonds de loyer réglementés qui diffèrent en fonction de la composition familiale et de la zone géographique.

Source : ANCOLS.

²³ Datalab, « 5,4 millions de logements locatifs sociaux en France au 1^{er} janvier 2023 », Commissariat général au développement durable Service des données et études statistiques (SDES), décembre 2023.

Annexe IV

Tableau 5 : Répartition des types de logements sociaux et des attributions

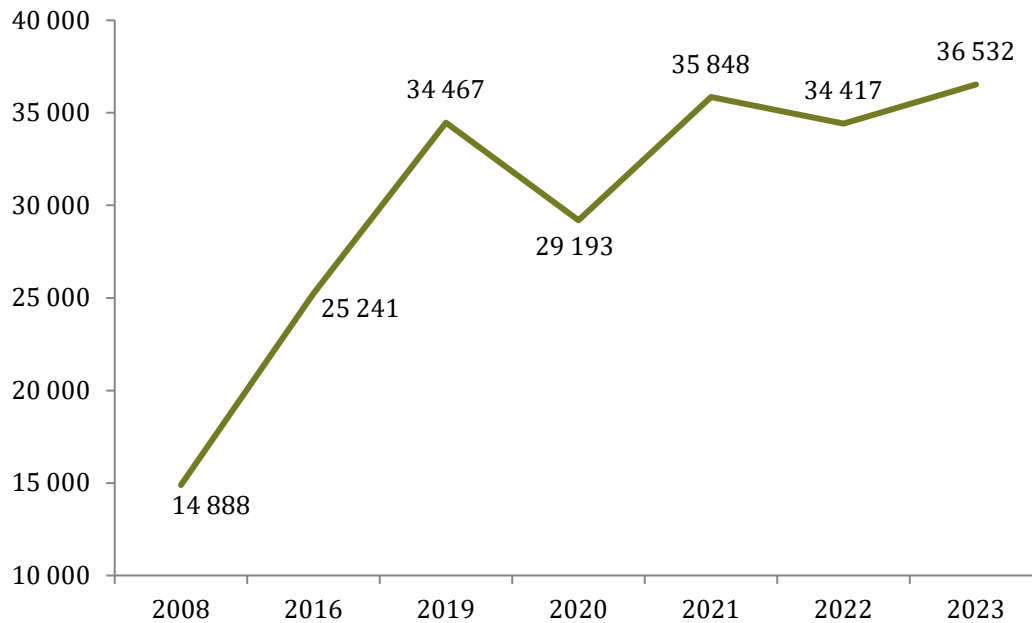
Caractéristiques	Modalité	Demandes	Part des demandes	Attributions	Part des attributions	Taux d'attribution	Délai d'attribution moyen (en jours)
Ressources des ménages par rapport aux plafonds	Sous les plafonds PLAI	2 361 000	61 %	252 000	64 %	11 %	541
	Entre PLAI et PLUS	714 000	18 %	66 000	17 %	9 %	566
	Entre PLUS et PLS	123 000	3 %	7 000	2 %	6 %	549
	Entre PLS et PLI	25 000	1 %	1 000	0 %	3 %	476
	Au-dessus des plafonds PLI	34 000	1 %	1 000	0 %	3 %	359
	Non renseigné	620 000	16 %	67 000	17 %	11 %	500
	Total	3 878 000	100 %	393 000	100 %	10 %	538
Plafond de ressources des logements attribués	PLAI	N.A.		23 000	6 %	N.A.	544
	PLUS			266 000	68 %		509
	PLS			29 000	7 %		515
	PLI et assimilés			8 000	2 %		461
	Non identifié			67 000	17 %		588
	Total			393 000	100 %		538

Source : ANCOLS, Tableau de bord 2023. Note de lecture : N.A pour non applicable.

Annexe IV

Les personnes sans domicile en situation régulière bénéficient par ailleurs du Dalo, tel que défini dans l'article L. 441-2-3 du CCH, sous réserve de l'examen de leur demande par une commission (cf. 1.1.1). **Après une augmentation continue depuis 2008, les demandes émanant de ménages Dalo sont stables depuis 2021, à un niveau situé autour de 35 000 demandes par an** (cf. graphique 4). Le nombre de ménages reconnus Dalo est cependant très inférieur au nombre de personnes en hébergement généraliste.

Graphique 4 : Nombre de ménages reconnus Dalo de 2008 à 2023



Source : Mission d'après le « tableau de bord Dalo 2023 », Haut comité pour le droit au logement.

La loi dispose que chaque réservataire de logement social doit, en conséquence, attribuer une part du flux de logements dont il dispose aux ménages prioritaires, et en premier lieu aux ménages reconnus Dalo (cf. encadré 7)²⁴.

²⁴ Ces attributions sont déterminées par des conventions signées au cas par cas entre chaque bailleur et chaque réservataire. Le flux est donc calculé territorialement, au niveau communal ou départemental, sur le parc de chaque bailleur.

Encadré 7 : Les principaux réservataires du parc locatif social

- L'État (ou « contingent préfectoral ») : délivrant les agréments de logement social, il donne accès à des taux préférentiels à la Caisse des dépôts et peut attribuer, en contrepartie, jusqu'à 30 % des logements agréés. Il est principalement dédié aux ménages prioritaires (25 %) et peut réserver 5 % des logements aux fonctionnaires d'État.
- Les collectivités territoriales (communes, intercommunalités, départements...) : ont un droit de réservation maximal de 20 % des flux annuels de logements de leur territoire, en contrepartie des garanties d'emprunt souscrits par les organismes auprès de la Caisse des dépôts. Elles peuvent contracter des réservations complémentaires en échange d'un financement ou de l'apport d'un terrain. Elles doivent réserver 25 % de leur contingent aux ménages prioritaires.
- Action Logement : contracte des réservations en contrepartie de financements (prêts ou subventions) afin de loger des salariés des entreprises cotisantes à la PEEC (participation des employeurs à l'effort de construction) ou éligibles aux services d'Action Logement. Elle peut réserver jusqu'à 20 % des logements. Elle doit réserver 25 % de son contingent aux ménages prioritaires.
- Les bailleurs sociaux sont réservataires des autres logements.

Source : Brochure « Attributions de logements sociaux, droits de réservations & gestion en flux », Union Habitat, septembre 2023. Noter que depuis fin 2023, les parts réservataires s'appliquent au flux des logements libérés par an.

1.2.4. Le plan Logement d'abord soutient la prévention des expulsions locatives et bénéficie plus largement des mesures d'aide au logement

Le programme 177 porte un budget dédié à la prévention des expulsions locatives, conduite par la Dihal (cf. encadré 8).

Encadré 8 : La prévention des expulsions locatives

L'un des objectifs du « logement d'abord » est de prévenir les expulsions locatives et les ruptures de parcours de logement. Cette prévention est soutenue par le Pacte des Solidarités, qui remplace la Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté conduite depuis 2018 pour accompagner le retour au travail.

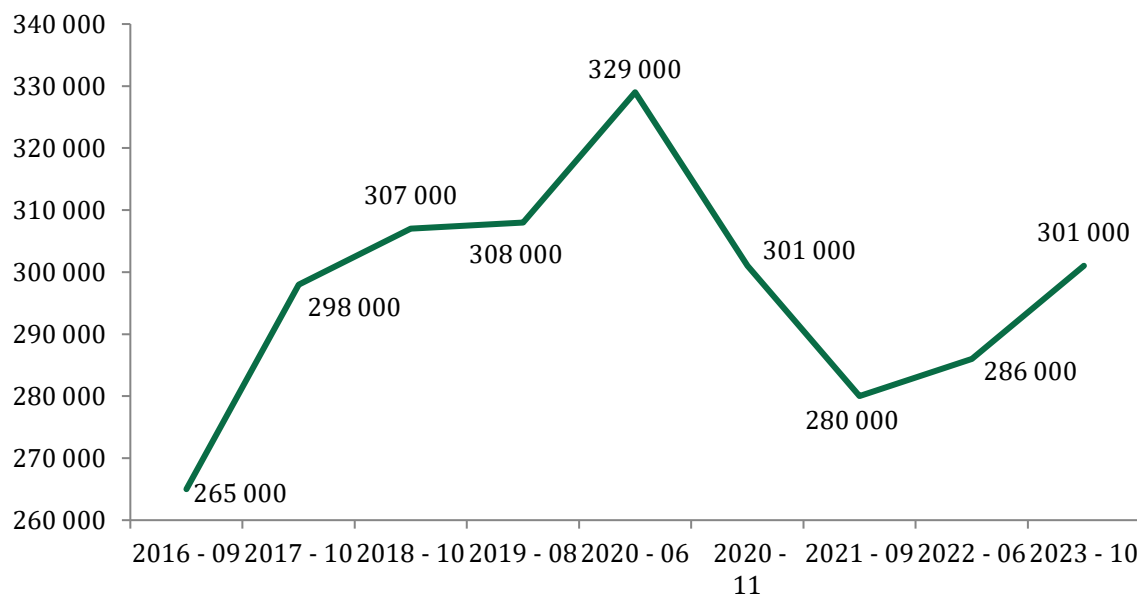
Des moyens inédits ont été déployés par l'État :

- 73 chargés de mission, financés à hauteur de 3,7 M€, ont été mis en place dans 69 départements, pour renforcer dès 2021 les Commissions de coordination des actions de prévention des expulsions locatives (Ccapex) ;
- 20 M€ ont été alloués pour abonder le fonds national d'indemnisation des propriétaires bailleurs impactés par les mesures de gestion de crise ;
- 26 équipes mobiles ont été déployées depuis 2021 dans les plus grandes agglomérations pour aller vers les locataires du parc privé en situation d'impayé locatif inconnus des services sociaux.
- Résultats de la première année de mise en œuvre : 3 000 ménages suivis, 800 propriétaires contactés, plus de 600 impayés résorbés.

Source : Dihal, Deuxième plan quinquennal pour le « logement d'abord », juin 2023.

Ces mesures de prévention des expulsions locatives touchent un vivier de ménages important, qui ne cesse de croître : fin 2023, 301 000 foyers bénéficiaires d'une aide au logement sont en situation d'impayés de loyer (cf. graphique 5).

Graphique 5 : Évolution du nombre de foyers bénéficiaires d'une aide au logement en situation d'impayés de loyer



Source : Dihal, Synthèse nationale des indicateurs du « logement d'abord », 31 décembre 2024.

Les aides au logement (prestations d'aide au logement et avantages fiscaux, subventions d'exploitation et d'investissement, avantages de taux), portées par d'autres programmes budgétaires, s'élèvent à près de 44 Md€ en 2023, soit 1,5 % du PIB. Elles augmentent fortement (+ 4,6 %, soit + 1,9 Md€, après + 4,7 % en 2022), alimentées par la hausse élevée des avantages de taux devant la montée des taux de marché.

Elles sont composées des trois aides personnelles au logement et d'une aide à l'hébergement : l'allocation de logement familiale (ALF), l'aide personnalisée au logement (APL) et l'allocation de logement sociale (ALS). Le montant de ces trois aides s'élève à 15,6 Md€ en 2023 ;

Il faut y ajouter l'aide sociale à l'hébergement (ASH) et les aides au profit des résidents de certains locaux d'hébergement collectif (personnes âgées, handicapées ou en difficultés sociales). Ces prestations sont en hausse (+ 6,2 %, après + 1,7 %) et atteignent 2,4 Md€ en 2023.

Sont aussi versées l'allocation de logement temporaire (ALT), les aides des fonds de solidarité logement (FSL), les subventions d'Action logement aux personnes physiques et le chèque énergie. Elles totalisent un montant de 2,1 Md€ en 2023.

Le financement des prestations sociales a été transféré au fonds national d'accompagnement vers et dans le logement (FNAVDL), dont le financement est principalement réparti entre l'État et les cotisations employeurs. La mission d'accompagnement vers et dans le logement (AVDL) est saisie par les acteurs du logement ou de l'hébergement pour venir en aide aux ménages peinant à accéder ou à se maintenir dans le logement.

Elle a accompagné 28 763 ménages en 2023 dont 10 012 ménages Dalo (35 % des ménages accompagnés). **La part des ménages Dalo accompagnés dans le cadre de l'AVDL est très importante en Île-de-France (84 %).**

Le FNAVDL dispose de trois ressources :

- ♦ le produit des astreintes prononcées à l'encontre de l'État dans le cadre du Dalo (40 M€ en 2023) ;
- ♦ la contribution des bailleurs sociaux via la caisse de garantie du logement locatif social (CGLS) (15 M€ en 2023 et 25 M€ en 2024).

Enfin, le programme 109 soutient les associations (pour un montant de 9 M€ en 2023) qui promeuvent l'insertion par le logement des personnes en difficulté.

1.3. Des dispositifs spécifiques d'accompagnement vers le logement existent pour les réfugiés, qui doivent prévenir leur entrée dans l'hébergement généraliste à leur sortie du dispositif national d'accueil

1.3.1. L'accès au logement des réfugiés est un levier majeur de fluidité du parc

L'accès au logement des réfugiés (bénéficiaires de la protection internationale, BPI) est essentiel pour assurer la fluidité du dispositif national d'accueil (DNA), mais aussi du parc d'hébergement généraliste.

En effet, **les réfugiés sont autorisés à se maintenir dans le DNA jusqu'à six mois après l'obtention de la protection internationale** : au-delà, leur présence est déclarée indue et embolise le dispositif. **Le taux de présence indue des BPI s'élève à 11,7 % en 2024.**

Depuis 2017, près de 330 000 personnes se sont vu attribuer la protection internationale ou subsidiaire. En 2024, ils étaient 70 221, contre 60 895 en 2023. (cf.)

tableau 6)

Tableau 6 : Évolution demandes et des attributions de l'asile par l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (Ofpra) (2020-2024)

Données	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Demandes d'asile enregistrées à l'OFPRA	123 625	132 826	96 424	103 164	131 254	142 649	153 596
Total attributions de l'asile			33 201	54 379	56 276	60 892	70 225
Taux synthétique global de protection			38,9%	39,2%	41,4%	44,7%	49,3%

Source : Ministère de l'Intérieur-Calcul DSED, OFPRA, CNDA

Outre les centres provisoires d'hébergement (CPH), désormais financés par le programme 303, de nombreux dispositifs sont déployés pour accompagner les BPI. En 2024, près de 48,4 M€ en AE et 53,8 M€ en CP ont été consacrés à des actions spécifiques d'accueil et d'accompagnement²⁵.

²⁵ En 2023, l'action 15 « Accompagnement des réfugiés » du programme 104 était dédiée au financement des CPH et autres dispositifs d'hébergement des réfugiés, mais ne comprenait pas de logement adapté ni de programme d'accompagnement social. Cette action a été transférée dans le programme 303 en 2024 et son budget est présenté en annexe V.

L'accès au logement des réfugiés est financé par trois programmes budgétaires.

Le programme 177, à hauteur de 11,3 M€ :

- ◆ participe au financement du programme interministériel « Cohabitations Solidaires » lancé en juin 2019, qui vise à développer des projets d'accueil de réfugiés chez des particuliers ou des colocations entre réfugiés et particuliers. En 2024, 1 M€ ont été consacrés à ces dispositifs ;
- ◆ co-finance le programme d'Accompagnement global et individualisé des réfugiés (Agir), principal dispositif d'accès au logement et à l'emploi des BPI, par un transfert de 3,9 M€ au programme 104 en 2024 ;

Le programme 303 co-finance le programme « Cohabitations solidaires » à hauteur de 200 k€.

Le programme 104 finance *via* deux actions :

- ◆ l'action 12 « Intégration des étrangers primo-arrivants » finance, entre autres, le programme Agir depuis 2022. Le montant des crédits disponibles en gestion au titre de cette action s'élevait au 31 décembre 2024 à 105,26 M€ en AE et à 115,1 M€ en CP²⁶. Les crédits LFI ont fait l'objet d'une annulation de crédits, du 21 février 2024, de 38,7 M€ en AE et 46,5 M€ en CP. En effet, plusieurs mouvements ont été opérés en cours de gestion, dont :
 - deux transferts de 3,9 M€ en AE et CP en provenance des programmes 177 et 103 « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi » pour le financement d'Agir ;
 - un virement de 0,07 M€ en AE et en CP vers l'action 16 du programme 104 ;
 - un virement de 0,1 M€ en AE et en CP vers le programme 177, en vue du cofinancement du programme « Engagés pour la mobilité et l'insertion par le logement et l'emploi » (Emile)²⁷.

D'une part, la sous-consommation en AE et CP des crédits de l'action 12 du programme 104 est due à l'impact de la mise en place, à compter du mois de juillet 2024, de mesures de régulation sur le programme Agir afin de limiter la file active à 25 000 bénéficiaires. Cette mesure prend en compte le décalage de plusieurs mois de certains nouveaux marchés, la montée en charge de certains marchés subséquents et le report du déploiement du dispositif à 2025 dans deux départements (Seine-et-Marne et Seine-Saint-Denis), ce qui représente un montant de 3,8 M€. D'autre part, cette sous-consommation est inhérente au report du déploiement de la mesure de revalorisation Ségur à destination des porteurs de projets éligibles sur l'exercice 2025, pour un montant de 2 M€.

- ◆ **l'action 16 « Accompagnement des foyers de travailleurs migrants »** soutient la transformation des foyers de travailleurs migrants (FTM) en résidences sociales, par un plan de rénovation et de modernisation entamé en 1997. Également financée par des subventions du programme 135, des prêts d'Action Logement et de la Caisse des dépôts, elle est désormais majoritairement rattachée au programme 177 suite à une simplification décidée en 2024. Le transfert en base 2025 est de 5,6 M€ en AE et CP (il a été de 5,8 M€ en gestion 2024). Ainsi, le budget du programme 104 en faveur de la rénovation des FTM diminue légèrement.

De plus, la programmation du fonds asile, migration et intégration (Fami) du cadre financier pluriannuel 2021-2027, qui a débuté en janvier 2021, contribue au financement du programme Agir à hauteur de 20,7 M€ en AE/CP sur la période.

²⁶ RAP 2024.

²⁷ Programme qui s'adresse aux résidents d'Ile-de-France ou de la métropole de Lyon qui rencontrent des difficultés à se loger ou à trouver un emploi, et dont la mobilité vers des départementaux ruraux est encouragée.

Tableau 7 : Financements en faveur de l'accès au logement des réfugiés (RAP 2024)

Programme, action	AE (en M€)	CP (en M€)
FAMI		
Agir	20,7	20,7
P 104		
Action 12 – Intégration des étrangers primo-arrivants	0,11	0,11
Action 16 – Accompagnement des foyers de travailleurs migrants (FTM)	1,01	0,95
P 303		
« Cohabitations solidaires »	0,20	0,20
P 177		
Agir	3,90	3,90
« Cohabitations solidaires »	1,00	1,00

Source : Mission d'après Direction du Budget, RAP 2024.

Le programme d'accompagnement global et individualisé des réfugiés (Agir) est coordonné par la direction générale des étrangers en France (DGEF), la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP), la délégation interministérielle à l'accueil et l'intégration des réfugiés (Diair) et l'office français de l'immigration et de l'intégration (Ofii). Ce programme **doit systématiser l'accompagnement des BPI vers l'emploi et le logement en assurant la synergie des dispositifs par un système de guichet unique départemental.**

Le déploiement du programme Agir a débuté à la fin de l'année 2022 dans 26 premiers départements métropolitains et poursuivi son déploiement dans 26 départements supplémentaires en 2023, puis 40 en 2024. La généralisation du programme Agir sera effective en 2025 lorsque les deux derniers départements (77 et 93) seront opérationnels.

Au 31 décembre 2024, 35 156 BPI avaient été orientés vers Agir depuis 2022 et 23 125 BPI étaient en cours d'accompagnement (cf. figure 1). Suite aux mesures d'économies décidées début 2024, l'objectif de généraliser le programme à l'ensemble des départements métropolitains (hors Corse) a été maintenu, tout en plafonnant la file active de BPI accompagnés par Agir, prévue à 50 000 en loi de finances, à 25 000 au niveau national grâce à des cibles plafonds départementales.

Les actions déployées au niveau local sont principalement mises en œuvre par le réseau associatif (le plan national d'évaluation 2023 montre que 87 % des crédits déconcentrés ciblent des associations).

Figure 1 : Orientation des BPI vers le programme Agir

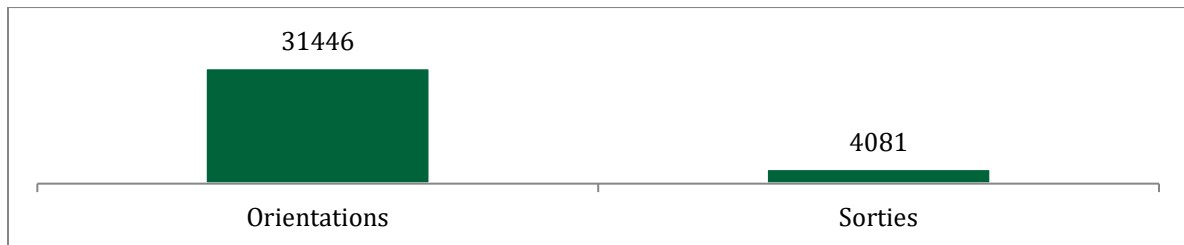


Source : Infos migrations 108, La donnée statistique du programme d'accompagnement global et individualisé des réfugiés – Agir, 15 avril 2024.

L'entrée dans le programme est volontaire, pour une durée d'accompagnement maximale de 24 mois. La durée moyenne d'accompagnement s'élève à 20 mois. Fin décembre 2024, 19 % des BPI étaient accompagnés depuis moins de six mois tandis que 44 % étaient accompagnés depuis 6 à 12 mois, 33 % depuis 13 à 20 mois et 4 % entre 21 et 24 mois.

Peu de sorties ont encore été comptabilisées : au 31 juillet 2024, 31 446 BPI avaient été orientés par l'Ofii vers le programme Agir depuis son lancement, mais seules **4 081 sorties définitives** avaient été enregistrées, soit un **taux de 13 %** (cf. graphique 6).

Graphique 6 : Orientations et sorties des BPI du programme Agir (2022 - 31 juillet 2024)



Source : Mission d'après PLF 2025, programme 104.

Le programme ne parvient donc pas encore à atteindre ses objectifs (cf. tableau 8).

Tableau 8 : Indicateurs du programme Agir 2023-2025²⁸

	2023	2024 cible	2024	2025 cible
Taux de sortie en logement pérenne	30 %	70 %	65 %	75 %
Taux de sortie en emploi ou en formation	18 %	60 %	44 %	60 %

Source : RAP 2024.

²⁸ Mode de calcul : nombre de BPI ayant bénéficié d'un accompagnement vers l'emploi ou la formation professionnelle ou d'un accompagnement global en année n, pour lesquels l'accompagnement est terminé et qui sont sortis en emploi (quels que soient la nature et le type) ou en formation (pré-qualifiante, qualifiante, certifiante ou diplômante) / nombre total de BPI accompagnés vers l'emploi ou la formation et dont l'accompagnement s'est terminé en année n. (Direction de l'intégration des étrangers et de l'accès à la nationalité, via l'enquête annuelle du Plan national d'évaluation)

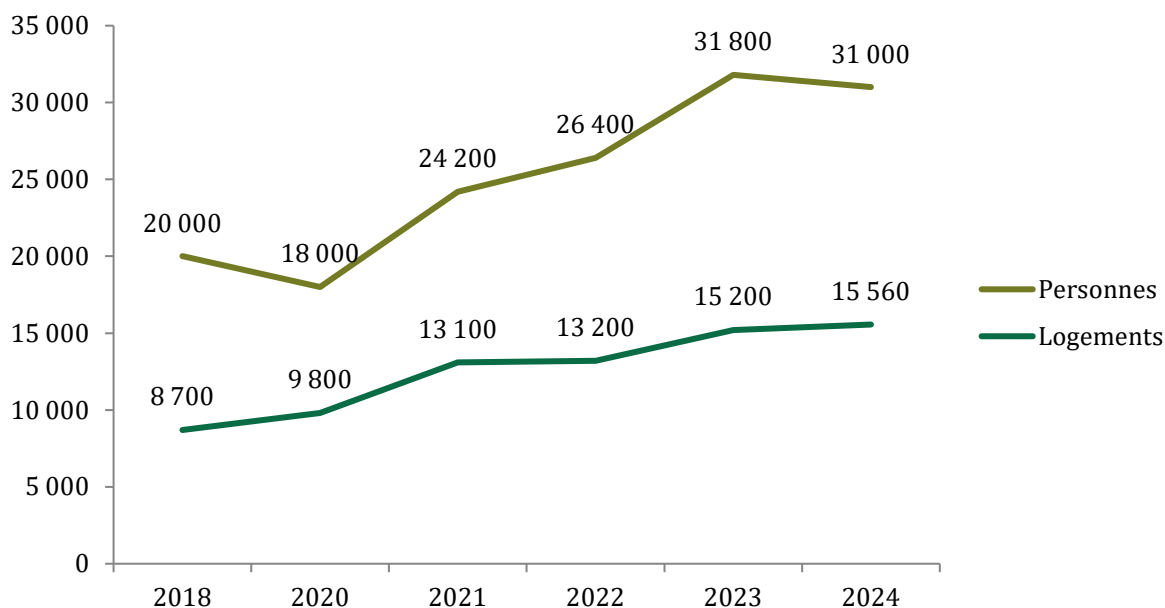
De fait, un rapport de la DGEF²⁹ fait état d'un manque de pilotage des structures d'accompagnement : seuls 10 200 dossiers sur les 15 200 bénéficiaires du programme composent l'outil de suivi statistique d'Agir au 31 décembre 2023.

Si des délais d'orientation et de remontée des informations doivent être pris en compte, seuls treize départements sur les 40 concernés font remonter 85 % de leurs dossiers, tandis que dix départements représentant 1 700 orientations en remontent trop peu pour être inclus dans les statistiques. La DGEF estime par ailleurs que les informations sont transmises avec un retard de saisie de deux mois en moyenne – et qu'il concerne, au 31 décembre 2023, 2 300 dossiers. Enfin, une centaine de BPI orientés ne se sont pas présentés au guichet d'Agir.

1.3.2. Deux tiers des personnes qui ont obtenu l'asile en France depuis 2018 ont pu accéder à un logement grâce aux dispositifs spécifiques d'accompagnement des réfugiés

Sur la période 2018 à 2024, 85 000 logements ont été mobilisés, permettant l'accès au logement de près de 170 000 réfugiés. Le nombre de logements mis à disposition est en augmentation constante et croît de 79 % entre 2018 et 2024. Le nombre de personnes logées croît plus lentement (+55 %) et baisse même légèrement à deux reprises, en 2020 et 2024 (cf. graphique 7).

Graphique 7 : Évolution de l'accès au logement des BPI 2018-2024



Source : Mission d'après le site de la Dihal, mars 2025.

Entre 2018 et 2024, 257 673 personnes ont obtenu l'asile en France³⁰ : deux tiers d'entre eux ont eu accès à un logement via les dispositifs spécifiques qui leur sont dédiés.

²⁹ Infos migrations 108, « La donnée statistique du programme d'accompagnement global et individualisé des réfugiés – Agir », 15 avril 2024.

³⁰ Les chiffres de l'asile, publication du 4 février 2025, ministère de l'Intérieur-Calcul DSED, Ofpra, CNDA.

Le parcours d'accès au logement des personnes réfugiées est cependant long. En effet, le nombre de réfugiés dans le DNA reste important (19 417). Parmi eux, 13 500, soit 11,4 % du parc du DNA, sont en présence indue. Par ailleurs, seule la moitié des personnes bénéficiaires de la protection internationale (BPI) sortant du dispositif national d'accueil (DNA) intègrent un logement : 21 % intègrent un centre provisoire d'hébergement (CPH)³¹ et 29 % se tournent vers l'hébergement généraliste ou une solution inconnue.

9 200 réfugiés ont été accompagnés dans une mobilité géographique vers des zones moins tendues par le biais de la plateforme nationale pour le logement des réfugiés, en mobilisant 3 300 logements. **Mais sur les 31 000 BPI ayant accédé au logement en 2024, seuls 1 % ont été relogés à la suite d'une mobilité nationale** (cf. tableau 9).

Tableau 9 : Nombre de réfugiés ayant accédé à un logement ou restant dans le DNA en 2023 et 2024

Indicateurs	Au 31.12.2024	Au 31.12.2023	Objectif annuel et taux d'atteinte 2024	
Relogements en local	14 817	14 374	16 260	91 %
Nombre de réfugiés concernés	28 452	28 433		
Relogements en mobilité nationale	132	178	440	30 %
Nombre de réfugiés concernés	368	457		
Relogements effectifs pour la réinstallation	620	693	502	124 %
Nombre de réfugiés concernés	2 222	2 982		
Total des relogements	15 569	15 245		
Total des réfugiés concernés	31 042	31 872		
Nombre de réfugiés dans le DNA	19 417	20 464		
Taux de présence indu	11,4 %	12,1 %		

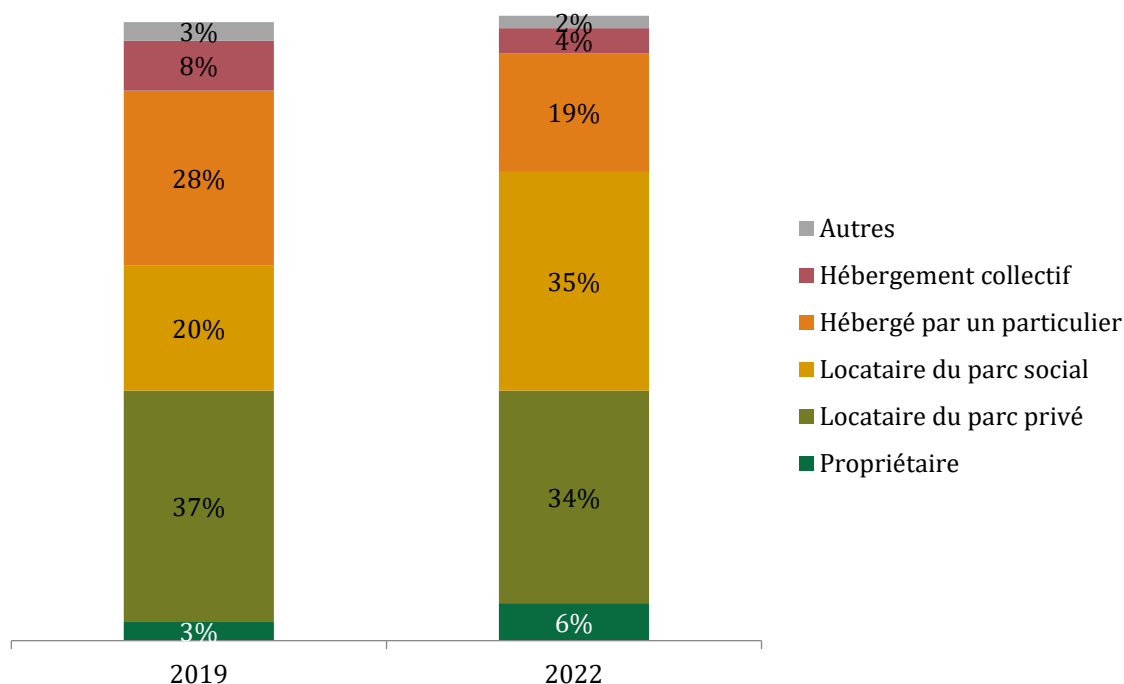
Source : Dihal, Synthèse nationale des indicateurs du logement des réfugiés, 31 décembre 2024.

La seconde édition de l'enquête longitudinale sur l'intégration des primo-arrivants (Elipa 2)³² permet aussi d'analyser le parcours d'intégration et la situation de logement des immigrés en France sur un temps plus long. L'enquête suit un panel de 6 500 étrangers auxquels a été délivré un premier titre de séjour d'au moins un an en 2018, et relève leur situation de logement en 2019, 2020 et 2022 (cf. graphique 8).

³¹ Les CPH sont des centres d'hébergement financés sur le même programme budgétaire que les autres établissements du DNA par le ministère de l'intérieur, et sont destinés aux BPI qui nécessitent un accompagnement renforcé pour leur intégration.

³² Cette enquête, publiée en janvier 2024, a été menée par le Département des statistiques, des études et de la documentation de la DGEF pour analyser les parcours d'intégration des immigrés en France, tant du point de vue de l'apprentissage du français, de l'insertion sur le marché du travail que de l'accès au logement. Elle se concentre en particulier sur les premières années en France des réfugiés.

Graphique 8 : Évolution du mode de logement des primo-arrivants suivis par Elipa 2



Source : Données de l'enquête Elipa 2.

La part de l'hébergement collectif baisse dans toutes les catégories entre 2019 et 2022. Elle augmente en revanche chez les 65-84 ans, de 4 à 8 % environ. La majorité des primo-arrivants de plus de 65 ans vivent chez un tiers (47 %) trois ans après son arrivée sur le territoire français.

Il existe par ailleurs de fortes disparités entre les profils de primo-arrivants. Ceux qui ont immigré pour un motif humanitaire sont les plus nombreux dans l'hébergement. Ainsi, **à leur arrivée, 22 % des BPI sont hébergés dans un centre collectif et 18 % dans un logement de fortune, contre respectivement 6 % et 4 % des migrants non-BPI.** Les réfugiés ne sont qu'un quart à occuper un logement dit « autonome », contre 40 % des migrants non-réfugiés.

Cependant, les BPI suivis accèdent bien au logement : ils ne sont plus que 6 % à être hébergés dans un centre collectif en 2022 et 17 % à vivre chez un proche. Parallèlement, la location dans le parc social est leur mode de logement principal : 44 % y louent un bien en 2022. Dans le même temps, la part des BPI locataires dans le parc privé se stabilise entre 2019 et 2022 (23 % en 2019 et 24 % en 2022). **Ils sont donc 69 % à occuper un logement autonome en 2022.** ³³

³³ Les BPI restent donc largement plus nombreux dans l'hébergement que la moyenne nationale (6 % contre 3 %), dans le logement gratuit (17 % contre 2 %) et dans le logement locatif social (44 % contre 20 %), d'après, le rapport du compte du logement.

2. La mise en œuvre du plan Logement d'abord assure une certaine fluidité dans l'hébergement mais reste fragilisée par des obstacles structurels et opérationnels

2.1. L'accès au logement des personnes en situation régulière sans domicile est assuré par les plans Logement d'abord

2.1.1. Les deux plans Logement d'abord ont permis l'entrée dans le logement de 657 000 personnes sans domicile, dont 259 000 depuis 2023

Entre 2018 et 2022, le **premier plan Logement d'abord a accéléré l'accès au logement des personnes sans domicile** :

- ◆ il a fait accéder 440 000 personnes sans domicile au logement, soit **88 000 personnes par an** en moyenne;
- ◆ parmi elles, 269 158 personnes ont accédé à un logement social, soit **54 000 personnes par an** en moyenne (cf. tableau 10), grâce à une augmentation constante sur la période ;
- ◆ la part des attributions de logements sociaux allant à des ménages sans domicile a donc augmenté de 40 % entre 2018 et 2022, passant de 4,7 % à 6,6 % (cf. tableau 10) ;
- ◆ 95 % des objectifs d'ouverture de nouvelles places de logements adaptés ont été atteints :
 - **40 092 places ont été ouvertes dans le parc locatif privé en intermédiation locative (IML)**, soit une augmentation de 118 % du parc financé entre 2018 et 2022 ;
 - **7 230 places ont été ouvertes en pension de famille.**

A la date de la mission, les objectifs du LdA 2 en termes d'ouverture de places en logement adapté et d'accès au logement social des personnes sans domicile sont tenus, à l'exception des ouvertures de places en pensions de famille qui ont pris du retard. En effet, les deux premières années du LdA 2 (sur cinq) ont permis d'atteindre 43 % des objectifs d'ouvertures de places en IML et 40 % des attributions en logement social. **Comme lors du LdA 1, les ouvertures de pensions de famille sont les objectifs les plus difficiles à atteindre** (cf. tableau 11).

Annexe IV

Tableau 10 : Résultats du premier plan Logement d'abord (2018-2022)

Type de logement	Indicateur	Objectifs du LdA 1	Résultats du LdA 1	Taux d'atteinte de l'objectif
Logement adapté	Nombre de nouvelles places d'intermédiation locative (IML)	40 000	40 092	100 %
	Nombre de nouvelles places de pension de famille	10 000	7 230	72 %
	Total des nouvelles places en logement adapté	50 000	47 322	95 %
Logement social	Nombre d'attributions de logements sociaux en faveur des ménages hébergés dans l'hébergement généraliste	Pas d'objectifs chiffrés définis	77 498	Non applicable (N.A.)
	Nombre d'attribution de logements sociaux en faveurs des ménages « sans-abri ou en habitat de fortune »	Pas d'objectifs chiffrés définis	44 846	N.A.
	Total des attributions (en nombre de ménages)	Pas d'objectifs chiffrés définis	122 344	N.A.
	Total des attributions (en nombre de personnes)	Pas d'objectifs chiffrés définis	269 158	N.A.
Total	Total des personnes sans domicile ayant accédé au logement	Pas d'objectifs chiffrés définis	400 000	N.A.

Source : Synthèse nationale des indicateurs du « logement d'abord », Dihal, 31 décembre 2024.

Annexe IV

Tableau 11 : Résultats à date du deuxième plan Logement d'abord (2023-2027)

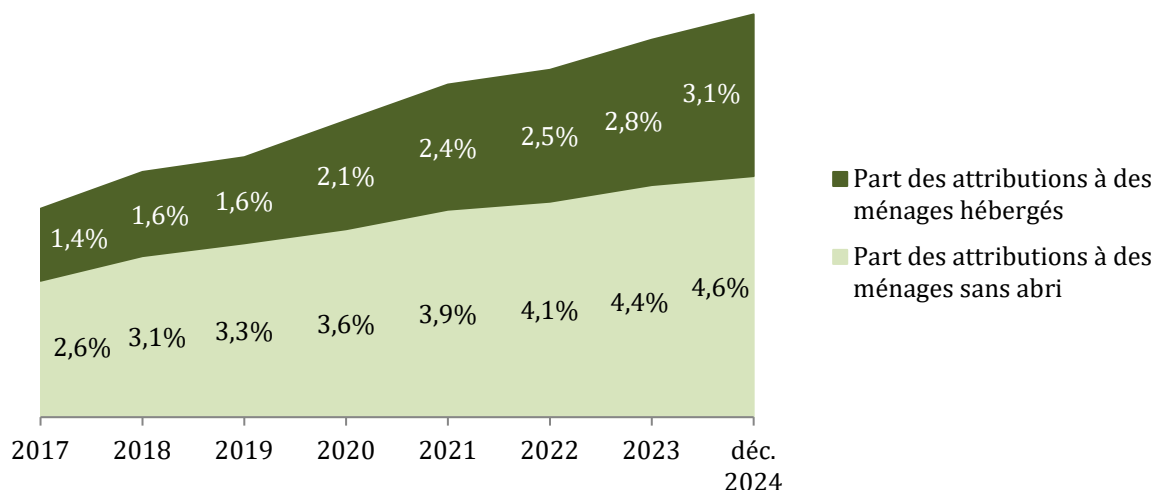
Type de logement	Indicateur	Objectifs pour la période 2023-2027	Résultats 2023	Résultats 2024	Total 2023-2024	Taux d'atteinte des objectifs du LdA 2 à fin 2024
Logement adapté	Nombre de nouvelles places d'intermédiation locative (IML)	30 000	6 761	6 109	12 870	43 %
	Nombre de nouvelles places de pension de famille	10 000	1 271	1 383	2 654	27 %
	Total des nouvelles places en logement adapté	40 000	8 032	7 492	15 524	39 %
Logement social	Nombre d'attributions de logements sociaux en faveur des ménages hébergés dans l'hébergement généraliste	91 250	17 472	17 746	35 218	39 %
	Nombre d'attribution de logements sociaux en faveurs des ménages « sans-abri ou en habitat de fortune »	53 100	10 920	11 896	22 816	43 %
	Total des attributions (en nombre de ménages)	144 350	28 392	29 642	58 034	40 %
	Total des attributions en logement social (en nombre de personnes)	317 570	62 462	65 212	127 674	40 %
Total	Total des personnes sans domicile ayant accédé au logement	N.A.	106 700	111 800	218 500	N.A.

Source : Synthèse nationale des indicateurs du « logement d'abord », Dihal, 31 décembre 2024. | Note : le total de personnes sans domicile ayant accédé au logement est supérieur à la somme du total des attributions en logement social (en nombre de personnes) et du total de nouvelles places en logement adapté, car il inclut l'ensemble des personnes qui ont accédé à une place de logement adapté, quelle que soit la date de création de la place ou le type de dispositif.

Annexe IV

La part des attributions de logements sociaux qui vont à des ménages sans domicile a donc continué d'augmenter, passant de 6,6 % en 2022 à 7,6 % en 2024 (cf. graphique 9).

Graphique 9 : Évolution du taux d'attribution des logements sociaux aux ménages sans domicile



Source : Synthèse nationale des indicateurs du « logement d'abord », Dihal, 31 décembre 2024.

Les ménages hébergés obtiennent presque deux fois plus de logements que les ménages sans-abri. Le taux d'attribution moyen est de 7 %, mais varie fortement selon les régions, l'Île-de-France faisant figure d'exception (cf. tableau 12).

Tableau 12 : Taux d'attribution de logements sociaux aux ménages sans domicile par région en 2024

Région	Aux ménages sans domicile	Dont aux personnes issues de l'hébergement	Dont aux personnes sans-abri
Ile-de-France	11,5 %	6,4 %	5,1 %
Provence-Alpes-Côte d'Azur	8,2 %	4,1 %	4,1 %
Nouvelle Aquitaine	7,9 %	5,2 %	2,7 %
Bretagne	7,4 %	3,9 %	3,5 %
Pays de la Loire	7,3 %	4,0 %	3,3 %
Hauts-de-France	7,2 %	4,2 %	1,8 %
Grand Est	7,0 %	5,3 %	1,8 %
Auvergne-Rhône-Alpes	6,8 %	3,9 %	2,9 %
Centre-Val de Loire	6,4 %	4,6 %	1,8 %
Bourgogne-Franche-Comté	5,8 %	4,5 %	1,3 %
Occitanie	5,8 %	4,6 %	2,5 %
Normandie	5,4 %	3,5 %	2,0 %
Corse	4,9 %	3,4 %	1,6 %
Total	7,1 %	4,4 %	2,6 %

Source : Mission d'après la Synthèse nationale des indicateurs du « logement d'abord », Dihal, 31 décembre 2024

Pour les ménages issus de l'hébergement généraliste, ces attributions représentent 17 000 logements. On observe de nouveau une forte disparité régionale dans le nombre d'attributions, l'Île-de-France en concentrant le quart tout en affichant le taux d'atteinte d'objectif le plus bas. (cf. tableau 13)

Annexe IV

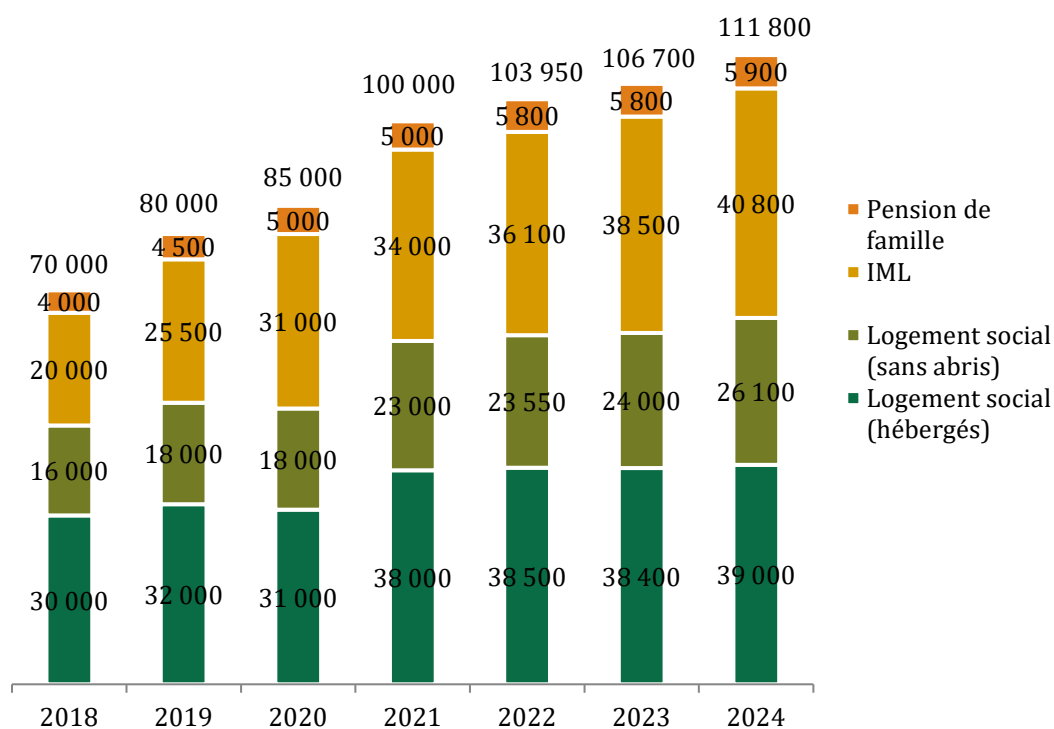
Tableau 13 : Répartition des attributions de logements sociaux aux ménages issus de l'hébergement généraliste et part des objectifs atteints par la Dihal par région en 2024

Région	Nombre de logements attribués	Part des attributions	Part de l'objectif atteint
Ile-de-France	4 126	24 %	84 %
Auvergne-Rhône-Alpes	1 936	11 %	99 %
Grand Est	1 873	11 %	111 %
Hauts-de-France	1 870	11 %	96 %
Nouvelle Aquitaine	1 418	8 %	105 %
Occitanie	993	6 %	99 %
Pays de la Loire	881	5 %	100 %
Normandie	879	5 %	93 %
Provence-Alpes-Côte d'Azur	872	5 %	110 %
Bourgogne-Franche-Comté	848	5 %	106 %
Centre-Val de Loire	789	5 %	106 %
Bretagne	622	4 %	95 %
Corse	30	0 %	94 %
Total	17 137	100 %	99,8 %

Source : Mission d'après la Synthèse nationale des indicateurs du « logement d'abord », Dihal, 31 décembre 2024

Ainsi, d'après les données de la Dihal, **657 000 personnes sans domicile ont accédé au logement social ou adapté depuis 2018**, à un rythme qui augmente chaque année (cf. graphique 10). En 2024 en effet, 111 800 personnes sans domicile ont accédé à un logement social ou adapté, contre 70 000 personnes en 2018.

Graphique 10 : Répartition du nombre de personnes sans domicile ayant accédé à un logement social ou adapté entre 2018 et 2024



Source : Mission d'après une présentation de la Dihal, janvier 2025.

Les attributions progressent plus rapidement dans le logement adapté que dans le logement social : le nombre de personnes ayant accédé à une IML a presque doublé entre 2018 et 2024, alors que l'accès au logement social n'a augmenté que de 43 % sur la même période. **Cette augmentation, quoique plus faible, signe le succès de cette politique, car le nombre total d'attributions de logements sociaux a diminué sur la période.**

L'accès facilité au logement ne peut, cependant, diminuer la pression sur l'hébergement généraliste **si les personnes relogées ne se maintiennent pas dans leur logement.**

Les cohortes suivies dans le cadre de l'expérimentation « Un Chez soi d'abord » (2011-2016) ont montré que la grande majorité des personnes prises en charge en logement adapté avec un accompagnement ne sont pas retournées à la rue. Cependant, il n'existe pas de résultats généralisés pour les personnes ayant accédé à un logement depuis le début du LdA 1. En effet, **les systèmes de suivi des parcours actuellement mis en place au sein des SIAO, décrits dans l'annexe III du présent rapport, ne permettent pas d'évaluer la part des personnes logées qui se maintiennent de manière pérenne dans leur logement, ni de celles qui rebasculent dans le sans-abrisme et l'hébergement d'urgence. Ainsi, on ne peut évaluer l'effet réel de la politique du « logement d'abord » sur la fluidité du parc d'hébergement.** La mission a néanmoins comparé les flux entrants et sortants du parc, pour en faire une première estimation (cf. *infra*).

2.1.2. Si le rythme d'accession au logement des personnes sans domicile se maintient et que le nombre de nouveaux demandeurs reste stable, la mission estime que le « stock » de personnes hébergées qui remplissent les conditions de régularité de séjour sur le territoire français pourra être absorbé en trois ans

La mission a estimé la fluidité du parc d'hébergement mais rappelle que le manque de données sur les publics qui appellent le 115 ou qui y sont ensuite hébergés empêche de se prononcer avec certitude sur le calibrage du parc ou des attributions de logements aux ménages hébergés.

D'après les données du SI-SIAO en 2024, 347 000 demandeurs uniques ont fait une demande d'hébergement au 115 (cf. tableau 14).

Tableau 14 : Évolution du nombre de demandeurs au 115

Année	2021	2022	2023	2024
Nombre total de demandeurs uniques au 115 sur l'année	337 804	367 546	367 802	347 020

Source : Dihal d'après les données du SI-SIAO.

On note d'abord que ce chiffre est stable, malgré les efforts des plans Logement d'abord successifs : les flux entrants semblent augmenter dans les mêmes proportions que les relogements.

Par ailleurs, d'après l'enquête ES-DS 2021, la moitié des places en CHRS et en CHU sont occupées depuis plus d'un an. Selon l'hypothèse que le phénomène est similaire à l'hôtel, **près de 101 000 places du parc d'hébergement généraliste ne peuvent pas être affectées aux demandeurs 115 de l'année et sont donc occupées par des personnes n'ayant pas appelé le 115.**

Ainsi, **sur l'année, 448 000 personnes sont sans domicile, en demande d'hébergement ou hébergées** (appelants uniques au 115 et personnes hébergées depuis plus d'un an).

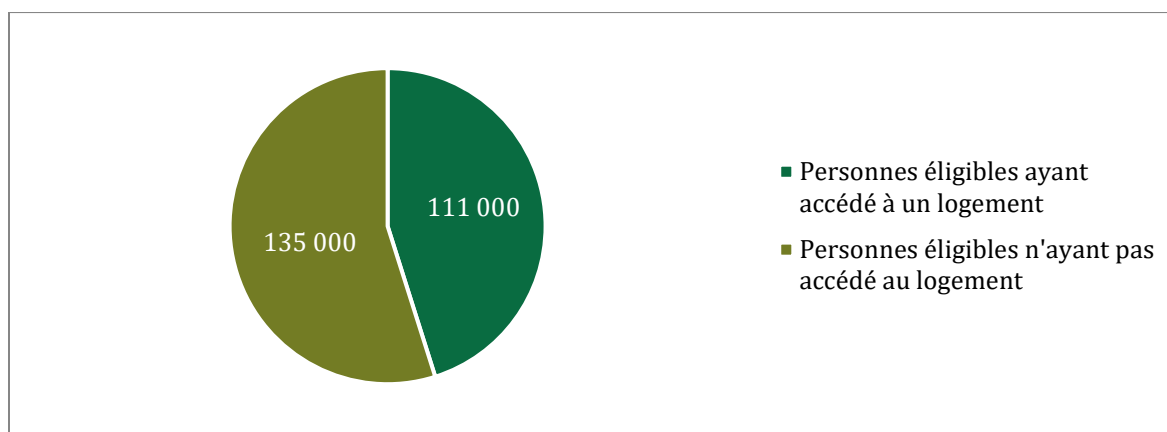
D'après le plan Logement d'abord 2, **111 000 personnes sans-abri ou hébergées ont accédé à un logement social ou un logement adapté en 2024. Dès lors, 337 000 personnes sans domicile sur l'année n'accèdent à aucun logement.**

En octobre 2024, à partir des données du SI-SIAO, la Dihal estime le **taux d'étrangers en situation irrégulière (ESI) dans le parc d'hébergement généraliste à 39 %**, et 21 % des personnes hébergées sont en situation administrative précaire (carte de séjour de moins d'un an, récépissé ou autorisation provisoire de séjour, ou demande d'asile en cours d'instruction). Parmi ces 21 %, 8 % des personnes hébergées sont en demande d'asile, et environ la moitié obtiendra le statut de réfugié. La mission retient ici une estimation basse des effectifs, due à l'incomplétude de nombreux dossiers. La Dihal prévoit par ailleurs une dynamique à la hausse de cette présence d'ESI, qui est détaillée dans l'annexe II.

Faisant l'hypothèse que ce taux est le même pour les personnes hébergées et celles qui appellent le 115, considérant donc que 40 % de ces 337 000 personnes sont en situation régulière « stable » ³⁴, **135 000 personnes sans-abri ou sans domicile sur l'année n'accèdent à aucun logement alors qu'elles y sont éligibles.**

Autrement dit, 45 % des personnes qui y sont éligibles accèdent au logement (social ou adapté) dans l'année (cf. graphique 11).

Graphique 11 : Accès au logement des personnes hébergées qui y sont éligibles en 2024



Source : Mission d'après les chiffres du SI SIAO et de la Dihal.

Sachant que 130 000 nouveaux demandeurs ont appelé le 115 en 2024³⁵, en faisant l'hypothèse que ce nombre se maintiendra, et avec la même proportion de personnes en situation régulière stable (40 %), la mission estime que **52 000 nouvelles personnes** sans domicile seraient en situation régulière et ainsi éligibles au logement.

En maintenant ce rythme actuel de 111 000 attributions par an, ces nouveaux demandeurs pourront sortir vers le logement et 59 000 attributions pourront satisfaire une part des demandes des années précédentes. Selon cette estimation et sous réserve de la validité des hypothèses retenues ainsi que de la capacité réelle des personnes à se maintenir dans le logement, **la file d'attente des personnes éligibles au logement (135 000 personnes) sera donc résorbée, à efforts constants, en trois ans**³⁶. **La fluidité de la sortie vers le logement des personnes en situation régulière déjà présentes dans le parc d'hébergement et entrantes sera alors assurée.**³⁷

³⁴ 40 % des personnes sont en situation régulière « stable », et 21 % ont une demande d'asile en cours d'instruction, un titre de séjour de moins d'un an ou un récépissé de demande de titre de séjour.

³⁵ En moyenne, chaque semaine en 2024, 2 500 personnes inconnues du SIAO ont appelé le 115 pour demander un hébergement, cf. annexe II.

³⁶ Deux ans et trois mois précisément.

³⁷ Nous avons fait le calcul en prenant l'hypothèse que la doctrine du « logement d'abord » s'applique à toutes les personnes qui sont en situation régulière - et qui ne sont pas en cours de renouvellement d'un titre de séjour par exemple.

2.2. Dans le contexte de la crise du logement, l'accès des ménages précaires au parc locatif social reste cependant difficile, tant pour des raisons structurelles qu'opérationnelles

Encadré 9 : L'exemple du SIAO de Paris

Le Samu social de Paris au titre de ses fonctions de SIAO de Paris régule en 2025 un parc de 45 287 places, en structure d'hébergement, hôtel, en IML et foyer logement (FJT, résidence sociale, PF), à Paris et en Île-de-France.

Le parc est **embolisé** : 18 126 personnes sont en demande d'orientation vers l'hébergement ou le logement auprès du SIAO de Paris ; 31 % (5 619 personnes) ne sont pas prises en charge dans un dispositif public.

De fait, la durée moyenne de séjour des ménages hébergés à l'hôtel (10 509 personnes) est de 3 ans et 8 mois.

Cette longue durée d'attente s'explique en partie par des difficultés de sortie vers le logement social : **3 753 ménages (6 889 personnes) actuellement logés ou hébergés par le SIAO de Paris sont en attente de logement social, alors qu'ils y sont éligibles.**

Source : Mission d'après le SIAO 75, « Constats et propositions en vue de favoriser l'accès au logement social et au logement adapté des publics les plus précaires », février 2025.

2.2.1. Soumis à de nombreuses tensions, le parc locatif social connaît un faible taux de rotation, tandis que les besoins en logement augmentent

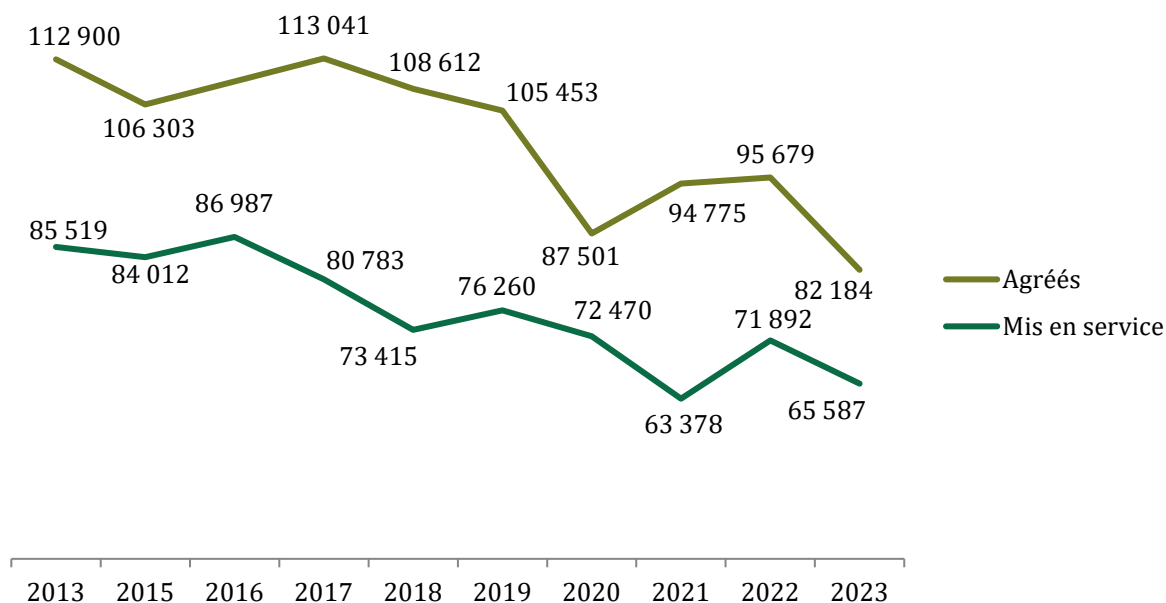
L'offre au sein des parcs privé et social a drastiquement baissé en dix ans : le stock locatif privé a baissé de 50 % à Paris entre 2022 et 2023. Les 82 200 agréments du parc social en 2023 représentent une baisse de 54 % par rapport à 2016, dans un contexte de forte hausse des taux d'intérêt et d'inflation des coûts de production.

D'un autre côté, les besoins en logement augmentent : selon l'union sociale pour l'habitat (USH), 2,7 M de demandes sont exprimées à l'instant t, en 2022, en attente de logement social, dont 1,8 M pour un premier logement (+7 % par rapport à 2021). 1 M de ménages ont eu une intervention d'un fournisseur pour impayés d'énergie en 2023 ; en 2024, 24 556 expulsions locatives ont nécessité le concours de la force publique +53 % par rapport à 2014).

Les demandeurs de logements sociaux dont la demande est dite « pérenne » et qui ne voient pas leur demande satisfaite grâce à la rotation actuelle du parc social sont estimés entre 200 000 et 250 000 chaque année.

La baisse de 20 % des attributions totales de logements sociaux entre 2017 et 2024 traduit l'embolie du système (387 000 attributions en 2024 contre 480 000 en 2017). Elle s'explique avant tout par la baisse du nombre de logements financés et, après achat ou rénovation, mis en service (cf. graphique 12).

Graphique 12 : Évolution du nombre de logements sociaux financés et mis en service



Source : Sénat, rapport général n° 144 fait au nom de la commission des finances, 21 novembre 2024.

La moyenne des agréments chute de 27 % sur la période : 108 319 agréments étaient en moyenne délivrés entre 2013 et 2019, contre 90 035 entre 2020 et 2023.

Cette chute est directement corrélée à celle des volumes de la construction neuve (cf. encadré 10).

La mission observe enfin **le manque de rotation et de sorties du parc social lui-même. En effet, 26 % de primo-arrivants résident toujours dans leur logement social 5 ans après leur arrivée.** Ces individus non mobiles sont en moyenne plus âgés que les autres primo-arrivants. Le maintien des personnes de 60 ans ou plus dans leur logement social concerne 52 % de cette population contre 24 % pour les moins de 60 ans³⁸.

Encadré 10 : Effondrement de l'offre de logements

Par rapport à 2022, le nombre de permis de construire, de mises en chantier, de réservations et de ventes de logements neufs, a diminué de 20 à 30 %, et atteint son niveau le plus bas depuis 1995.

On constate également une baisse forte des transactions dans l'ancien. Elle est de l'ordre de 22 % sur un an, selon les chiffres des notaires ramenant leur nombre à celui constaté en 2017. C'est la plus forte baisse sur un an observée depuis 50 ans. La production de crédit a, quant à elle, baissé de plus de moitié en 18 mois selon les données de la Banque de France.

Cette chute des transactions dans le neuf et l'ancien ainsi que du nombre de crédits immobiliers se traduit par **un blocage du parcours résidentiel, qui se manifeste par l'effondrement des offres de location longue durée dans les agences.** Le site SeLoger.com a relevé qu'elles avaient baissé globalement de 36 % en deux ans. La chute est de 74 % en trois ans à Paris.

Source : Sénat, Rapport d'information n°567 fait au nom de la commission des affaires économiques sur la crise du logement, 30 avril 2024.

³⁸ ANCOLS, « Les primo-arrivants dans le parc social : quels profils pour quelles trajectoires ? », février 2025.

2.2.1.1. Les demandeurs très précaires ont des ressources suffisantes pour accéder à une part conséquente du parc locatif social (hors Île-de-France), cependant les délais d'attente des ménages Dalo sont trois fois supérieurs à la moyenne.

L'accessibilité du parc social aux ménages les plus modestes est encadrée par la **loi relative à l'égalité et à la citoyenneté du 27 janvier 2017, qui prévoit qu'au moins 25 % des logements sociaux disponibles hors quartier prioritaire de la ville (QPV) (contre 19 % en moyenne en 2016) doivent être attribués aux 25 % des ménages les plus modestes.** Cette obligation est détaillée dans une instruction du ministère de la cohésion des territoires du 14 mai 2018.

Pourtant, seuls 8 % des territoires concernés parviennent à respecter les objectifs fixés³⁹.

De fait, l'offre de logement soumis aux plafonds de ressources PLUS est largement majoritaire. Elle représente 80 % de l'offre disponible alors que 69 % des demandeurs actifs ont des ressources inférieures aux plafonds PLAI (qui sont les plus faibles, cf. encadré 6)⁴⁰.

L'ANCOLS a analysé si les bailleurs sociaux pouvaient accueillir ces publics sans modifier substantiellement les loyers. Elle conclut que le parc social est globalement accessible aux ménages du 1^{er} quartile, auquel appartient une partie significative des demandeurs Dalo⁴¹, avec des disparités territoriales (cf. tableau 15). De fait, comme a pu le souligner la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) le niveau de construction de logements PLAI est stable depuis deux ans, s'élevant à 33 300 logements en 2024. Aucune opération de construction PLAI n'a été refusée par le fonds national d'aide à la pierre (FNAP) au cours de cette période.

³⁹ ANCOLS, « Quelle part du parc social hors QPV est accessible aux ménages les plus modestes ? », octobre 2021.

⁴⁰ Pour autant, les logements soumis aux plafonds de ressources PLUS se divisent en plusieurs catégories associées à des plafonds de loyer : certains logements comme les habitations à loyer modérés ordinaires (HLMO) ont des loyers inférieurs en moyenne à ceux des logements PLAI.

⁴¹ Cf. 2.2.1.4, chiffres du Samu social de Paris.

Annexe IV

Tableau 15 : Part du parc accessible aux ménages dont les ressources seraient égales au revenu solidaire d'activité (RSA) pour un échantillon d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), selon la typologie des logements

EPCI	T1	T2 - seul	T2 - couple	T3	T4	T5	Moyenne / région
Rennes Métropole	56 %	15 %	60 %	78 %	70 %	83 %	60 %
Nantes Métropole	88 %	12 %	59 %	51 %	48 %	78 %	56 %
Toulouse Métropole	75 %	18 %	67 %	57 %	28 %	56 %	50 %
Bordeaux Métropole	91 %	11 %	58 %	45 %	37 %	53 %	49 %
Paris - Vallée sud Grand Paris	67 %	4 %	40 %	58 %	52 %	48 %	45 %
Métropole Aix-Marseille-Provence	76 %	15 %	59 %	43 %	37 %	37 %	45 %
Paris - Grand-Orly Seine Bièvre	80 %	5 %	32 %	52 %	41 %	28 %	40 %
Paris - Boucle Nord de Seine	61 %	8 %	34 %	49 %	40 %	45 %	40 %
Paris - Grand Paris Grand Est	77 %	3 %	17 %	48 %	45 %	46 %	39 %
Métropole Nice Côte d'Azur	63 %	13 %	60 %	38 %	24 %	31 %	38 %
Paris - Grand Paris Seine Ouest	68 %	6 %	29 %	53 %	43 %	25 %	37 %
Métropole européenne de Lille	63 %	4 %	18 %	38 %	36 %	61 %	37 %
Paris - Terres d'Envol	64 %	2 %	21 %	46 %	42 %	41 %	36 %
Métropole de Lyon	72 %	4 %	27 %	39 %	32 %	38 %	35 %
Paris - Ouest La Défense	66 %	8 %	33 %	42 %	31 %	29 %	35 %
Paris - Grand Paris Sud Est Avenir	68 %	2 %	23 %	45 %	36 %	33 %	35 %
Eurométropole de Strasbourg	77 %	2 %	22 %	42 %	27 %	29 %	33 %
Paris - Est Ensemble	56 %	6 %	30 %	44 %	31 %	30 %	33 %
Paris - Plaine commune	86 %	5 %	27 %	31 %	24 %	18 %	32 %
Paris - Est Marne et Bois	62 %	6 %	22 %	40 %	37 %	20 %	31 %
Grenoble-Alpes-Métropole	69 %	1 %	19 %	33 %	26 %	34 %	30 %
Paris - Intra-muros	56 %	6 %	25 %	32 %	21 %	11 %	25 %
Moyenne / type de logement	68 %	6 %	30 %	43 %	35 %	34 %	39 %

Source : ANCOLS, « Quelle part du parc social hors QPV est accessible aux ménages les plus modestes ? », octobre 2021.

Le taux d'attribution de logements aux demandeurs Dalo est supérieur à la moyenne (24 % contre 10 %) mais reste insuffisant, au regard de la loi et des exigences de fluidité du parc d'hébergement.

Le délai d'attribution à ces ménages est par ailleurs trois fois supérieur à la moyenne, dépassant les quatre ans (cf. tableau 16). Cela signifie que l'offre du parc locatif social ne répond pas à la demande des ménages Dalo.

Tableau 16 : Taux d'attribution de logements aux ménages Dalo en 2023

Statut	Demandes	Part des demandes	Attributions	Part des attributions	Taux d'attribution	Délai d'attribution moyen (en jours)
Dalo	97 000	3 %	23 600	6 %	24 %	1 548
Non-Dalo	3 781 000	97 %	359 500	94 %	10 %	473
Total	3 878 000	100 %	393 100	100 %	10 %	538

Source : ANCOLS, Tableau de bord 2023.

2.2.1.2. Le taux de vacance du parc de logements sociaux est plus faible que celui du parc de logements en France et n'explique pas les freins à l'accès au parc social

Parmi les logements sociaux proposés à la location au 1^{er} janvier 2024, 2,3 % sont vacants, dont 1,2 % depuis plus de trois mois. C'est un taux relativement faible, en comparaison du taux de 7,9 % de vacance de l'ensemble du parc de logements de France (cf. tableau 17).

Tableau 17 : Taux de vacance et de mobilité du parc social

	Logements sociaux proposés à la location	Taux de vacance	dont taux de vacance structurelle	Taux de mobilité ⁴²
Au 01.01.2023	4 943 400	2,5 %	1,3 %	8 %
Au 01.02.2024	4 978 400	2,3 %	1,2 %	7,4 %

Source : SDES, RPLS au 1^{er} janvier 2024.

2.2.1.3. La composition familiale des demandeurs Dalo, profils isolés ou familles nombreuses, ne correspond pas à l'offre du parc locatif social

Certaines compositions de ménages n'ont en revanche accès qu'à une offre limitée : ce sont les familles nombreuses et les profils isolés, qui constituent la majorité des publics Dalo (cf. annexe II) :

- ♦ pour les familles monoparentales avec trois enfants à charge ou plus, la durée d'attente avant attribution dépasse celle de l'ensemble des ménages, au-delà de 500 jours ;
- ♦ les couples avec enfants dépassent aussi largement ce seuil : leur durée d'attente croît fortement avec le nombre d'enfants à charge, jusqu'à atteindre 913 jours (plus de 2 ans et 5 mois) pour les couples avec 3 enfants ou plus à charge. Par ailleurs, les familles avec 3 enfants ou plus sont celles qui connaissent les plus fortes hausses dans les délais d'attente avant attributions ;

⁴² Part des ménages ayant déménagé au sein du parc social ou dans un logement du secteur libre dans l'année.

Annexe IV

- ♦ pour les profils isolés : 40 % des logements mis en service depuis moins de cinq ans sont des logements d'une ou deux pièces, contre 28 % pour l'ensemble du parc locatif social. La répartition des logements mis en service en 2024 souligne la disproportion entre la demande de T1-T2 et les capacités du parc (cf. tableau 18).

Tableau 18 : Répartition des logements sociaux selon leur nombre de pièces en janvier 2024

Nombre de pièces	Logements du parc locatif	dont mis en service depuis 2019
1 pièce	7,4 %	10,2 %
2 pièces	20,2 %	30 %
3 pièces	37 %	37,1 %
4 pièces	27,8 %	19,5 %
5 pièces et plus	7,5 %	3,1 %

Source : SDES, RPLS au 1^{er} janvier 2024.

De plus, la plupart des réfugiés présents encore en hébergement généraliste quatre ans après leur premier titre de séjour auraient besoin d'un T1 ou d'un T2, selon l'enquête Elipa 2 qui montre la composition et les besoins en logement des immigrants récemment arrivés sur le sol français et des BPI (cf. tableau 19).

Tableau 19 : Composition et occupation des logements des primo-arrivants qui ont déménagé selon leur type de logement en 2019 et 2022⁴³

Type de logement en 2019	Nombre de	2019	2022
Hébergement collectif	Pièces	1,4	2,3
	Personnes	2,6	2,7
Locataire secteur privé	Pièces	2,1	2,8
	Personnes	3	3,1
Locataire secteur social	Pièces	2,3	2,8
	Personnes	3,1	3,1
Hébergé par un particulier	Pièces	2,7	2,6
	Personnes	4	3
Propriétaire	Pièces	2,8	3,3
	Personnes	3	3,2
Autres	Pièces	1,6	2,3
	Personnes	2,4	2,6
Total	Pièces	2,2	2,7
	Personnes	3,2	3

Source : DSED, Elipa 2.

Le manque de petits logements (T1 et T2) est un constat persistant, relevé par l'ANCOLS et signalé par tous les interlocuteurs lors des déplacements réalisés par la mission. En 2019, parmi l'offre disponible, 9 % étaient des T1 et 22 % des T2, soit un total de 31 %, tandis que 13 % des demandes actives émettent le souhait d'emménager dans un T1 et 31 % dans un T2, soit un total de 44 %⁴⁴.

⁴³ Champ : primo-détenteurs de titre de séjour d'un an ou plus (hors titre étudiant) délivré en 2018 sur le champ d'Elipa 2.

⁴⁴ ANCOLS, « Adéquation entre l'offre et la demande de logement social en France métropolitaine, 3^e édition de l'étude portant sur les chiffres 2019 », février 2022.

Lorsque le périmètre est restreint aux ménages avec des ressources inférieures aux plafonds PLAI, en 2018, 73 % des demandes non pourvues nécessitent un petit logement (T1 ou T2) et seulement 4 % requièrent un T3. Les ménages ayant besoin d'un logement de 5 et pièces représentent respectivement 9 % et 6 % des demandes de ménages sous plafonds PLAI non pourvues⁴⁵.

2.2.1.4. Les demandes de logement sont par ailleurs concentrées dans des zones tendues, où les demandeurs sont plus nombreux et les sorties plus difficiles, en raison des prix élevés des logements privés, ce qui explique également les délais d'attente des ménages Dalo

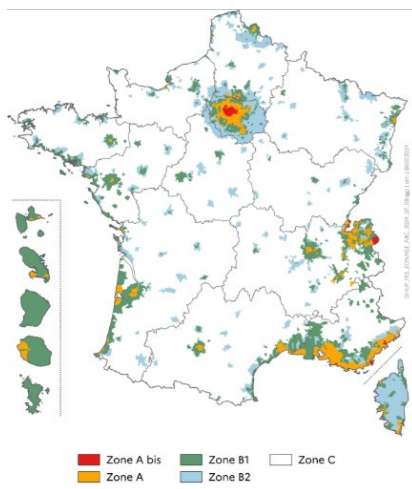
Un autre obstacle à l'accès au logement social des ménages est la saturation du parc, en particulier dans certaines zones où se concentre l'essentiel de la demande.

D'après le Samu social de Paris, les ménages hébergés à Paris inscrits dans SYPLO sont :

- ◆ 57 % à être reconnus Dalo, contre 5,6 % de l'ensemble des demandeurs ;
- ◆ 35 % très pauvres (du premier quartile), contre 28 % de l'ensemble des demandeurs et 13,5 % des ménages relogés.

De fait, la tension du marché immobilier génère un manque de fluidité dans le parc. Ainsi, 32 % des primo-arrivants vivent, en zone tendue (zonage A et B), encore dans leur logement 5 ans après en moyenne, contre 22 % en zone C.

Graphique 13 : Zonage ABC en vigueur depuis le 5 juillet 2024⁴⁶



Source : DGALN / DHUP / FE5.

⁴⁵ ANCOLS, « Combien de demandes de logement social non pourvues par la seule rotation annuelle ? », janvier 2023. L'enquête porte sur les données recueillies en 2017 et 2018.

⁴⁶ Défini à l'article D304-1 du code de la construction et de l'habitation, le zonage conventionnellement appelé ABC effectue un « classement des communes du territoire national en zones géographiques en fonction du déséquilibre entre l'offre et de la demande de logements ». Par ordre décroissant de tension, les zones géographiques sont : Abis, A, B1, B2 et C. La zone A bis est incluse dans la zone A, les zones B1 et B2 forment la zone B.

Zone A bis : comprend Paris, 97 autres communes d'Île-de-France situées dans l'Essonne, les Yvelines, les Hauts-de-Seine, la Seine-Saint-Denis, le Val-de-Marne et le Val-d'Oise ainsi que 26 communes en Province situées dans l'Ain, les Alpes-Maritimes, les Bouches-du-Rhône, l'Oise, la Haute-Savoie et le Var.

Zone A : agglomération de Paris (dont la zone Abis), la Côte d'Azur, la partie française de l'agglomération genevoise, certaines agglomérations ou communes (ex : Lille, Strasbourg, Lyon, Marseille, Montpellier, Toulouse, Bordeaux, Nantes et Rennes) et 10 communes des départements d'outre-mer où les loyers et les prix des logements sont très élevés. (Ministère de l'aménagement du territoire et de la décentralisation).

Annexe IV

En effet, dans les zones tendues, le différentiel de loyers entre le parc social et le parc privé plus important qu'ailleurs (ainsi qu'un prix plus élevé des logements à l'achat) freine potentiellement les départs vers le parc privé. De plus, dans les zones tendues, les primo-arrivants non mobiles disposent d'un niveau de vie moyen plus faible que l'ensemble des primo-arrivants (respectivement de 19 900 € et 21 200 €), limitant davantage leur départ vers le parc privé⁴⁷.

La région parisienne est directement confrontée à cette double difficulté de tension du parc et de concentration de ménages pauvres.

L'Île-de-France représente 57 % des attributions Dalo. De fait, 68 % des demandes Dalo sont situées en Ile-de-France et 6 % des demandes d'Ile-de-France émanent d'un ménage Dalo contre 3 % en moyenne.

En 2023, en dépit d'une proportion d'attribution aux ménages Dalo 3,4 fois plus élevée (21,4%) que pour les autres ménages (6,3 %), plus de 45 000 ménages Dalo sont toujours en attente de logement social en Île-de-France⁴⁸.

Le relogement des ménages Dalo est nécessaire à la mise en œuvre de la politique du « logement d'abord », pour fluidifier les sorties des ménages hébergés dont le statut prioritaire a été reconnu. Mais les difficultés d'application de la loi « Dalo » induisent aussi des coûts positifs pour l'État : il a été en effet condamné à verser 46,6 M€ en astreintes et indemnités en 2024, et ce montant devrait augmenter dans les prochaines années, selon la DHUP (cf. encadré 11 et encadré 12)

Encadré 11 : Montants du contentieux Dalo

Il existe plusieurs types de contentieux « Dalo » :

1. **Recours pour excès de pouvoir** (selon l'article L. 441-2-3-1 du CCH) : le demandeur conteste un refus de sa demande par la commission d'attribution.
En 2024, 4 000 condamnations ont été prononcées.
2. **Recours injonction** (selon les articles L. 441-2-3-1 du CCH et L. 778-1 du Code de justice administrative) : le juge ordonne au préfet d'exécuter la décision de la commission, lorsqu'un ménage a été reconnu Dalo et qu'aucune proposition de logement appropriée ne lui a été faite malgré l'urgence de sa situation dans les six mois suivant sa demande. Cette injonction peut être assortie d'une astreinte, versée au fonds national d'accès vers et dans le logement (FNAVDL).
En 2024, 9 700 condamnations ont été prononcées, 5 600 astreintes ont été liquidées.
3. **Recours en indemnitaire** : les personnes reconnues prioritaires qui n'ont pas obtenu de logement peuvent obtenir une indemnisation en raison de la carence de l'État, par la voie du recours indemnitaire (selon l'avis n°332825 du 2 juillet 2010 du Conseil d'État).
En 2024, 2 600 condamnations ont été prononcées.

Le montant des astreintes représente, en 2024, 46,6 M€ en AE et 80 M€ en CP. Il est estimé à 54 M€ pour 2025. Ces montants sont prélevés sur le programme 135.

Source : Mission suite à un entretien avec la DHUP.

⁴⁷ ANCOLS, « Les primo-arrivants dans le parc social : quels profils pour quelles trajectoires ? », février 2025.

⁴⁸ ANCOLS, Tableau de bord 2023.

Encadré 12 : Exemples de décisions de recours indemnitaire

Quelques exemples de dommages et intérêts :

- 250 €/an/personne. Indemnisation de 3 500 € pour 4 personnes et 3,5 ans de carence (CE, n°412059 du 18 mai 2018) ;
- 333 €/an/personne. Indemnisation de 1 000 € pour 3 ans et 1 personne mais le préjudice matériel est caractérisé (CE, n°407030 du 5 octobre 2017) ;
- 750 €/an/personne. Indemnisation de 11 900 € pour un couple avec deux enfants, prioritaires Dalo demeurés en hôtel social pendant 4 ans (TA de Paris, n°1901942/3-1 du 22 janvier 2021) ;
- 1 000 €/an/personne. Indemnisation de 1 000 € pour une femme prioritaire au titre du Dalo depuis un an (TA de Grenoble, n°2106540 du 29 décembre 2021).

Source : Gisti, note juridique – le recours indemnitaire dans le cadre du Dalo, février 2024.

2.2.2. Au-delà de ces freins structurels, des freins opérationnels peuvent être levés, par des exigences plus fortes sur les actions des SIAO et des attributaires de logements sociaux

2.2.2.1. Les réservataires de logement social ne respectent pas leurs obligations d'attribution aux ménages prioritaires ; celles-ci devraient faire l'objet d'un suivi national, donnant lieu, si nécessaire, à d'éventuelles sanctions

Comme rappelé plus haut, la loi Égalité Citoyenneté oblige les réservataires à réaliser au moins 25 % des attributions annuelles en faveur des ménages reconnus prioritaires Dalo ou à défaut des ménages prioritaires au titre de l'article L441-1 du Code de la Construction et de l'habitation, et ce sur chaque contingent réservataire et sur les logements non réservés des bailleurs (en dehors du contingent Préfet – publics prioritaires, qui doit être mobilisé entièrement pour ces ménages à l'exception d'un maximum de 5% des réservations dédié aux fonctionnaires).

Ces obligations d'attribution ne sont pourtant pas respectées (cf. tableau 20).

Tableau 20 : Attributions en Ile-de-France par réservataire du parc social

Réservataire	Part d'attributions Dalo	Part d'attributions au 1 ^{er} quartile hors QPV ⁴⁹
État	57 %	25 %
Action Logement	21,5 %	6 %
Collectivités	12 %	14 %
Parc des bailleurs	9 %	18 %

Source : Samu social de Paris, « Constats et propositions en vue de favoriser l'accès au logement social et au logement adapté des publics les plus précaires », février 2025.

Ainsi, l'ANCOLS a mené une étude en 2022 sur les attributions d'Action Logement Services (ALS) aux ménages Dalo : malgré une amélioration sur la période 2020-2022, le réservataire est très en-deçà des 25 % réglementaires (cf. encadré 13).

⁴⁹ Quartier prioritaire de la politique de la ville.

Encadré 13 : Les attributions d'ALS aux ménages Dalo

Action Logement Services (ALS) déclare avoir réalisé en 2022 4 800 attributions de logements au bénéfice de ménages prioritaires au titre du Dalo, soit une augmentation de 42 % par rapport à l'année précédente. Le volume d'attributions aux ménages prioritaires en application de l'article L.441-1 du CCH est en forte hausse en 2022, du fait de la mise en place d'une identification automatique de ces ménages à partir des informations renseignées dans l'Infocentre SNE.

La part des attributions d'ALS aux ménages prioritaires au titre du Dalo s'établit à 6 % au niveau national en 2022. Elle est en hausse de 1 point par rapport aux données 2021. La région Île-de-France concentre 3 800 attributions à des ménages Dalo. ALS dépasse ainsi l'objectif de 25 % fixé par l'obligation dite Dalo dans cette région, avec un ratio d'attribution de 26 % en 2022, en ne prenant en compte que les attributions faites aux ménages prioritaires au titre du Dalo.

Source : ANCOLS, « Note relative à l'obligation d'attribution de logement aux ménages Dalo ou prioritaires du secteur de la participation des employeurs à l'effort de construction », 2022.

La mission relève que les volumes d'attribution des réservataires ne sont pas connus au niveau national. Aucun indicateur ne permet de connaître, à un instant *t*, la part que représente chaque réservataire. Ces données ne sont pas centralisées par la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP), car elles ont avant tout un intérêt opérationnel au niveau local.

L'application de leurs obligations par les réservataires de logement social n'est pas non plus connue au niveau national. Elle est estimée par la DHUP à partir des données du système national d'enregistrement (SNE), dont tous les acteurs reconnaissent le manque de fiabilité. Ce système d'information doit être directement renseigné par les bailleurs sociaux : le statut des ménages qu'ils logent est souvent oublié, s'il n'est pas erroné. Un suivi de ces taux d'attribution est pourtant essentiel, non seulement à l'application de la loi « Dalo », mais aussi au pilotage de la politique du « logement d'abord ».

La mission réitère donc la recommandation formulée par la Cour des comptes dans son rapport de janvier 2022 (cf. encadré 14) :

Encadré 14 : Recommandation de la Cour des comptes sur le suivi des obligations des réservataires

Adapter les systèmes d'information afin de permettre de mesurer précisément le respect par les collectivités territoriales, Action Logement et les bailleurs de leurs obligations en matière de relogement des ménages Dalo (DHUP, collectivités territoriales, bailleurs). Bien identifiée par l'ensemble des interlocuteurs de la Cour, cette recommandation constitue une condition générale de l'efficacité du dispositif de réforme proposée par la Cour.

Source : Cour des comptes, « Le droit au logement opposable, une priorité à restaurer », janvier 2022.

De fait, l'analyse des données du SI-SIAO (cf. annexe II) a montré qu'en octobre 2024, 17 000 à 34 000 places étaient mobilisées pour héberger des personnes en situation régulière, considérées par les travailleurs sociaux comme insérables directement dans le logement.

À titre indicatif, ce « stock » de demandeurs en attente représente 25 à 50 % des attributions de logements sociaux mis en service en 2023.

Le respect de ces obligations est donc un important levier de fluidité du parc d'hébergement et d'économies. La Cour des comptes a proposé de sanctionner financièrement les bailleurs qui ne les respectent pas : la mission le rappelle, sans avoir pu investiguer ce point plus avant (cf. encadré 15)

Encadré 15 : Recommandation de la Cour des comptes sur la sanction des bailleurs de logement social

- Confier dans la loi aux préfets de département la possibilité de sanctionner financièrement les bailleurs refusant, sans motif valable, d'attribuer un logement aux ménages Dalo désignés par le préfet (DHUP).

La Cour recommande d'instaurer un pouvoir de sanction financière par le préfet en direction des bailleurs qui refuseraient, sans motif valable, d'attribuer un logement à un ménage attributaire d'un Dalo désigné par le préfet ou d'inscrire sa candidature à l'ordre du jour d'une Caléol. **Le produit de la sanction bénéficierait au Fonds national d'accompagnement vers et dans le logement (FNAVDL) et pourrait venir en déduction, à due proportion, du paiement par l'État des astreintes pour carence à reloger.** La conception d'un dispositif simple devra être privilégiée pour ne pas alourdir la procédure, qui, sinon, serait rendue impraticable. Ce pouvoir de sanction interviendrait en complément de l'exercice du pouvoir de substitution. À cette occasion, il apparaît nécessaire **d'amender la rédaction du 19ème alinéa de l'article L. 441-2-3 du CCH** qui se limite aujourd'hui à mentionner le refus d'attribution, alors qu'il conviendrait plutôt de parler d'absence d'attribution dans le délai réglementaire, et qui ne mentionne que la mobilisation du seul contingent préfectoral en cas d'usage du pouvoir de substitution, alors que désormais tous les contingents doivent pouvoir être sollicités.

Source : Cour des comptes, « Le droit au logement opposable, une priorité à restaurer », janvier 2022.

Selon les résultats de nos investigations droits constants, plusieurs mesures pourraient donc être mises en place pour encourager les réservataires à remplir leurs obligations :

- ♦ demander à chaque réservataire de logement social un compte rendu de ses attributions aux ménages prioritaires ;
- ♦ activer, en l'absence de justifications fournies par les réservataires pour expliquer leurs manquements, les mesures de substitution par le préfet prévues par les articles L441-1 et L313-26-2 du Code de la construction et de l'habitation (cf. encadré 4).

Encadré 16 : Le pouvoir de substitution du préfet

L'article L. 441-2-3-II du code de la construction et de l'habitat (CCH) dispose que :

« En cas de refus de l'organisme de loger le demandeur, le représentant de l'État qui l'a désigné procède à l'attribution d'un logement correspondant aux besoins et aux capacités du demandeur sur ses droits de réservation. En cas de refus de l'organisme de signer un bail à son nom avec un sous-locataire occupant le logement dans les conditions prévues au deuxième alinéa de l'article L. 442-8-3 au terme de la période transitoire, le représentant de l'État, après avoir recueilli les observations du bailleur, peut procéder à l'attribution du logement à l'occupant, qui devient locataire en titre en lieu et place de la personne morale locataire. »

Source : Légifrance.

Le recours à ce pouvoir de substitution est cependant complexe : il nécessite une mobilisation importante des services des préfectures, et des DDT(M) et que l'offre du parc social corresponde à la demande des demandeurs Dalo, en termes de ressources et de composition familiale. Le pouvoir de substitution prévu par la loi semble donc *a priori* inopérant et la possibilité de sanction financière évoquée par la Cour des comptes présente de meilleures garanties d'efficacité.

La priorisation des ménages hébergés d'urgence dans l'attribution de logements sociaux évince également d'autres publics, qui pourraient aussi être vulnérables. La mission n'a pu, faute de données, analyser les profils de ces ménages, mais ils doivent faire l'objet d'arbitrages mesurés au niveau local.

Enfin, les coûts évités par l'accès au logement ne peuvent être calculés de manière rigoureuse, faute de données sur le coût réel d'un logement social. Le ministère du Logement suit seulement les coûts de construction de nouveaux logements, mais aucun service n'estime le coût du parc global, en comprenant les prêts locatifs, les subventions aux bailleurs, les aides aux ménages, etc. Une étude plus poussée serait nécessaire pour éclairer ce point.

Proposition n° 1 : accélérer la sortie vers le logement des personnes hébergées qui sont en situation d'y accéder, en veillant, sous l'autorité du préfet de département, au respect par les réservataires de leurs contingents d'attribution de logements sociaux aux ménages prioritaires. À cet égard, la mission recommande que les réservataires considèrent prioritairement les demandes des personnes sans-domicile dans le cadre de leurs attributions, en particulier Action logement s'agissant des personnes salariées.

2.2.2.2. Les demandes de logement réalisées par les travailleurs sociaux et suivies par les SIAO sont parfois incomplètes, et le traitement des dossiers d'état civil par l'Ofpra pourrait être accéléré.

La loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (loi Alur) du 24 mars 2014 charge les SIAO « de recenser [...] les logements en résidence sociale ainsi que les logements des organismes qui exercent les activités d'intermédiation locative » pour y orienter les demandeurs.

Le gestionnaire de logement adapté ou social est le décisionnaire final de l'attribution d'un logement. Il prend en compte l'équilibre social de peuplement, les moyens humains d'accompagnement disponibles, la solvabilité du ménage et des éléments objectifs indiquant si le candidat est en mesure ou non d'assumer les contraintes du contrat de résidence, du règlement intérieur et de la vie en collectif.

Les moyens des SIAO ont été augmentés de **150 nouveaux ETP financés en 2021 pour renforcer notamment les missions de suivi des parcours et d'accès au logement, 100 autres dédiés aux jeunes en 2022, et 350 ETP supplémentaires en 2024 pour les missions de suivi des parcours et d'accès au logement.**

Les SIAO doivent recenser les places en résidence sociale et en intermédiation locative et identifier les personnes en demande d'un logement, notamment les ménages éligibles au Dalo. Ils sont donc la clef de voûte de l'accès des ménages hébergés au logement, mais sont affaiblis par des problèmes structurels – la fragmentation de leur gouvernance, notamment – précédemment exposés par la mission (cf. annexe III).

Certains dossiers sont ainsi envoyés aux bailleurs sociaux par les SIAO en étant incomplets : les causes de ces défaillances ont déjà été en partie identifiées par une étude de la Dihal (cf. encadré 17).

Encadré 17 : Qualité des demandes de logement social suivies par les SIAO

Dans le cadre de leur mission « accès au logement », les SIAO sont chargés de « *contribuer à l'identification des personnes en demande de logement, si besoin avec un accompagnement social* » (L345- 2- 4 du CASF).

Cette identification s'exerce principalement à **travers l'existence de relations partenariales avec les acteurs du secteur** (santé, logement, structures d'hébergement), **la labellisation des publics prioritaires** pour l'accès au logement et **la prescription ou la préconisation de mesures d'accompagnement**.

L'enquête de l'Ansa⁵⁰ a illustré, en 2019-2020, les difficultés rencontrées dans la réalisation de cette mission. Ainsi, **en 2019, près de la moitié des SIAO n'avaient pas mis en place de procédure pour identifier les personnes en demande d'un logement**, 71 % n'utilisaient pas SYPLO et 85 % n'utilisaient pas le SNE. Dans plus de 80 SIAO, il n'existait pas de « Pôle logement ». L'importance de la pression de la demande en hébergement auprès du 115, n'avait généralement pas permis aux SIAO de faire aboutir une réflexion sur l'enjeu de l'accès au logement des personnes en situation de grande précarité.

Lors de la réalisation des monographies par KPMG en 2020⁵¹, il avait été relevé le fait que :

- **la possibilité d'accéder au logement n'était généralement pas étudiée pour les personnes qui s'adressent au 115 ;**

- **l'évaluation sociale des personnes** qui demandent à accéder à l'hébergement d'insertion ou au logement accompagné ne reposait pas systématiquement sur (1) l'analyse des facteurs freinant l'accès au logement ; (2) la justification des démarches réalisées pour accéder au logement autonome dès lors que la personne est en situation régulière ; (3) l'expression du souhait des personnes ;

- **lorsqu'il était envisagé, l'accès au logement reposait de façon très majoritaire sur l'évaluation de la « capacité à habiter »**, incluant la prise en compte de critères de comportement (conduites addictives notamment) ;

- **la crédibilité des SIAO auprès des bailleurs sociaux restait un enjeu important**, ces derniers étant considérés comme relativement réticents à l'idée de proposer un logement à une personne orientée par le SIAO, d'autant plus lorsque l'accompagnement est jugé insuffisant.

Source : Dihal, Guide de capitalisation, Conception et animation d'une formation « Services intégrés d'accueil et d'orientation » (SIAO) et « Service public de la rue au logement » (SPRL), décembre 2024.

De plus, le plan Logement d'abord place les SIAO au centre de la politique de l'accès au logement en tant que coordinateurs de l'accès au logement adapté et des demandes de logement social remplies par les travailleurs sociaux. Mais à la date de la mission, il n'existe pas d'indicateurs harmonisés décrivant l'activité et les résultats des SIAO (cf. annexe III).

Un groupe de travail animé par la Dihal doit arrêter une liste : en complément, il serait utile que **des indicateurs décrivent la performance de l'accès au logement** de manière générale (car ils ne dépendent pas uniquement de l'action des SIAO mais aussi des travailleurs sociaux en établissement) en suivant par exemple :

- ◆ la part des personnes hébergées sorties de l'hébergement d'urgence dans un délai imparti ;
- ◆ la part des personnes hébergées entrées dans le logement social ;
- ◆ le taux de refus par les personnes hébergées des orientations qui leur sont proposées ;
- ◆ la part des personnes en situation irrégulière (déboutées du droit d'asile, notamment) qui sont dans l'hébergement et ont souscrit à l'aide au retour volontaire.

Il faudrait cependant faire attention aux biais déclaratifs et à l'éviction par les opérateurs des publics les plus éloignés du logement et de l'insertion.

⁵⁰ Agence nouvelle des solidarités actives, association. En 2019-2020, en partenariat avec la Direction générale de la cohésion sociale (DGCS), l'Ansa a mené une enquête nationale sur les SIAO, publiée en février 2020.

⁵¹ Monographies réalisées dans le cadre de la même enquête, auprès de 18 SIAO.

Quant au pôle protection de l'Ofpra, son activité a déjà augmenté (de 25 % entre 2024 et 2023)⁵². L'État gagnerait encore à accélérer la reconstitution des documents d'état civil des réfugiés, car ils sont nécessaires pour qu'ils accèdent au logement, en particulier dans le cadre des dispositifs d'intermédiation locative.

2.2.2.3. La mission a relevé d'autres leviers possibles d'action, évoqués par des acteurs de terrain.

Les bailleurs sociaux ne disposent pas encore d'outils fiables de calcul des APL, auxquelles sont éligibles les demandeurs. En effet, alors que l'APL est déterminante pour permettre l'accès au logement des ménages les plus en difficulté, elle est mal calculée par les instructeurs et gêne le bon appariement de l'offre et de la demande. La direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement (Drihl) d'Île-de-France mène actuellement des travaux sur ce sujet, que la mission n'a pu investiguer mais qui doivent faire l'objet d'une attention particulière. Le calcul de l'APL pourrait être automatisé dans le SNE. De plus, les bailleurs pourraient solliciter les justificatifs de revenus des douze derniers mois du demandeur, base de calcul de l'APL.

Les gestionnaires de résidences sociales imposent parfois des critères d'entrée très exigeants, qui devraient être discutés avec les directions départementales de l'emploi du travail et des solidarités (DDETS) lors des dialogues de gestion pour éviter une éviction des publics les plus précaires. Dans certains cas, l'exigence d'insertion professionnelle ou l'exigence d'un taux d'effort maximum standard pourraient être levées. En effet, le Samu social de Paris relève que certains gestionnaires refusent d'attribuer un logement aux demandeurs dont le taux d'effort serait supérieur à 33 %, même lorsqu'ils disposeraient d'un reste à vivre suffisant (11 € par jour et par unité de consommation).

La rotation du parc de logement social en zones tendues est un enjeu fondamental de la politique de logement. S'il dépasse le champ de la présente mission, il pourrait faire l'objet de deux propositions, à expertiser :

- ◆ faire du bail à durée déterminée la règle d'occupation des logements ;
- ◆ renforcer les règles de sortie du parc social et l'accompagnement des personnes qui dépassent les plafonds de ressource autorisés.⁵³

⁵² PLF 2025.

⁵³ Une proposition de loi a récemment été examinée à ce sujet : déposée le 4 février 2025 à l'Assemblée nationale par M. Guillaume Kasbarian, elle prévoyait de modifier les conditions de maintien dans le logement, pour revenir sur le « maintien à vie ». Elle proposait la mise en place d'une évaluation de la situation des locataires tous les cinq ans, un abaissement du seuil de déclenchement du surloyer et un renforcement du contrôle des revenus et du patrimoine des locataires afin de fluidifier le parc de logement. Elle a été rejetée par la commission des affaires économiques le 25 mars 2025.

2.3. De bonnes pratiques en matière d'accès au logement pourraient être généralisées

2.3.1. Les résultats du Chez soi d'abord

Le dispositif « Un Chez soi d'abord » propose un accès direct au logement à des personnes sans-abri souffrant de troubles psychiques sévères, d'addiction et de difficultés majeures d'insertion. Les personnes sont accompagnées de manière intensive, tant sur le plan médical que social. La doctrine du « logement d'abord » a été expérimentée en France de 2011 à 2016, par la mise en place de ce dispositif. Le « logement d'abord » tente aussi de répondre à l'évolution des besoins des publics, chez qui l'on trouve de plus en plus de travailleurs et de familles avec enfants (cf. annexe II).

L'expérimentation « Un Chez soi d'abord » a été mise en place sur quatre sites (Lille, Marseille, Paris, Toulouse) de 2011 à 2016 et cible spécifiquement les personnes sans-abri de longue durée, qui ont des troubles psychiatriques sévères (schizophrénie ou trouble bipolaire).

Le programme s'est rapidement étendu et a permis, dans certaines agglomérations, de réaliser des sorties nombreuses de la rue pour un public jusqu'alors suivi principalement par les acteurs de la veille sociale (maraudes, accueils de jour, haltes de nuit). Il s'adresse à des personnes en situation de rue (et non aux personnes déjà hébergées) et en situation régulière (80 % des bénéficiaires sont des ressortissants français).

L'expérimentation postule que les personnes concernées peuvent :

- ◆ accéder directement depuis la rue à un logement ordinaire, sans obligation de suivre un traitement ni d'être dans une démarche d'abstinence de substances psychoactives ;
- ◆ se maintenir dans leur logement à la condition d'être accompagnées par une équipe médico-sociale.

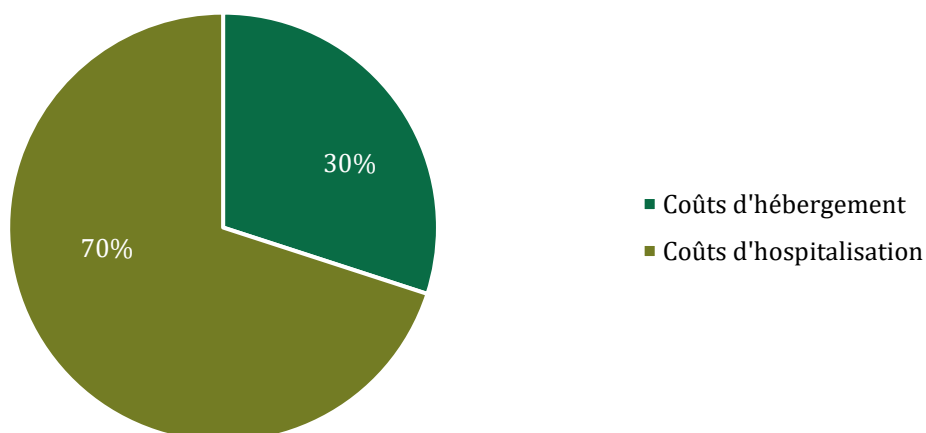
Plus de 700 personnes ont été sélectionnées à partir de critères médicaux et sociaux et ont intégré l'étude. Un tirage au sort a été effectué : la moitié des personnes a été suivie par les services existants en matière d'hébergement et de logement, de santé, d'action sociale (groupe témoin) ; l'autre moitié a bénéficié du programme. Elle a été logée à brefs délais dans une sous-location et accompagnée par une équipe mobile composée de travailleurs sociaux, médecins, infirmiers, travailleurs pairs et psychologues - le « Chez soi d'abord » étant une forme spécifique d'hospitalisation à domicile.

L'évolution de la situation de chaque participant a été suivie pendant 24 mois.

- ◆ **85 % des personnes étaient toujours logées et accompagnées à la fin des deux ans d'expérimentation.**
- ◆ 10 % des personnes étaient suivies par l'équipe sans toutefois être logées. Ces situations étaient temporaires.

Les coûts évités par ce dispositif ont été estimés par la Dihal, et concernent principalement des frais d'hospitalisation (les durées de séjour ayant été réduites de moitié) (cf. graphique 14).

Graphique 14 : Proportion des coûts évités par « Un Chez soi d'abord »



Source : Mission d'après données de la Dihal.

En effet, le coût annuel moyen des dépenses sanitaires, d'hébergement et de justice à l'entrée dans l'étude a été estimé à 30 000 €. Le coût total annuel du programme s'élève à 14 000 €, ce qui semble indiquer une économie de 53 % des dépenses.

En 2019, une adaptation de ce dispositif a été expérimentée à Toulouse et à Lille pour les jeunes adultes âgés de 18 à 25 ans, sans domicile ou risquant de le devenir et souffrant de troubles psychiques sévères. Un Chez soi d'abord Jeunes coûte également 14 000 € par personne et par an. **À 12 mois, tous les jeunes accompagnés ont accédé à un logement et 91 % s'y maintiennent avec une augmentation significative du montant de leurs ressources financières et de leur accès à l'emploi ou à la formation.**

2.3.2. La fluidité de l'accès au logement dans le Bas-Rhin est assurée par des systèmes innovants et opérationnels mis en œuvre au niveau départemental, et notamment une gestion commune par tous les réservataires de logement social des demandes prioritaires.

Le Bas-Rhin, et plus spécifiquement l'Eurométropole de Strasbourg (EMS), font face à une saturation de leur parc d'hébergement. Strasbourg est une ville attractive, l'une des trois dernières villes en France à offrir un guichet d'accueil inconditionnel pour les déplacés ukrainiens. Le parc y est majoritairement occupé par des ménages en situation irrégulière, déboutés du droit d'asile et des ménages à droits incomplets, et la majorité de ses places d'hébergement sont dans des dispositifs « en diffus », ce qui complique la structuration de l'accompagnement social des publics et la fluidité de leur parcours. Des pratiques intéressantes et des expérimentations ont été relevées par la mission.

D'une part, l'Eurométropole de Strasbourg (EMS) a répondu à l'appel à projet lancé par la Dihal en 2018 et est devenue un territoire de mise en œuvre accélérée du plan Logement d'abord (LdA). Cette convention prévoit le versement de sommes supplémentaires chaque année (870 k€ en 2018, puis de manière dégressive 430 k€ en 2024, et une demande pour 2025 de 493 k€).

Ces crédits financent deux expérimentations de la direction départementale de l'emploi du travail et des solidarités (DDETS) du Bas-Rhin, dont **le développement d'une plateforme de captation de logements privés pour les mettre à disposition des acteurs de l'hébergement d'urgence et du logement accompagné, nommée FAC'il**. Entre 2020 et 2024, cette plateforme a permis de capter 319 logements, soit 64 logements par an. L'expérience a été jugée concluante par la Dihal et la plateforme sera financée en 2026 avec des crédits de droit commun. Un projet spécifique de reprise du bâti et de sa gestion, proposée à des promoteurs immobiliers rencontrant des difficultés de commercialisation de leurs opérations ou à des collectivités souhaitant valoriser des biens préemptés, reste financé par les crédits spécifiques de mise en œuvre accélérée du LdA. 30 projets ont été identifiés, qui permettraient de proposer une offre de 288 logements. A la date de la mission, la reprise de 35 logements était confirmée.

D'autre part, le nombre de recours Dalo est particulièrement faible dans le département : avec une population de 1,2 M d'habitants, le département a reçu en 2024 un peu plus de 800 recours Dalo (soit un rapport de 0,07 Dalo par habitant). Pour rappel, 36 532 demandes Dalo ont été formulées en 2023, soit 0,05 Dalo par habitant à l'échelle nationale, mais ce chiffre s'élève à 0,35 dans les Alpes-Maritimes, où 4 000 demandes ont été formulées pour 1,1 M d'habitants.

En 2024, 87 requérants ont été reconnus prioritaires par la commission de médiation : parmi ces ménages, 34 l'ont été parce qu'ils étaient dépourvus de logement (à la rue, hébergés chez des tiers ou en structure d'hébergement) et 32 ont bénéficié d'un accompagnement vers le logement spécifique, financé par le fonds national d'accompagnement vers et dans le logement (FNAVDL).

Ce volume, très faible pour un département de ce poids démographique, s'explique par la présence d'un accord collectif départemental (ACD), mis en place en 2010. En effet, les ménages déposent d'abord une demande d'ACD auprès d'un travailleur social ; s'ils sont labellisés sans être relogés dans l'année, ils peuvent être reconnus prioritaires au titre du Dalo, de manière quasi-automatique.

L'existence de cet accord est prévue par l'article L. 441-1-2 du code de la construction et de l'habitation et réunit l'ensemble des réservataires de logements sociaux du département qui ont mutualisé leur contingent réservé (entièrement pour l'État et la Collectivité européenne d'Alsace, partiellement pour l'EMS et Action Logement Services). Si des accords de ce type ont été conclus dans d'autres départements, et notamment en Île-de-France, la coopération des acteurs semble particulièrement réussie dans le Bas-Rhin.

En effet, les réservataires ont accès à un fichier partagé de la demande de logement social dans le département, qui se met à jour automatiquement dans le SNE. Ils se sont engagés à attribuer 1 830 logements par an à des publics prioritaires et ont respecté leurs obligations.

Cette voie d'accès au logement a notamment permis en 2023 de reloger plus de 600 personnes sans domicile (207 en provenance de l'hébergement généraliste, 99 du dispositif national d'asile, 228 de dispositifs de logement accompagné et 114 sans domicile).

Cette mise en œuvre territorialisée de la loi Dalo, qui repose sur des groupes de travail communs entre réservataires et des engagements mutuels, formalisés et reconduits par la signature de l'accord, semblent donc une piste intéressante pour désengorger les commissions d'attribution Dalo et responsabiliser tous les réservataires. **De fait, l'obtention du statut de Dalo est un processus long et complexe, qui ne doit être actionné qu'en dernier recours, quand aucune autre solution n'a pu être mobilisée localement.**

2.3.3. De nouvelles mesures de remboursement des collectivités ont été mises en place au Danemark pour accélérer les sorties vers le logement, et pourraient être transposées en France.

La Fédération européenne des associations nationales travaillant avec les sans-abris (Feantsa), qui gère le *hub Housing first Europe* et compare les bonnes pratiques des États européens en matière de « logement d'abord », relève une stratégie originale adoptée par le Danemark en novembre 2021 et mise en place à partir de 2023.

L'un des enjeux majeurs de la mise en œuvre du « logement d'abord » est d'éviter qu'il se superpose au système de l'hébergement : l'accès au logement des sans-abris doit peu à peu permettre de réduire le parc d'hébergement, dans une logique de coûts évités. Le Danemark a réussi à impliquer les acteurs de l'hébergement dans la mise en œuvre du « logement d'abord » en adoptant un nouveau plan de lutte contre le sans-abrisme, qui est progressivement mis en place depuis 2023. Ce plan dicte de nouvelles règles de remboursement : l'État remboursait 50 % des dépenses des municipalités en matière d'hébergement d'urgence. **Ces versements sont interrompus lorsqu'une place d'hébergement est occupée plus de 90 jours, et sont remplacés, si le ménage a été relogé, par un remboursement aux municipalités de 50 % de leurs dépenses en matière d'aide au logement.**⁵⁴

Ce système pourrait être transposé en France au niveau des SIAO, sous réserve que soient mis en place des indicateurs de performance précis.

⁵⁴ Feantsa, « *Learning from past experience: new Danish homelessness strategy targets structures that prevent Housing first* », 2022.

ANNEXE V

Structure de coûts de l'hébergement d'urgence

SYNTHÈSE

L'Enquête nationale de coûts (ENC) en matière d'hébergement d'urgence est un outil central pour le pilotage. Fondée sur une déclaration comptable et analytique annuelle des structures, l'ENC permet aux services déconcentrés et à la Dihal de **disposer d'une base de données (SI-ENC-AHI)** comportant des **indications précises** quant aux **prestations délivrées** par les structures, à leurs **budgets** (charges et recettes), à leurs **équipes** (personnels), aux **publics** qu'elles accueillent et à la **façon dont l'accompagnement bénéficie à ces derniers** (ex : données sur les sorties vers le logement).

Les postes de coûts les plus importants, en moyenne en 2022, pour les structures d'hébergement d'urgence généraliste sont la masse salariale (plus de 60 %) et les charges liées au bâti (entre 18 % et 30 %). Le poids de la masse salariale est relativement moins élevé dans les structures d'hébergement hors CHRS avec 54,1 % des dépenses contre 68,0 % en CHRS. En y incluant les personnels extérieurs, ces totaux montent respectivement à 61,4 % hors CHRS et 74,1 % en CHRS.

Concernant la masse salariale, premier poste de dépenses, dont le poids de la fonction « administrer » croît plus rapidement que les autres postes, les revalorisations successives ont tiré les coûts vers le haut et cette tendance risque de s'accroître avec le passage à la convention collective unique. Les trois mesures de revalorisations salariales qui ont pesé sur les opérateurs d'hébergement depuis 2022 sont :

- ♦ le Ségur socio-éducatif en 2022 (145 M€) ;
- ♦ la transposition dans le secteur associatif (branche BASSMS) de la hausse du point d'indice dans la fonction publique (hausse de 3 % sur les indices des conventions collectives nationales (CCN) 51 et 66 (26 M€) ;
- ♦ les mesures du Ségur pour tous à partir de 2025 (61 M€).

Aussi, le passage à la convention collective unique devrait avoir un effet estimé entre 4 et 8 % sur la masse salariale soit, un coût de 35 M€ à 69 M€ sur le programme 177 dès l'agrément de la convention actuellement négociée par les partenaires sociaux. Toutefois, en euros constants, le coût de l'hébergement a diminué entre 2022 et 2024 (- 1 % à 3 %).

De plus, la mission n'a pas pu établir, toutes choses étant égales par ailleurs en matière de cohortes, de corrélation entre le niveau d'accompagnement social et les résultats de sorties vers le logement. Elle a en revanche pu identifier des hétérogénéités dans le niveau d'accompagnement entre les régions et les dispositifs avec des taux d'encadrement pouvant être deux à trois fois plus importants.

Les disparités régionales de consommation de crédits de paiement par nombre de places augmentent de 73 % entre 2022 et 2024 et les niveaux de dispersion sont plus importants pour les CHU que pour les CHRS. Mesurés par les écarts interquartiles entre régions, les niveaux de dispersion des coût moyens unitaires (CMU) sont de 2 995 € en centre d'hébergement d'urgence (CHU), 2 057 € en CHRS et de 5 551 € pour les nuitées hôtelières en 2024.

La réforme de la tarification en CHRS de la Dihal vise, en partie, à résorber ces disparités entre CHRS bien que son contenu puisse être enrichi et accompagné d'un scénario de transition. Le modèle de tarification imaginé par la Dihal, combiné à la mise en place d'une nomenclature de l'accompagnement devrait permettre de lisser les inégalités de financement entre les structures. Toutefois, cette réforme ne tient, à ce stade, ni compte du projet social de l'établissement (notamment les publics accueillis) ni des coûts d'investissements et travaux liés au bâti. Ainsi, la mission recommande d'enrichir ce modèle de variables supplémentaires liées à l'occupation du bâti et d'y adosser un suivi qualitatif avec une clause de révision selon une périodicité à définir.

À court terme, la mission a documenté deux scénarios d'économies permettant d'atteindre une convergence des coûts moyens unitaires :

- ♦ le premier scénario repose sur une convergence des coûts de la fonction « *administrer* » de l'ENC qui augmentent plus vite que le total des coûts pour l'ensemble des structures entre 2018 et 2023. **Il permettrait d'économiser entre 18 M€ et 63 M€ ;**
- ♦ le second scénario est fondé sur l'identification des départements¹ dont le coût moyen unitaire pour les structures d'hébergement d'urgence (hors CHRS) apparaît élevé, par rapport à celui de départements similaires². Les départements/régions ayant un coût moyen unitaire supérieur au 3^{ème} quartile sont « capés » au 3^{ème} quartile. **L'économie budgétaire associée serait de 10,5 M€.**

Parmi les dispositifs d'hébergement, les nuitées hôtelières représentaient 64 277 places en 2024 pour une consommation de 518,5 M€ de crédits et se sont imposées comme un dispositif incontournable de l'hébergement. La mission a constaté des écarts de prix significatifs dans le coût de ces nuitées entre départements et un risque d'augmentation de ce coût à court terme. En effet, la structure des marchés hôtelier et immobilier et, à la marge, le passage recommandé par la Cour des comptes, aux règles de la commande publique dans l'achat de ces places, font peser un risque inflationniste³. Ce risque est d'autant plus fort que 90 % des nuitées sont concentrés dans 16 départements et 71 % en Île-de-France.

Enfin, la limitation des charges inhérentes au bâti, qui peuvent atteindre plus de 50% du budget de certains établissements est un impératif tant pour baisser le coût de la prise en charge que pour en contenir son évolution. Le poids du bâti dans la structure de coûts des établissements est multifactoriel et hétérogène avec certaines structures où ce poids atteint 50 % à 60 % du total des coûts. Les analyses conduites par la mission la poussent à penser que le modèle propriétaire est plus intéressant pour les gestionnaires que le modèle locataire, au prix du marché, sous certaines conditions. Or, la mission relève une hausse de +4 p.p. de la part du locataire entre 2018 et 2023, modèle dominant d'occupation (80%) et le plus coûteux lorsque les loyers sont versés à des acteurs à but lucratif, dont les pratiques tarifaires de marché peuvent s'éloigner de l'intérêt général.

¹ Sur le plan méthodologique, au regard des données disponibles dans la base Chorus l'analyse a dû être conduite au niveau régional pour le Grand-Est et l'Île de France pour l'HU.

² Sur la base d'une catégorisation établie à partir des inducteurs de coûts retenus par la Dihal

³ Lié à la structure des marchés et, à la marge, à la mise en place d'un cahier des charges, que la mission n'a pas pu chiffrer.

Propositions

Proposition n° 1 : poursuivre et renforcer le mouvement de pilotage infrarégional en engageant une réflexion interservices (Dihal, DGCS, préfets) sur l'harmonisation des standards de financement selon les spécificités locales. Cet exercice devra permettre d'identifier les bonnes pratiques territoriales en matière de maîtrise des coûts sans dégradation de la qualité de la prise en charge en s'appuyant sur l'outil informatique dédié au suivi des coûts.

Proposition n° 2 : faire converger le coût administratif par place, tant en CHU qu'en CHRS (fourchette d'économies entre 18 M€ et 63 M€).

Proposition n° 3 : faire converger des coûts des CHU par groupes de départements ayant des caractéristiques similaires sur la base des inducteurs de coûts retenus par la Dihal (10,5 M€ d'économies).

Proposition n° 4 : piloter de façon stratégique l'offre hôtelière d'hébergement, articulée à une politique de sortie d'hôtel vers des solutions pérennes, en assurant un suivi des prix en s'appuyant sur les services déconcentrés de l'État. S'agissant des futurs achats de nuitées hôtelières, opter pour l'instrument de marché public permettant de préserver la concurrence et mobiliser les plateformes régionales des achats de l'État (PFRA).

Proposition n° 5 : modéliser au niveau national l'économie du système propriétaire/locataire, doublée d'une analyse fine des baux au prix et hors prix de marché, et mener une stratégie volontariste en faveur de la mobilisation du foncier public disponible.

Proposition n° 6 : améliorer la connaissance collective sur le diagnostic de performance énergétique du parc et les besoins d'investissement en travaux de rénovations, notamment avec un potentiel effet d'économies sur les fluides et d'adaptation au changement climatique à long terme.

SOMMAIRE

1. COMPTE TENU DE LA STRUCTURE DE COÛTS DES CENTRES D'HÉBERGEMENT ET DES DISPARITÉS OBSERVÉES SUR LE TERRITOIRE, UNE MESURE DE CONVERGENCE DES COÛTS ADMINISTRATIFS SERAIT DE NATURE À DÉGAGER DES ÉCONOMIES	1
1.1. Les postes de coûts des établissements d'hébergement font l'objet d'une enquête annuelle nationale, dont les données les plus récentes datent de 2023	2
1.1.1. <i>Outil central d'aide au pilotage déconcentré, le SI dédié à l'ENC sera mis en extinction progressive dans le cadre de la réforme de tarification des CHRS</i>	<i>2</i>
1.1.2. <i>L'ENC permet d'observer que la masse salariale est le premier poste de coût pour les structures d'hébergement en 2022, son poids étant relativement moins élevé dans les structures d'hébergement hors CHRS.....</i>	<i>3</i>
1.2. Des disparités de consommation de CP par place sont observées entre les régions avec des niveaux de dispersion plus importants pour l'HU que pour les CHRS et qui se creusent entre 2022 et 2024 (+73 %).....	4
1.3. Les dépenses de la fonction « administrer » augmentent plus vite que les dépenses totales des cinq fonctions réunies entre 2018 et 2023 en CHRS (+ 7 p.p.) et hors CHRS (+ 5 p.p.) et une convergence permettrait d'économiser entre 18 M€ et 63 M€.....	10
1.4. Les pistes potentielles d'économies par mesure de convergence des coûts administratifs interviendraient toutefois dans un contexte de renchérissement du coût moyen unitaire par place.....	13
1.4.1. <i>Les dépenses d'hébergement d'urgence généraliste ont baissé en euros constants entre 2022 et 2024</i>	<i>13</i>
1.4.2. <i>Les revalorisations salariales successives ont tiré vers le haut le CMU en hébergement et cette tendance va s'accroître avec le passage à la convention collective unique (+35 M€ à 69 M€).....</i>	<i>14</i>
2. CARACTÉRISÉ ÉGALEMENT PAR DES DISPARITÉS, LE NIVEAU D'ACCOMPAGNEMENT SOCIAL N'APPARAÎT PAS COMME UN FACTEUR INFLUANT SUR LES SORTIES D'HÉBERGEMENT, SANS TENIR COMPTE DE LA COMPOSITION DE LA COHORTE.....	19
2.1. Une tendance à la hausse des crédits d'accompagnement alors que le nombre d'ETP socioéducatifs évolue corrélativement au nombre de places déclarées dans l'ENC	19
2.2. Le niveau d'encadrement est hétérogène au sein de chaque dispositif (CHRS et hors CHRS) entre structures.....	21
2.3. Pour autant, les proportions de sorties déclarées dans l'ENC semblent peu corrélées au nombre d'ETP socio-éducatifs par place, entre 2018 et 2023 en CHU et CHRS bien qu'un meilleur taux de sortie soit observé en CHRS qu'en CHU.....	23

3. LES DISPARITÉS OBSERVÉES ENTRE LES DIFFÉRENTS DISPOSITIFS D'HÉBERGEMENT DEVRAIENT ÊTRE PROGRESSIVEMENT ATTÉNUÉES AVEC LA RÉFORME DE LA TARIFICATION ENVISAGÉE PAR LA DIHAL DONT LE CONTENU POURRAIT ÊTRE ENRICHİ VOIRE ACCOMPAGNÉ PAR UN SCÉNARIO DE TRANSITION.....	25
3.1. Dans les départements ayant plus de 1 000 places en CHU, le CMU est de 29,8€ allant de 16,2€ dans le Grand-Est à 37,7€ en Île-de-France	25
3.2. Une convergence des coûts entre départements aux caractéristiques similaires, pour une équité territoriale des usagers, susceptible d'économiser 10,5 M€.....	26
3.3. La réforme de la tarification amorcée par la Dihal doit permettre de lisser les hétérogénéités de CMU entre CHRS	27
3.3.1. <i>En 2024, le CMU d'une place en CHRS était de 42,7 € alors que l'écart interquartile était de 6,2 €, soit 15 % du CMU.....</i>	27
3.3.2. <i>La réforme de la tarification des CHRS doit permettre d'harmoniser le coût de la prise en charge tout en ayant un effet incitatif sur les différents postes de dépenses.....</i>	28
3.4. Les dispositifs visités par la mission dans différents départements présentent des structures de coûts inégales	30
4. L'ÉVOLUTION DES RÈGLES D'ACHAT DES NUITÉES HÔTELIÈRES ET LA STRUCTURE DE CE MARCHÉ OBÈRENT UN PILOTAGE ET UNE RÉGULATION EFFICACE DE CES DÉPENSES.....	35
4.1. L'achat de nuitées hôtelières se fait selon un marché d'acquisition dynamique en Île de France et certaines métropoles, de gré à gré dans le reste des régions.....	35
4.2. Fortement dépendante de la structure du marché locale, la formation des prix à l'hôtel est contrainte pour la puissance publique dans un contexte de fortes tensions sur le marché immobilier.....	38
4.2.1. <i>La formation des prix hôteliers repose sur un triptyque : structure, prestation, territoire</i>	38
4.2.2. <i>Les tensions sur le marché immobilier peuvent faire monter le prix des nuitées à la faveur des opérateurs d'hébergement alors que l'état est en position d'infériorité dans la négociation.....</i>	39
4.2.3. <i>Dans le cadre du passage aux règles de la commande publique, les services déconcentrés de l'État pourraient s'appuyer sur les plateformes régionales des achats (PFRA) dans un objectif de préservation de l'intensité concurrentielle du marché.....</i>	41
4.3. Le coût de la prise en charge des personnes hébergées à l'hôtel est de 22, 1€ en moyenne bien que de fortes hétérogénéités entre départements aient été observées.....	42
4.3.1. <i>Le coût de la nuitée hôtelière repose sur le coût de la chambre et le coût de l'accompagnement social à l'hôtel.....</i>	42
4.3.2. <i>Si le CMU des nuitées hôtelières était de 22,1€ en 2024, de fortes hétérogénéités persistent entre départements avec un écart interquartile représentant 56 % de la médiane des CMU départementaux.....</i>	43

5. LA LIMITATION DES CHARGES INHÉRENTES AU BÂTI, QUI PEUVENT ATTEINDRE 30 % DU BUDGET DES ÉTABLISSEMENT EST UN IMPÉRATIF TANT POUR ABAISSER LE COÛT DE LA PRISE EN CHARGE QUE POUR EN CONTENIR SON ÉVOLUTION	45
5.1. Le budget consacré au bâti peut représenter plus de 30 % des coûts et est fortement dépendant des modalités de mobilisation du foncier tout en ayant un effet sur le niveau d'accompagnement.....	45
5.1.1. <i>Les charges inhérentes au bâti sont multifactorielles et peuvent représenter plus de 30 % du budget des organismes gestionnaires.....</i>	45
5.1.2. <i>Les établissements affichant un budget immobilier plus contenu peuvent offrir un meilleur accompagnement social.....</i>	47
5.2. La hausse de la part locataire de +4 p.p. entre 2018 et 2023, modèle dominant d'occupation du bâti (82 % en 2023) fait peser un risque d'augmentation de la dépense afférente, notamment au prix de marché.....	48
5.3. Le modèle de location de foncier aux prix du marché semble inefficace comparativement au modèle propriétaire	52
5.3.1. <i>La rentabilité économique de l'acquisition-rénovation financée par emprunt mériterait d'être étudiée comparativement au modèle locatif...</i>	52
5.3.2. <i>L'humanisation du parc et la connaissance de sa performance énergétique sont deux impératifs identifiés par la Dihal</i>	53
5.4. Des pistes existent pour mobiliser du foncier à destination de l'hébergement tout en faisant baisser le coût de son occupation pour les opérateurs.....	55
5.4.1. <i>Le recours au parc social géré par les bailleurs sociaux permet de disposer de foncier à des prix inférieurs à ceux du marché.....</i>	55
5.4.2. <i>Le foncier mis à disposition des opérateurs par l'État et les collectivités reste une option à privilégier pour réduire les coûts de l'hébergement.....</i>	56
5.4.3. <i>Le pouvoir de réquisition du préfet reste un instrument à utiliser dans des circonstances exceptionnelles dont le caractère temporaire a pour effet de renchérir les coûts.....</i>	58
5.4.4. <i>Enfin, des pistes doivent être plus largement expertisées afin de comprendre si elles répondent aux impératifs stratégiques et financiers de l'hébergement.....</i>	59

Encadré 1 : Précisions méthodologiques

Les données relatives aux **crédits budgétaires exécutés** présentées dans cette annexe ont été **restreintes au périmètre de la France métropolitaine**. En effet, les **départements et régions d'outre-mer (DROM)** ont été **exclus du champ d'analyse**, afin de garantir une meilleure homogénéité des comparaisons territoriales et de neutraliser les effets liés aux spécificités géographiques, socio-économiques et administratives propres à ces territoires.

Cette délimitation permet également de concentrer l'analyse sur les dynamiques les plus structurantes en matière d'hébergement et d'accompagnement social au niveau national.

Source : Mission.

1. Compte tenu de la structure de coûts des centres d'hébergement et des disparités observées sur le territoire, une mesure de convergence des coûts administratifs serait de nature à dégager des économies

Encadré 2 : Cadre méthodologique

L'analyse des structures de coûts des établissements est structurellement difficile à réaliser en raison de la disponibilité et de la qualité de l'information disponible pour la mission. Ce constat est d'autant plus vrai pour les structures d'hébergement ne relevant pas d'un régime d'autorisation préalable. En effet, elle se heurte à plusieurs difficultés :

- ◆ le manque de précision des sous-jacents de la dépense dans les données budgétaires ;
- ◆ la forte hétérogénéité des inducteurs de coûts ;
- ◆ les insuffisances de l'étude nationale des coûts (ENC) :
 - décalage de deux ans dans les remontées d'informations ;
 - faible vérification de la précision des données transmises, par les services déconcentrés ;
 - taux de remplissage hétérogènes entre les structures ;
 - 61 380 places d'HU renseignées en 2023 (soit, 72 % des places) ;
 - 48 621 places de CHRS renseignées en 2023 (soit, 92 % des places) ;
 - absence de vision comptable et bilantielle des associations et des structures ;
 - outils difficile et chronophage à prendre en main par les structures.

L'ENC permet toutefois, après retraitements et analyses, au regard de la représentativité des différents échantillons retenus d'établir des constats précieux et est une source de données sur laquelle la mission a pu largement se reposer, qui n'existe pas pour le DNA par ailleurs.

La seconde source de données utilisée par la mission dans ces travaux sur la structure de coûts des établissements constitue les données budgétaires prises à la maille de la brique et de l'activité, avec une ventilation régionale et départementale.

Enfin, la mission s'est attachée à restituer l'analyse de la structure de coûts des établissements visités durant ses travaux.

Source : Mission.

1.1. Les postes de coûts des établissements d'hébergement font l'objet d'une enquête annuelle nationale, dont les données les plus récentes datent de 2023

1.1.1. Outil central d'aide au pilotage déconcentré, le SI dédié à l'ENC sera mis en extinction progressive dans le cadre de la réforme de tarification des CHRS

L'Enquête nationale de coûts (ENC) en matière d'hébergement d'urgence est un outil central pour le pilotage. Fondée sur une déclaration comptable et analytique annuelle des structures, l'ENC permet aux services déconcentrés et à la Dihal de **disposer d'une base de données (SI-ENC-AHI)** comportant des **indications précises** quant aux **prestations délivrées** par les structures, à leurs **budgets** (charges et recettes), à leurs **équipes** (personnels), aux **publics** qu'elles accueillent et à la **façon dont l'accompagnement bénéficie à ces derniers** (ex. : données sur les sorties vers le logement).

Toutefois, elle présente **plusieurs limites, biais méthodologiques et structurels qui affectent la qualité et la représentativité des données recueillies**. Le SI dédié sera mis en extinction progressivement dans le cadre de la réforme de tarification des CHRS.

Encadré 3 : Limites et biais méthodologiques structurels de l'ENC

- **Une représentativité des données peut apparaître limitée.** Le taux de remplissage est de 70 %. Certaines structures (petites ou précaires) peuvent être sous-représentées et toutes les structures ne saisissent pas 100 % des données. La diversité des publics et des contextes territoriaux n'est pas totalement lisible. Les coûts varient fortement selon les publics accueillis (femmes victimes de violences, migrants, familles, etc.) ou les zones géographiques (zones tendues, rurales, etc.), ce qui peut rendre difficile une généralisation ou une extrapolation.
- Des **enjeux de qualité de comptabilité analytique** peuvent être soulignés. Les compétences sont inégales en gestion comptable entre structures gestionnaires et certaines n'ont pas les ressources humaines ou techniques pour établir une comptabilité analytique fine, ce qui nuit à la qualité des données transmises. L'outil permet l'agrégation ou la confusion des coûts or certaines structures peuvent avoir du mal à ventiler précisément leurs dépenses par activité.
- Des **biais liés aux modèles économiques et statutaires** existent en raison de la variété des statuts des structures gestionnaires et des différences de leur amortissement ou de leurs charges (structures propriétaires de leurs locaux *versus* locataires).
- Un **double enjeu de temporalité** : l'ENC apporte une photo à un instant T et ne reflète pas bien certaines évolutions rapides (hausse des prix de l'énergie, modification du profil des publics, les crises migratoires, etc.). Disponibles avec deux ans de décalage, les résultats d'enquête sont peu utiles au pilotage de court terme.
- **Une déconnexion partielle de l'évaluation qualitative.** L'ENC offre peu de lien avec les résultats sociaux ou qualitatifs. Elle ne mesure pas l'efficacité ou l'impact social du dispositif d'hébergement : accès au logement adapté ou social, soins, stabilisation, réduction des retours à la rue, etc. Et elle prend peu en compte des spécificités de l'accompagnement, de son niveau et de son intensité. Si l'outil vérifie si les missions/prestations sont effectivement réalisées, il fixe certains seuils à respecter qui n'apparaissent pas qualitatifs. Par exemple : 0,03 ETP /place pour considérer que la mission « Accompagner » est effectivement réalisée par la structure et 0,01 ETP /place pour considérer que la mission « Accueillir et orienter » est effectivement réalisée, ou 1 500 € /an pour considérer que la mission « Alimenter » est réalisée.

Source : Mission d'après l'exploitation des données de l'ENC 2022 et d'après le guide du remplissage du SI-ENC-AHI.

1.1.2. L'ENC permet d'observer que la masse salariale est le premier poste de coût pour les structures d'hébergement en 2022, son poids étant relativement moins élevé dans les structures d'hébergement hors CHRS

L'étude nationale des coûts permet de décomposer les coûts des structures d'hébergement (CHRS et hors CHRS) de la façon suivante :

- ◆ fluides ;
- ◆ alimentation ;
- ◆ produits manufacturés ;
- ◆ personnels et services extérieurs ;
- ◆ masse salariale ;
- ◆ loyers ;
- ◆ services et charges entretien réparation ;
- ◆ autres postes.

Les coût sont aussi ventilés en cinq fonctions :

- ◆ accompagner ;
- ◆ héberger ;
- ◆ accueillir ;
- ◆ nourrir ;
- ◆ administrer.

La masse salariale est le premier poste de coût pour les structures d'hébergement en 2022, son poids est relativement moins élevé dans les structures d'hébergement hors CHRS avec 54,1 % des dépenses contre 68,0 % en CHRS (cf. tableau 1). Avec les personnels extérieurs, ces totaux montent respectivement à 61,4 % hors CHRS et 74,1 % en CHRS. Le poids de la masse salariale dans le total des dépenses est bien moindre que celle constatée dans les autres ESSMS, à titre d'exemple, les comptes de classe III (charges de personnels) dans les établissements d'hébergement des personnes âgées dépendantes (EPHAD) représentent 70,3 % des dépenses⁴.

Les loyers sont le second poste de dépenses pour les structures d'hébergement et représentent 20 % des coûts hors CHRS et 10,2 % des coûts de nuitées en CHRS en 2022.

⁴Rapport CNSA, ERRD 2022

Annexe V

L'analyse des dépenses moyennes selon le type de structures en 2022 montre un fort recours aux personnels et services extérieurs (6,1 % des dépenses en CHRS et 7,3 % dans les autres structures) :

- ◆ agences d'intérim ;
- ◆ entreprises d'entretien ;
- ◆ entreprises ou agents de sécurité.

Enfin trois postes de dépenses ont été les plus exposés au contexte inflationniste depuis 2022 :

- ◆ les dépenses de fluides (4,9 % hors CHRS et 3,9 % en CHRS) ;
- ◆ les dépenses d'alimentation (3,9 % hors CHRS et 3,5 % en CHRS) ;
- ◆ les achats de produits manufacturés (3,2 % hors CHRS et 2,2 % en CHRS).

Tableau 1 : Répartition moyenne des dépenses selon le type de structures d'hébergement en 2022

Poste de dépense	Hébergement hors CHRS	CHRS
Fluides	4,9 %	3,9 %
Alimentation	3,9 %	3,5 %
Produits manufacturés	3,2 %	2,2 %
Personnels et services extérieurs	7,3 %	6,1 %
Masse salariale	54,1 %	68,0 %
Loyers	20,0 %	10,2 %
Services et charges entretien réparation	3,7 %	3,1 %
Autres postes	2,9 %	3,0 %
Total	100 %	100 %

Source : Mission, d'après les données de l'étude nationale des coûts (ENC).

1.2. Des disparités de consommation de CP par place sont observées entre les régions avec des niveaux de dispersion plus importants pour l'HU que pour les CHRS et qui se creusent entre 2022 et 2024 (+73 %)

Tableau 2 : Coût moyen unitaire, 2024

Hôtel Delta (octobre 2024)	Centre d'hébergement d'urgence (CHU)	Centre d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS)
19,37 € (21,1€ pour l'ensemble de la France)	28,9 €	42,7 €

Source : Chorus pour les données budgétaires et Dihal pour les données relatives au nombre de places en moyenne annuelle et Samu Social de Paris pour Delta. Note : Les données départementales pour l'Île de France et le Grand-Est n'ont pas pu être utilisées par la mission pour l'HU, ainsi que les données départementales pour la Bourgogne, la Bretagne, la Corse, les Hauts-de-France et la Normandie pour les CHRS, depuis la base de données Chorus et ont ainsi été régionalisées.

Encadré 4 : Pièce jointe n° 1, Analyse des disparités régionales

Les analyses conduites dans cette partie sont sourcées et détaillées dans la pièce jointe n° 1 relative aux disparités régionales conduites sur la base des données Chorus.

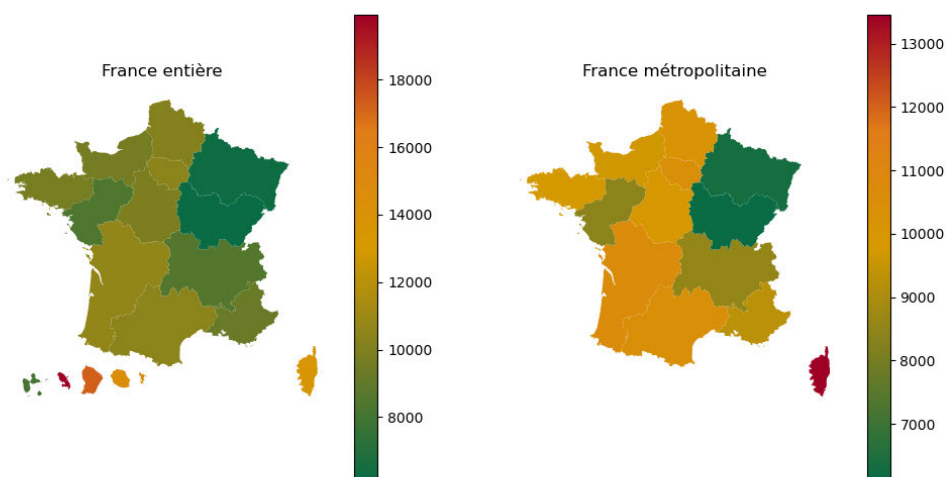
Source : Mission.

Les disparités de consommation de CP par place sont plus élevées pour l'activité d'hébergement d'urgence relativement à l'activité CHRS.

Les consommations de CP spécifiquement dédiées aux centres d'hébergement d'urgence⁵ en 2024 s'élèvent à 1,4 Md€ pour un nombre de places en fin de mois de 146 630, correspondant ainsi à une consommation de CP moyenne de 9 678 €/place (Cf. Graphique 1). De manière analogue, la consommation de CP moyenne par place pour la brique CHRS en 2024 s'établit à 15 638 €/place, correspondant à 809 M€ et 51 709 places en fin de mois en moyenne selon les données de la Dihal (Cf. Graphique 2).

En ne retenant que les régions métropolitaines, **les niveaux de dispersion entre régions sont de 2 982 €/place sur le programme 177, 1 879 €/place en hébergement d'urgence et 960 €/place en CHRS (Cf. Graphique 3).**

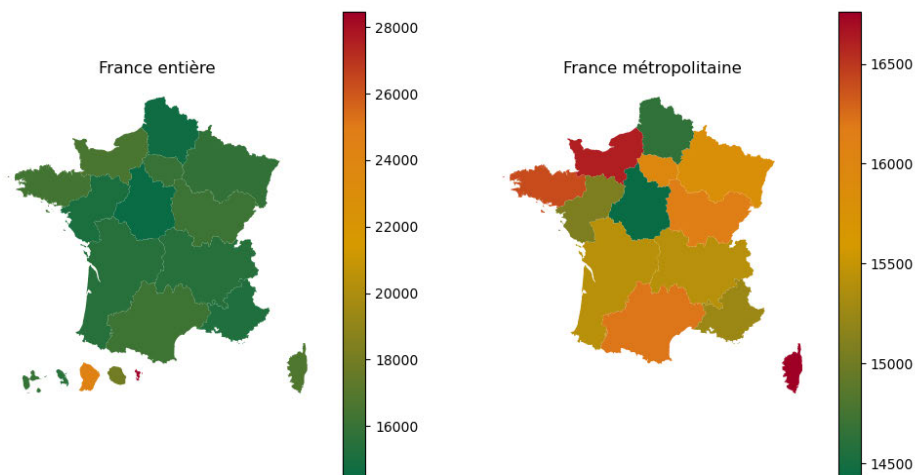
Graphique 1 : consommation de CP place pour l'hébergement d'urgence en 2024



Source : Chorus, 2024, et données Dihal, 2024, calculs du pôle Science des données de l'IGF.

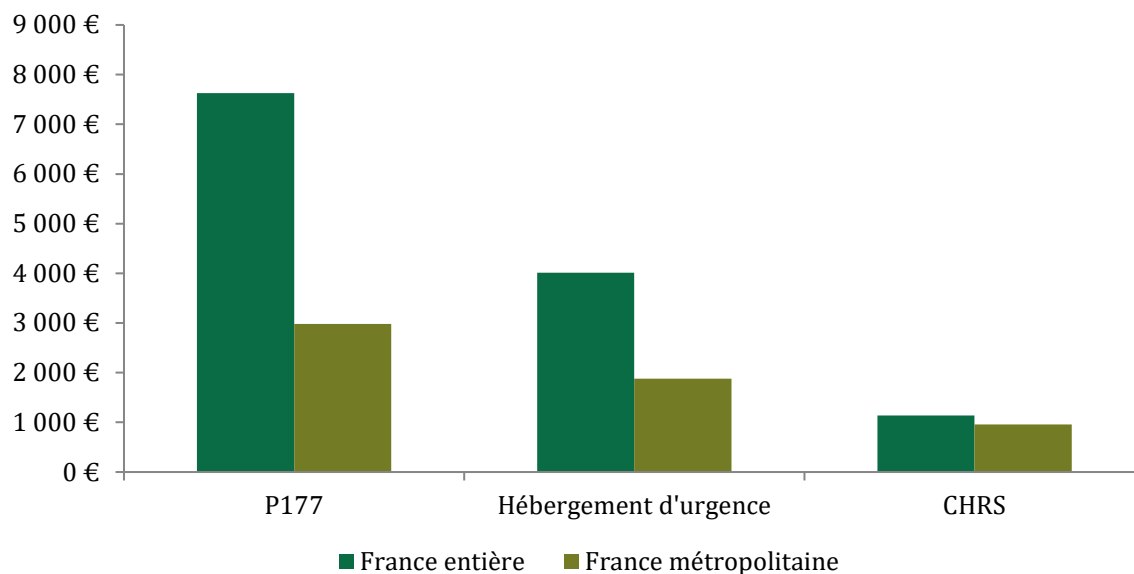
⁵ Dont nuitées hôtelières, ce qui induit un biais en île de France dans cette comparaison

Graphique 2 : consommation de CP de place pour la brique d'activité CHRS en 2024



Source : Chorus, 2024, et données Dihal, 2024, calculs du pôle Science des données de l'IGF.

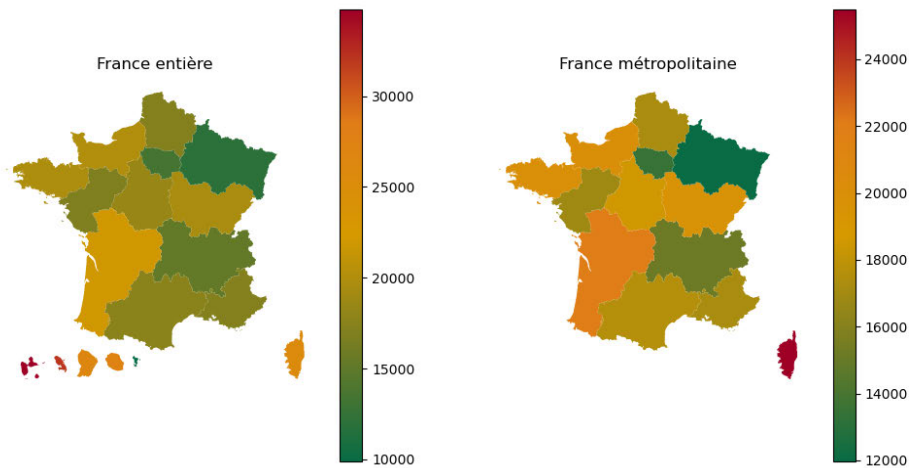
Graphique 3 : dispersion des consommations de CP par place entre régions, mesurée par l'écart interquartile des consommations de CP par place, 2024



Source : Chorus, 2024, et données Dihal, 2024, calculs du pôle Science des données de l'IGF.

La consommation de CP en 2024, s'élève à 3Md€ sur l'ensemble du programme 177, de fortes disparités entre les régions⁶ sont observables. En 2024, la consommation totale de CP au titre du programme 177 s'élève à 3 Md€, pour un nombre de places en fin de mois de 202 512 places, correspondant à une consommation annuelle de CP moyenne par place de 15 147 €. Une distribution des consommations de CP sur le programme 177, par place révèle de fortes disparités entre régions : la dispersion régionale, mesurée par l'écart-type, est de 6 666 € par place. (Cf. *Pièce-jointe n° 1*). La dispersion entre régions de la consommation de CP par places, mesurée par l'écart interquartile, s'élève à 2 982 € par place (Cf. graphique 4).

Graphique 4 : consommation de CP par place sur le programme 177 en 2024

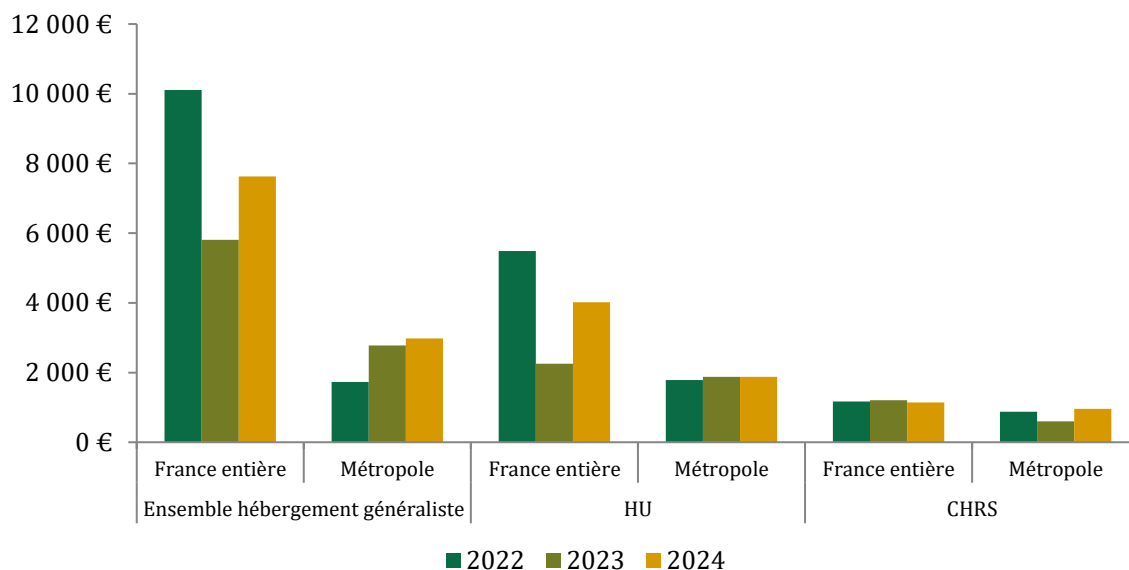


Source : Chorus, 2024, et données Dihal, calculs du pôle Science des données de l'IGF.

En France hexagonale, les disparités régionales de consommation de CP par place augmentent de 73 % entre 2022 et 2024 et les niveaux de dispersion sont plus importants pour l'HU que pour les CHRS. En excluant de l'analyse les données des régions ultra-marines, les niveaux de dispersion sont plus bas qu'avec, et augmentent continument sur la période observée de 1 727 €/place en 2022, à 2 779 €/place en 2023 puis 2 982 €/place en 2024. Hors régions d'Outre-Mer, l'évolution de la dispersion entre régions cumulée est ainsi de 73 % (Cf. graphique 5).

⁶ dont DROM-COM.

Graphique 5 : évolution de la dispersion de la consommation de CP par place, mesurée par l'écart interquartile entre régions, 2022-2024



Source : Chorus, 2024, et données Dihal, 2024, calculs du pôle Science des données de l'IGF.)

Encadré 5 : Méthodologie retenue pour la dispersion départementale

L'étude des consommations de CP par place peut également être conduite à l'échelle départementale, en attribuant à chaque département ses consommations de CP au titre du programme P177 à partir des CP de son centre financier associé.

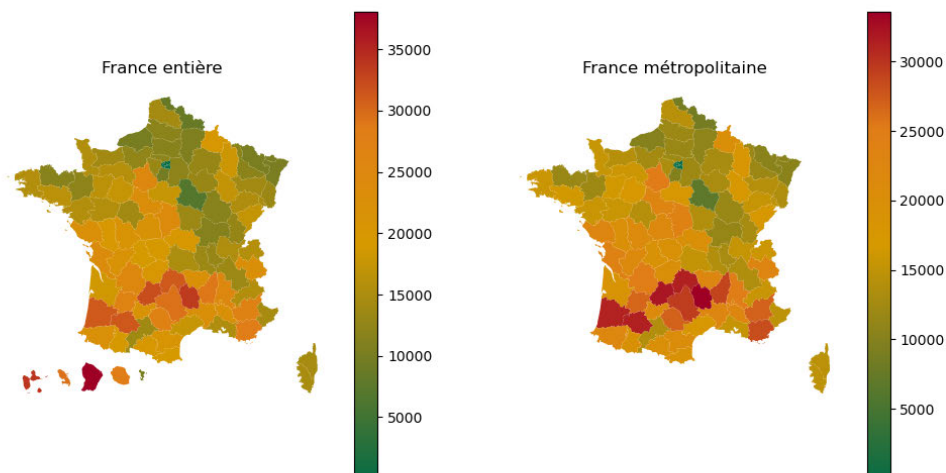
Toutefois, les données Chorus à disposition de la mission ne permettent pas de flécher les différentes consommations départementales dans le cas de centres financiers (UO) interdépartementaux à l'instar des UO suivants : 0177-DRIH-DRPC, 0177-D080-DR80 ou 0177-D076-DR76. Ainsi, 14 centres financiers sont exclus de l'analyse départementale, pour ne tenir compte que des centres financiers départementaux (UO dont le code dans Chorus se termine par « DD », excluant les codes se terminant par « DR »).

Ce champ départemental recouvre ainsi une consommation de CP de 1,9 Md€, soit 60,3 % des consommations totales en 2024. Par ailleurs, les nombres de places attribués à chaque département ne sont fournis par la Dihal qu'au titre du mois de décembre 2024, et ne correspondent pas à une moyenne de nombre de places à fin de mois.

Source : Mission, d'après les analyses du PSD de l'IGF.

La dispersion, mesurée par l'écart interquartile, des consommations de CP en 2024 par département, est de 9 097 €/place et de 8 346 €/place hors départements d'Outre-Mer (Cf. graphique 6). La distribution des CP départementaux met en évidence des consommations de CP par place plus importantes dans le Sud et l'Ouest du territoire hexagonal.

Graphique 6 : consommation de CP par place à la maille départementale en 2024



Source : Chorus, 2024, et données Dihal, 2024, calculs du pôle Science des données de l'IGF. *Champ* : Centres financiers départementaux, hors centres financiers interdépartementaux. *Note* : la consommation de CP n'est pas ventilée par type de places (CHRS, hors CHRS) dans ces cartes.

L'analyse des écarts interquartiles des montants de charges par place et par région entre 2018 et 2023 révèle des hétérogénéités sur l'ensemble des charges analysées.

Encadré 6 : pièce jointe n° 2 analyses ENC

Les analyses conduites dans cette partie sont sourcées et détaillées dans la pièce jointe n° 2 relative aux analyses conduites sur l'ENC.

Source : Mission.

Les dispersions de coûts entre régions, mesurées par l'écart interquartile, en 2021, 2022 et 2023, sont respectivement de 2 829€/place, 2 297€/place et 2 654€/place (Cf Graphique 22), soit des évolutions de - 19 % et + 16 % sur les périodes 2021-2022 et 2022-2023.

Les niveaux de dispersion observés sont plus importants sur l'ensemble de la période pour les établissements hors CHRS, relativement aux CHRS :

- ◆ les établissements **hors CHRS** présentent des écarts de coût par place entre régions de 3 204€/place, 2 231€/place et 2 458€/place en 2021, 2022 et 2023 ;
- ◆ les **CHRS** affichent des niveaux de dispersion respectifs de 1 199€/place, 1 043€/place et 2 017€/place.

Les évolutions des niveaux de dispersion entre 2021 et 2022 ainsi qu'entre 2022 et 2023 sont respectivement de - 13 % et + 93 % pour les établissements CHRS, et de - 30 % et + 10 % en CHRS.

L'analyse de ces données permet de conclure qu'il existe des écarts significatifs dans les charges totales rapportées au nombre de places entre régions. Ainsi, la mission identifie comme prioritaires la mise en place d'une réflexion sur l'harmonisation des pratiques de financement, notamment au regard de certaines spécificités locales et d'un outil fiable de suivi des coûts par place.

Proposition n° 1 : poursuivre et renforcer le mouvement de pilotage infrarégional en engageant une réflexion interservices (Dihal, DGCS, préfets) sur l'harmonisation des standards de financement selon les spécificités locales. Cet exercice devra permettre d'identifier les bonnes pratiques territoriales en matière de maîtrise des coûts sans dégradation de la qualité de la prise en charge en s'appuyant sur l'outil informatique dédié au suivi des coûts.

1.3. Les dépenses de la fonction « administrer » augmentent plus vite que les dépenses totales des cinq fonctions réunies entre 2018 et 2023 en CHRS (+ 7 p.p.) et hors CHRS (+ 5 p.p.) et une convergence permettrait d'économiser entre 18 M€ et 63 M€.

Si la mission s'est interrogée sur une convergence des coûts par le coût moyen unitaire (CMU) global, elle a préféré restreindre l'exercice à la fonction « administrer ». En effet, cette approche est plus pertinente, réaliste et moins dépendante de spécificités locales.

La hausse des coûts administratifs par places entre 2018 et 2023 représente 16 % de la hausse du coût de la place hors CHRS et 27 % de la hausse du coût de la place en CHRS (cf. tableau 3). Les coûts administratifs augmentent plus vite que le total des coûts entre 2018 et 2023 :

- ♦ hors CHRS où cette hausse est de 21 % contre 16 % pour l'ensemble des missions ;
- ♦ en CHRS où cette hausse est de 15 % contre 8 % pour l'ensemble des missions.

Le remplissage de l'ENC étant **par nature déclaratif et différencié entre les structures**, la mission estime que ses analyses sont sujettes à des biais liés au mode de remplissage par les opérateurs.

Tableau 3 : Évolution du coût par place des missions recensées dans l'ENC entre 2018 et 2023

Mission de l'étude nationale des coûts (ENC)		Coût administrer (par place)	Coût héberger (par place)	Coût alimenter (par place)	Coût accueillir (par place)	Coût accompagner (par place)	Total (par place)
Hors CHRS	Évolution 18-23 hors CHRS	+21 %	+20 %	-0 %	+4 %	+20 %	+16 %
	Différence 18-23 hors CHRS	+285	+934	-4	+54	+516	+1 785
	Part de la hausse	16 %	52 %	0 %	3 %	29 %	100 %
CHRS	Évolution 18-23 CHRS	+15 %	+9 %	-2 %	+19 %	+4 %	+8 %
	Différence 18-23 CHRS	+389	+544	-23	+286	+222	+1 416
	Part de la hausse	27 %	38 %	-2 %	20 %	16 %	100 %

Source : Mission d'après étude nationale des coûts (ENC). Note : Les coûts totaux ont été sommés puis rapportés au nombre total de places pour neutraliser les différences de taux de remplissage de l'ENC et équilibrer le poids des unités opérationnelles (UO) quel que soit leur nombre de places. Note : les coûts détaillés dans ce tableau sont analysés par place déclarée dans l'ENC. Ainsi, une hausse en volume du montant total de coût peut se traduire par une baisse du coût par place. Le nombre de places déclarées dans l'ENC en 2018 était de 77 290 et de 110 002 en 2024. À titre d'exemple, le montant par place de la fonction alimenter passe de 1 001€ à 997€ en HU hors CHRS entre 2018 et 2023.

Annexe V

Tableau 4 : Décomposition du coût de la nuitée en fonctions dans l'ENC pour les hébergements en et hors CHRS (en €).

Mission de l'étude nationale des coûts (ENC)	Total du coût administrer	Total du coût héberger	Total du coût alimenter	Total du coût accueillir	Total du coût accompagner
2021 dont...	192 695 185	516 862 839	102 252 544	125 678 158	387 444 430
HU hors CHRS	70 979 616	241 542 497	44 091 810	57 473 861	131 779 991
Par place en HU hors CHRS	1 454	4 946	903	1 177	2 699
CHRS	121 715 569	275 320 343	58 160 734	68 204 297	255 664 440
Par place en HU	2 739	6 195	1 309	1 535	5 753
2022 dont...	222 136 594	613 631 277	121 742 187	151 177 243	450 010 299
HU hors CHRS	86 843 420	312 326 769	60 549 161	73 250 015	168 921 892
Par place en HU hors CHRS	1 488	5 351	1 037	1 255	2 894
CHRS	135 293 174	301 304 508	61 193 026	77 927 228	281 088 407
Par place en HU	2 869	6 389	1 297	1 652	5 960
2023 dont...	245 651 423	680 127 459	128 826 653	166 218 839	491 315 749
HU hors CHRS	100 762 286	348 901 031	61 194 427	80 935 135	192 022 177
Par place en HU hors CHRS	1 642	5 684	997	1 319	3 128
CHRS	144 889 137	331 226 428	67 632 226	85 283 705	299 293 572
Par place en HU	2 980	6 812	1 391	1 754	6 156

Source : Mission, d'après l'ENC.

À titre d'exemple, la mission « alimenter » est assurée par l'opérateur financé par l'État dans 47 % des cas pour les CHRS répondant à l'ENC en 2023 (Cf. tableau 5). Le coût moyen de cette fonction s'élève à 3,2 € par place la même année dans les établissements qui assurent cette fonction.

La mission souligne que le fait de ne pas assurer la fonction alimenter est contraire aux dispositions de l'article L. 345-2-2 selon lequel l'hébergement d'urgence doit assurer le gîte et le couvert.

Tableau 5 : La mise en œuvre de la fonction « alimenter » dans les CHRS en 2023

	Mission alimenter
Assurée par l'opérateur en CHRS	47 %
Non assurée par l'opérateur en CHRS	53 %
Coût moyen de la fonction « Alimenter » dans l'ENC pour toutes les structures d'hébergement répondantes	3,2 €

Source : Étude nationale des coûts (ENC) pour 2023.

Dans ce contexte, la mission s'est interrogée sur une convergence de coût par le coût moyen unitaire (CMU) global, tout en préférant restreindre l'exercice à la fonction « administrer ». En effet, cette approche semblait plus pertinente, réaliste et moins dépendante de spécificités locales.

Ainsi, la mission s'est attachée à modéliser une mesure de convergence du coût administratif par place en CHRS et hors CHRS. Cette approche consiste à mesurer l'impact économique d'une convergence des coûts administratifs par place au niveau départemental pour les scénarios haut et bas et au niveau de l'organisme gestionnaire pour le scénario médian.

Ainsi, selon les choix retenus, une convergence des coûts administratifs permettrait de dégager une économie qui s'étale de 18 à 63 M€ :

- ◆ 63 M€ d'économies avec un seuil fixé au troisième quartile du coût administratif par place des CHU hors CHRS appliqué aux CHU hors CHRS et CHRS au niveau départemental à l'ensemble des établissements d'hébergement ;
- ◆ 18 M€ d'économies en appliquant le troisième quartile des CHRS aux CHRS et le troisième quartile des CHU hors CHRS aux établissements CHU hors CHRS ;
- ◆ 26 M€ d'économies en appliquant le seuil du troisième quartile des organismes gestionnaires, aux organismes gestionnaires.

La convergence des coûts administratifs permet de concentrer l'effort des structures sur des dépenses qui n'affectent pas l'accompagnement social des personnes hébergées. En outre les avantages identifiés par la mission sont :

- ◆ une meilleure visibilité et cohérence entre les structures sur les frais d'administration ;
- ◆ un meilleur prévisibilité budgétaire de ces frais ;
- ◆ une incitation à optimiser par la mutualisation ou la rationalisation ;
- ◆ une articulation possible avec certains travaux engagés par la Dihal sur les frais de siège des opérateurs ;
- ◆ une transparence accrue vis-à-vis des services de l'État.

Le déploiement de cette mesure devra prendre en compte une approche particulièrement territorialisée pour apprécier les spécificités territoriales et éviter de fragiliser certaines structures vulnérables.

Proposition n° 2 : faire converger le coût administratif par place, tant en CHU qu'en CHRS (fourchette d'économies entre 18 M€ et 63 M€).

1.4. Les pistes potentielles d'économies par mesure de convergence des coûts administratifs interviendraient toutefois dans un contexte de renchérissement du coût moyen unitaire par place

1.4.1. Les dépenses d'hébergement d'urgence généraliste ont baissé en euros constants entre 2022 et 2024

Le développement du parc d'hébergement d'urgence généraliste et son calibrage autour d'une cible en nombre de places fixée à 203 000 se sont accompagnés d'une réduction du coût moyen unitaire (CMU) entre 2022 et 2024 (cf. tableau 6) mesuré en euros constants 2015. Toutefois, cette évolution est marquée par des disparités entre les dispositifs financés par le programme 177. En effet, la réduction du CMU en euros constants est plus importante à l'hôtel (-3 % sur la période) qu'en CHRS (-2 %) et en hébergement d'urgence (1 %).

Tableau 6 : Coûts de l'hébergement par place en euros constants 2015 en France métropolitaine

		CMU22	CMU23	CMU24	Évolution 22-24
HU	Total	27,3	28,9	28,9	+6 %
	Taux d'inflation	5,2 %	4,9 %	2,0 %	N.A.
	Indice de transformation Insee, base 2015	112,01	117,47	119,82	N.A.
	Coefficient de transformation Insee, base 2015	0,89	0,85	0,83	N.A.
	Total en euros 2015	24,38	24,61	24,09	-1 %
Hôtels	Total	21,2	21,9	22,0	+4 %
	Taux d'inflation	5,2 %	4,9 %	2,0 %	N.A.
	Indice de transformation Insee, base 2015	112,01	117,47	119,82	N.A.
	Coefficient de transformation Insee, base 2015	0,89	0,85	0,83	N.A.
	Total en euros 2015	18,91	18,65	18,38	-3 %
CHRS	Total	40,1	41,9	42,0	+5 %
	Taux d'inflation	5,2 %	4,9 %	2,0 %	N.A.
	Indice de transformation Insee, base 2015	112,01	117,47	119,82	N.A.
	Coefficient de transformation Insee, base 2015	0,89	0,85	0,83	N.A.
	Total en euros 2015	36,45	36,26	35,67	-2 %

Source : Mission, d'après Insee pour les indices de transformation, la Direction du Budget pour les données budgétaires et la Dihal pour le nombre de places. *Note* : Le nombre de places est pris en moyenne annuelle ; le calcul est effectué sur la France métropolitaine uniquement.

De même, dans son rapport de 2024 sur les relations entre l'État et les gestionnaires d'hébergement, la Cour des comptes montre que le ratio coût/place reste stable ou en baisse sur période longue (2017-2023) pour l'ensemble des dispositifs d'hébergement. Ce même rapport souligne le rôle du référentiel de coûts cibles fixés par la direction générale des étrangers en France (DGEF) sur le dispositif national d'accueil (DNA) dans la maîtrise du CMU de ce parc.

L'effort budgétaire réalisé entre 2022 et 2024 est vraisemblablement imputable selon la Cour des Comptes⁷ à :

- ◆ la mise sous tension du parc ;
- ◆ la baisse de l'accompagnement social (point également souligné par la Cour des comptes dans le rapport précité).

Toutefois, plusieurs facteurs pourraient limiter cette tendance à court terme :

- ◆ la fin de l'augmentation du nombre de nuitées hôtelières ;
- ◆ les effets du Ségur pour tous (cf. tableau 7) ;
- ◆ la forte fragmentation des acteurs et ses effets sur les coûts administratifs des structures ;
- ◆ le risque inflationniste du passage aux règles de la commande publique pour les nuitées hôtelières (cf. point 4.2.3).

1.4.2. Les revalorisations salariales successives ont tiré vers le haut le CMU en hébergement et cette tendance va s'accroître avec le passage à la convention collective unique (+35 M€ à 69 M€)

Tableau 7 : Coûts supplémentaires sur la masse salariale de l'hébergement d'urgence

Programme budgétaire	Ségur pour tous (depuis 2025)	Convention collective unique (estimations)
Programme 177	▪ 34 M€ sur l'hébergement d'urgence (hors veille sociale) ; ▪ 61 M€ sur l'ensemble du programme 177.	▪ Entre 14 et 27 M€ sur l'accompagnement social ; ▪ Entre 35 et 69 M€ sur l'ensemble du programme 177
Programme 303	▪ 20 M€ sur l'hébergement dans le DNA	▪ N.D.

Source : Estimations de la mission, d'après Dihal, DGCS et DGEF.

1.4.2.1. Les mesures de revalorisations salariales successives appliquées au programme 177 ont eu pour effet de renchérir de 7 % le CMU hors CHRS et de 10,2 % en CHRS par rapport à une trajectoire sans revalorisations

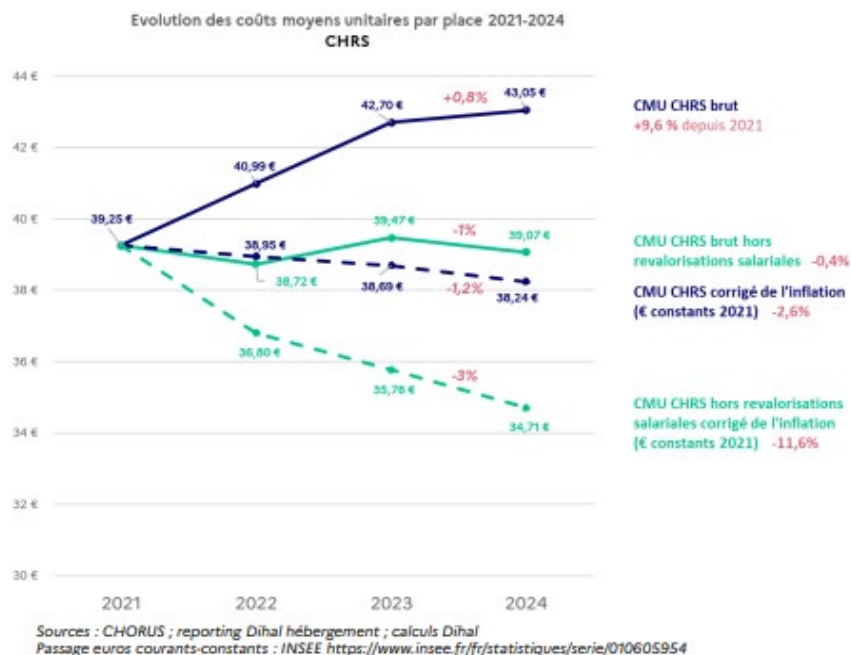
Le programme 177 a connu trois mesures de revalorisations salariales depuis 2022 :

- ◆ le Ségur socio-éducatif en 2022 (145 M€) ;
- ◆ la transposition dans le secteur associatif (branche BASSMS) de la hausse du point d'indice dans la fonction publique (hausse de 3 % sur les indices des convention collective nationale (CCN) 51 et 66, pour un impact en année pleine sur le programme 177 (26 M€)) ;
- ◆ les mesures du Ségur pour tous à partir de 2025 (61 M€).

⁷ Ce point n'a pas été directement expertisé par la mission.

Le coût moyen unitaire (CMU) en CHRS a été tiré vers le haut par les mesures de revalorisations salariales successives. En 2024, ces mesures renchérissent le coût de 10,2 % par rapport à la trajectoire hors mesures salariales qui est stable depuis 2021 (cf. tableau 8). Cette stabilité hors mesures salariales correspond à des économies dans un contexte inflationniste et à la transformation de places d'hébergement d'urgence en places de CHRS à coût constant⁸. Ainsi depuis 2021, le CMU de l'hébergement corrigé de l'inflation et des mesures salariales a diminué de -11,6 %.

Tableau 8 : Évolution du CMU par place entre 2021 et 2024-CHRS



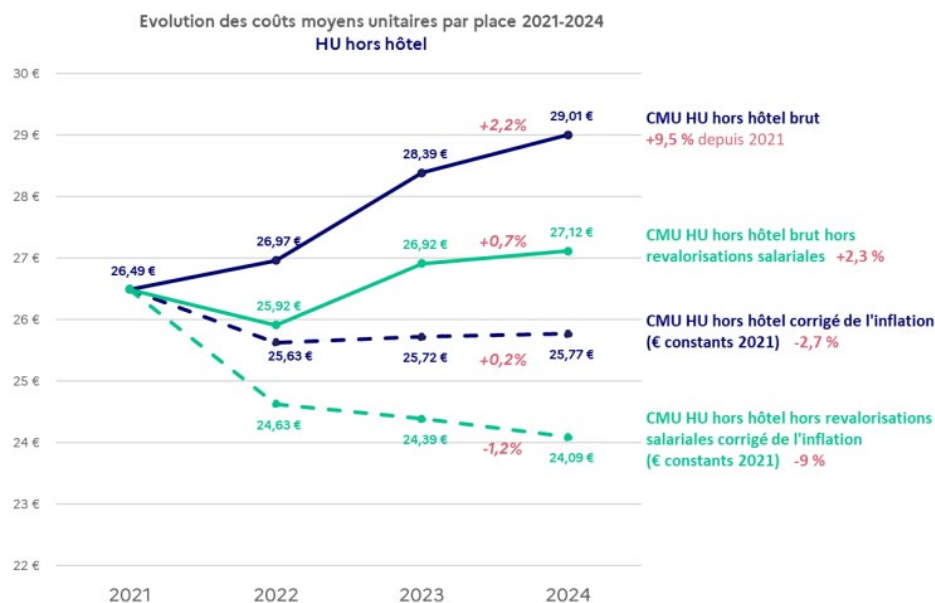
Source : Dihal

Le CMU en HU (hors CHRS, hors hôtel) a aussi augmenté de 7 % sous l'effet des mesures de revalorisations salariales successives (Cf. tableau 9). En 2024, ces mesures renchérissent le coût de 7 % par rapport à la trajectoire hors mesures salariales. En dehors de ces mesures salariales, le parc d'HU a subi l'inflation des prix à la consommation (énergie, prestations, consommables, produits alimentaires, etc.). Après une économie importante en 2022 (-2,2 % en euros constants, -7 % en euros constants), le CMU a augmenté en nominal.

Dans l'HU (hors CHRS et hôtels) la hausse du CMU depuis 2022 est moins rapide que l'inflation. Ainsi en euros constants de 2021, le CMU a baissé de 2,7 % (-9 % hors mesures salariales).

⁸ D'après la Dihal.

Tableau 9 : Évolution du CMU par places entre 2021 et 2024-HU hors hôtels



Sources : CHORUS ; reporting Dihal hébergement ; calculs Dihal
Passage euros courants-constants : INSEE <https://www.insee.fr/fr/statistiques/serie/010605954>

Source : Mission.

1.4.2.2. La masse salariale des opérateurs d'hébergement est tirée depuis 2025 par l'application des mesures du « Ségur pour tous » à hauteur de 34 M€ pour le programme 177 et 20 M€ pour le programme 303

Les mesures du Ségur pour tous ont pour effet de renchérir le coût de la masse salariale de l'hébergement généraliste et du DNA d'au moins 50 M€ en année pleine en 2025. Cette hausse se décompose, sur le seul champ de l'hébergement, entre 34 M€ sur le programme 177 (Cf. tableau 10) et 20 M€ sur le programme 303 (Cf. Tableau 11). Ce coût est de 61 M€ en année pleine sur l'ensemble du programme 177.

Selon la Dihal, environ 11 300 ETP sont concernés sur le programme 177 par l'extension du Ségur suite à l'accord du 4 juin 2024 pour un coût total de 61 M€ en année pleine pour 2025⁹. Pour le programme 177, les mesures Ségur pour tous et Ségur socio-éducatifs représentent en année pleine 205,86 M€ dont 61 M€ à partir de 2025 pour le « Ségur pour tous » (Cf. tableau 10). Dans le détail, les mesures du « Ségur pour tous » coûtent 16 M€ en CHRS et 18 M€ en hébergement d'urgence hors CHRS à partir de 2025 soit 34 M€ de plus sur le seul champ de l'hébergement d'urgence, hors veille sociale. Par ailleurs, ce total est légèrement supérieur aux estimations de la DGCS à 25 M€.

Toutefois, ces données doivent être prises avec précaution car il s'agit de données corrigées et ajustées par les services déconcentrés et reposant sur les déclarations en responsabilité des employeurs sans que ces dernières ne fassent automatiquement l'objet de contrôles par les services de l'État. De plus, la part « Ségur » des financements n'est pas distinguée dans les financements accordés aux structures.

⁹ La DGCS chiffre de son côté un total de 16 500 ETP concernés.

Annexe V

Tableau 10 : Effets des mesures du Ségur socio-éducatif et Ségur pour tous.

(en millions d'€)	Ségur 2022		SPT 2025		Total	
UB2 - Actions de prévention et Accès au droit	1,38	1%	1,14	2%	2,52	1%
UB3 - Veille sociale	14,4	10%	19,98	33%	34,38	17%
UB4 - Hébergement d'urgence	38,95	27%	18,3	30%	57,25	28%
UB5 - CHRS	40,97	28%	15,85	26%	56,82	28%
UB6 - Logement adapté	49,18	34%	4,23	7%	53,41	26%
UB7 - Conduite et Animation Politique AHI	0	0%	1,48	2%	1,48	1%
Total	144,88		60,98		205,86	

Source : Dihal. Légende : SPT : Ségur pour tous.

La direction générale des étrangers en France (DGEF) a indiqué à la mission avoir réalisé un sondage auprès de ses structures d'hébergement pour évaluer la part de la masse salariale et le poids potentiel des revalorisations du Ségur pour le programme. Ils avaient en 2022 obtenu la ventilation moyenne suivante :

- ◆ 55 % de masse salariale ;
- ◆ 35 % de charges immobilières ;
- ◆ 10 % d'autres charges.

Dans le cadre de la procédure de tarification, les DDETS ont ensuite déterminé un montant ajusté centre par centre. **La DGEF estime que le Ségur a induit une hausse du coût par place par dispositif au PLF 2025 de :**

- ◆ 0,56 € en CADA et CPH ; ;
- ◆ 0,41€ en HUDA, PRAHDA et CAES.

Au regard du nombre de places dans les différents dispositifs susmentionnés et du coût supplémentaire induit, **les mesures du Ségur pour tous devraient représenter un coût additionnel d'environ 20 M€¹⁰ pour les dispositifs d'hébergement financés par le programme 303.**

¹⁰ La mission a multiplié le nombre de places par dispositif par la montant de la hausse induite dans ce dispositif puis a annualisé le résultat.

Tableau 11 : Chiffrage de l'extension du Ségur pour 2025 (en €) pour le DNA

Régions métropolitaines	Dispositifs d'hébergement	LFI 2024	PLF 2025 (extension Ségur)	Variation PLF 2025 / LFI 2024	
				en euros	en %
Hors Île-de-France	CADA	21,35	21,91	+ 0,56	2,6%
	CAES	26,95	27,36	+ 0,41	1,5%
	HUDA local	18,80	19,21	+ 0,41	2,2%
	CPH	27,45	28,01	+ 0,56	2,0%
Île-de-France	CADA	21,35	21,91	+ 0,56	2,6%
	CADA (centre de transit de Créteil)	38,90	39,46	+ 0,56	1,4%
	CAES	33,95	34,36	+ 0,41	1,2%
	CAES (ex-plan de relance)	39,95	40,36	+ 0,41	1,0%
	HUDA local	19,80	20,21	+ 0,41	2,1%
	HUDA local (ex-CHUM)	27,15	27,56	+ 0,41	1,5%
	HUDA local (AAP 2019)	25,80	26,21	+ 0,41	1,6%
	HUDA local (CAMAN)	39,92	40,33	+ 0,41	1,0%
	CPH	27,45	28,01	+ 0,56	2,0%
	DAHAR	27,45	28,01	+ 0,56	2,0%
	DPHRS	22,13	22,69	+ 0,56	2,5%
	CAIR	38,63	39,19	+ 0,56	1,4%

Source : DGEF.

1.4.2.3. La convention collective unique nationale étendue pourrait avoir un effet estimé entre 35 M€ et 69 M€ sur le programme 177

Le passage à la convention collective unique aura un effet estimé entre 13 M€ et 27 M€¹¹ sur l'hébergement d'urgence généraliste et entre 35 M€ et 69 M€ sur l'ensemble du programme 177 sur la base des prévisions de la Direction générale de la cohésion sociale (DGCS)¹². Des négociations sont en cours pour le passage à la convention collective nationale unique étendue (CCNUE) de la branche de l'action sanitaire et sociale. Concernant le coût de cette CCNUE sur le champ du programme 177, la DGCS n'a pas pu s'avancer sur un coût à ce stade en l'absence d'arbitrage et de cadrage budgétaire des négociations par les financeurs (État, Sécurité sociale et départements). Pour autant, il est possible de considérer qu'à l'issue d'une entrée en vigueur progressive de la classification CCNUE, **celle-ci pourrait représenter au global une augmentation de 4 % à 8 % de la masse salariale de la branche.**

¹¹ Sur la base des crédits alloués à l'accompagnement en HU et en CHRS¹¹ (341,9 M€) en 2024 (Cf. tableau 12) et en y appliquant une hausse de 4 à 8 %, la mission chiffre un coût estimé qui représenterait entre 13,8 et 27,4 M€. La Dihal indique toutefois à la mission que ce chiffrage lui semble plutôt bas et que les effets du passage à la CCNUE sont difficiles à chiffrer.

Plus largement, la Dihal indique que l'on peut estimer l'impact sur le programme 177 par analogie avec la mesure « point d'indice » (+3 % sur la masse salariale des adhérents NEXEM-FEHAP), soit un coût minimal (avant extension à l'ensemble des employeurs relevant de la branche tout en étant non adhérents et sans préjudice des évolutions de périmètre depuis 2023) de 35 M€ à 69 M€.

¹² Entre 4 et 8 %.

Le coût de la convergence entre CCNUE de la branche et pour les associations non rattachées aujourd'hui à une convention collective nationale pourrait toutefois varier selon le type de structure et les financeurs, selon les effets de repositionnement au sein de la future classification et les mesures éventuellement ciblées qui seront retenues par les partenaires sociaux. Ces mesures s'imposeront aux autorités de tarification dès lors que les accords de la branche de l'action sanitaire et sociale auront été agréés selon la procédure d'agrément qui conditionne leur entrée en vigueur (article L. 314-6 du code de l'action sociale et des familles). Les accords agréés sont opposables aux autorités de tarification pour les établissements autorisés.

2. Caractérisé également par des disparités, le niveau d'accompagnement social n'apparaît pas comme un facteur influant sur les sorties d'hébergement, sans tenir compte de la composition de la cohorte

2.1. Une tendance à la hausse des crédits d'accompagnement alors que le nombre d'ETP socioéducatifs évolue corrélativement au nombre de places déclarées dans l'ENC

Les dépenses d'accompagnement social portées par le programme 177 ont augmenté de 12 % entre 2022 et 2024 pour s'établir à 446,8 M€ en 2024 dans un contexte marqué par la stabilisation de la capacité du parc à une cible en moyenne annuelle de 203 000 places.

En 2024, les deux premiers postes de coûts sont l'accompagnement social en CHRS et dans l'hébergement d'urgence. Dans le détail :

- ♦ l'accompagnement social en CHRS est le premier poste de dépenses en 2024, ce dernier représente 233,5 M€ **soit une hausse de 27 % depuis 2022 alors que le nombre de places en CHRS a augmenté de 7 % sur la même période**. Ce mouvement entraîne une hausse de 19 % du coût de l'accompagnement social en CHRS par place entre 2022 et 2024 ;
- ♦ l'accompagnement social dans l'hébergement hors CHRS est le deuxième poste de dépenses en 2024, il représente 108,4 M€, **un total en hausse de 5 % depuis 2022 alors que le nombre de places a augmenté de 1 % sur la période**. Ce mouvement entraîne une hausse de 3 % du coût de l'accompagnement social en hébergement d'urgence par place entre 2022 et 2024.

Enfin, l'accompagnement social à l'hôtel augmente de 12 % sur la période 2022-2024 alors que le nombre de places baisse de 5 % en moyenne annuelle sur la période¹³.

¹³ Principalement en raison du déploiement de plateformes départementales d'accompagnement social à l'hôtel en Île de France

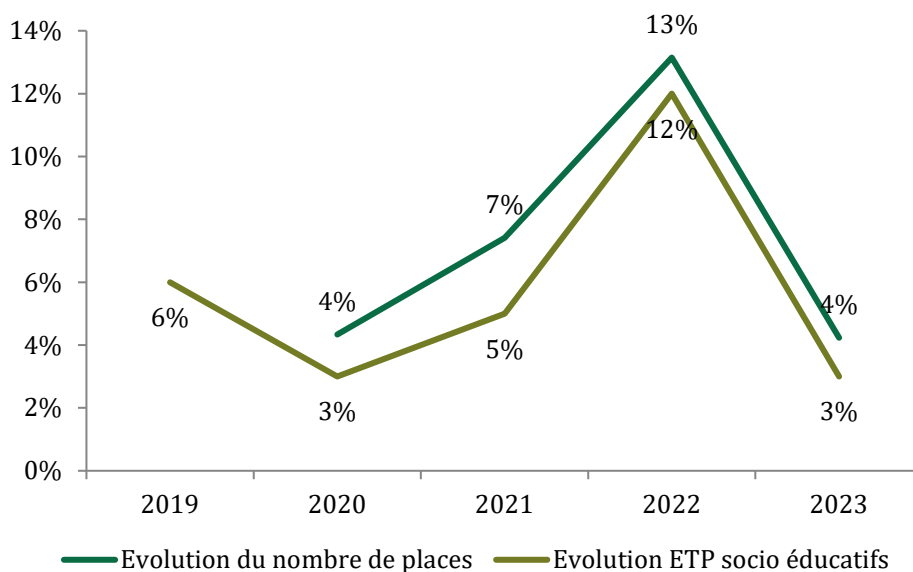
Tableau 12 : Dépenses d'accompagnement social, programme 177, en M€

Activité budgétaire	2022	2023	2024	Différence 2022-24	Évolution 2022-24
Accompagnement et prestations pour ménages à l'hôtel	24,4	22,6	27,3	+3	+12 %
Accompagnement social Accès au logement	13,5	16,4	14,4	+1	+7 %
Accompagnement social des réfugiés statutaires	13,4	10,3	8,0	-5	-40 %
CHRS-dépenses d'accompagnement	184,0	222,9	233,5	+50	+27 %
<i>Nombre de places</i>	<i>48 283</i>	<i>50 201</i>	<i>51 707</i>	<i>+3 424</i>	<i>+7 %</i>
<i>Coût par place</i>	<i>3 810,8</i>	<i>4 439,2</i>	<i>4 516,6</i>	<i>+706</i>	<i>+19 %</i>
Financement des actions emploi - logement	-	-	2,3	+2	N.A.
Gens du voyage : action sociale	2,8	3,2	3,9	+1	+37 %
Hébergement hors CHRS - dépenses d'accompagnement	103,7	99,9	108,4	+5	+5 %
<i>Nombre de places</i>	<i>84 259</i>	<i>86 185</i>	<i>85 371</i>	<i>+1 112</i>	<i>+1 %</i>
<i>Coût par place</i>	<i>1 231,0</i>	<i>1 159,1</i>	<i>1 270,3</i>	<i>+39</i>	<i>+3 %</i>
Ukraine Accompagnement social en HC-HG	13,7	10,0	3,9	-10	-72 %
Veille sociale - Maraudes/Équipes mobiles	42,9	44,4	45,0	+2	+5 %
Total	398,5	429,6	446,8	+48	+12 %

Source : Mission d'après Chorus. Note : le nombre de places est calculé en moyenne annuelle.

L'évolution du nombre d'ETP socio-éducatifs (cf. Graphique 7) présente quant à elle une corrélation de 99,8 % à l'évolution du nombre total de places sur la période 2018-2023.

Graphique 7 : évolution du nombre d'ETP socio-éducatifs, de 2018 à 2023 déclarés dans l'ENC



Source : ENC, calculs du pôle Science des données de l'IGF.

2.2. Le niveau d'encadrement est hétérogène au sein de chaque dispositif (CHRS et hors CHRS) entre structures

Encadré 7 : L'analyse des écarts interquartiles

L'écart interquartile (Q3-Q1) mesure la dispersion centrale d'une distribution, c'est-à-dire l'intervalle dans lequel se situent les 50 % des valeurs médianes. Contrairement à l'écart-type, il n'est pas influencé par les valeurs extrêmes et permet ainsi une lecture robuste de l'homogénéité ou de l'hétérogénéité des données au cœur de la distribution.

L'analyse de son évolution dans le temps permet de détecter un resserrement ou un élargissement de la dispersion autour de la médiane. Une augmentation de l'écart interquartile traduit une dispersion accrue entre les départements « moyens », tandis qu'une diminution signale une tendance à l'harmonisation des situations dans la zone médiane de la distribution.

Source : Mission.

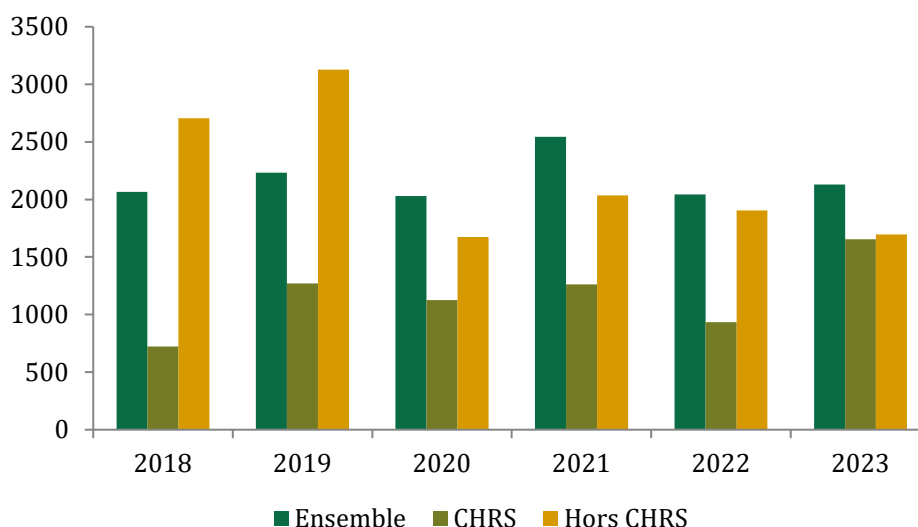
L'analyse des écarts interquartiles des charges pour les titres 64 et 62 montre une forte hétérogénéité des taux d'encadrement dans les structures entre les régions et les types de dispositifs (cf. graphique 8 et graphique 9). La nomenclature comptable M22¹⁴ décompose ces deux types de charges, permettant d'approcher la masse salariale et l'hétérogénéité de l'encadrement par place, de la manière suivante :

- ◆ Les charges liées aux autres services extérieurs à l'instar **des personnels intérimaires** de 2018 à 2023 (charges de titre 62) ;
- ◆ Les **charges de personnel** de 2018 à 2023 (charges de titre 64).

Entre 2022 et 2023, l'écart interquartile des charges de personnel pour les CHRS connaît une hausse significative passant de 933 € à 1 655 € par place. Cette hausse, bien que non expliquée par les données disponibles pour la mission pourrait s'expliquer par le mouvement de transformation des places de CHU en CHRS à budget constant, entraînant de fait la création de places avec un accompagnement social plus faible que dans le reste des CHRS.

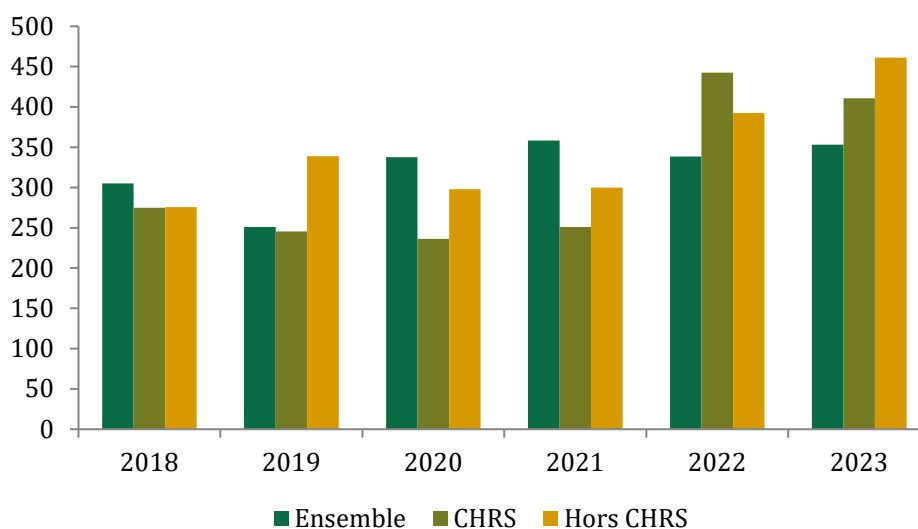
¹⁴ La nomenclature budgétaire et comptable M22 s'applique notamment aux ESSMS.

Graphique 8 : écart interquartile des charges de titre 64 par place entre régions, 2018-2023



Source : ENC, calculs du pôle Science des données de l'IGF.

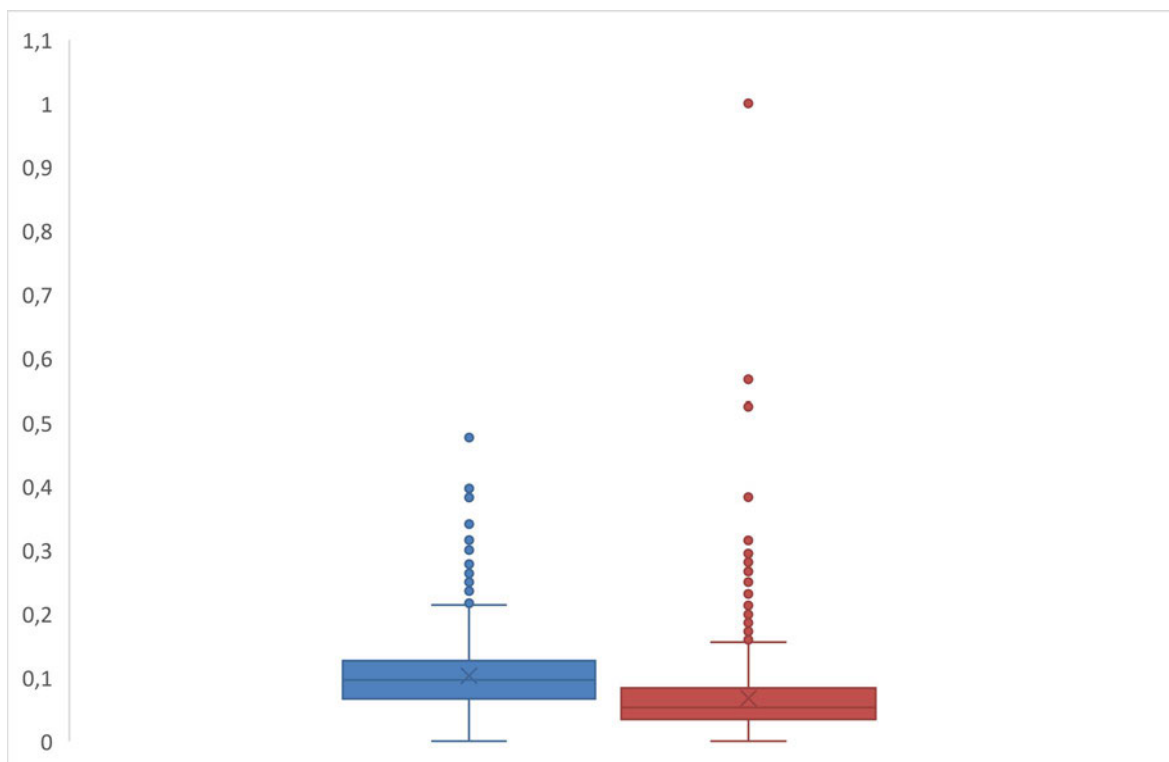
Graphique 9 : écart interquartile des charges de titre 62 par place entre régions, 2018-2023



Source : ENC, calculs du pôle Science des données de l'IGF.

L'analyse de la dispersion du nombre d'ETP socio-éducatifs par place pour les répondants à l'ENC pour 2023 confirme ce constat (cf. figure 1). En effet, l'écart interquartile mesuré pour les CHRS est de 0.06 et de 0.05 hors CHRS soit respectivement 58 % et 73 % de la moyenne.

Figure 1 : Distribution du nombre d'ETP socio-éducatifs par place pour les répondants à l'étude nationale des coûts pour 2023 (CHRS en bleu, hors CHRS en rouge)



Source : Mission, d'après étude nationale des coûts. Note : Ce graphique représente un échantillon d'établissements. Les extrémités des boîtes colorées représentent les Q1 et Q3. Les barres horizontales au bout de barres verticales représentent le premier et dernier décile. Les points les plus éloignés représentent les valeurs du dernier décile.

2.3. Pour autant, les proportions de sorties déclarées dans l'ENC semblent peu corrélées au nombre d'ETP socio-éducatifs par place, entre 2018 et 2023 en CHU et CHRS bien qu'un meilleur taux de sortie soit observé en CHRS qu'en CHU

La mission souligne que les analyses conduites dans cette partie n'intègrent pas le biais lié à la typologie des publics et notamment les publics qui ne peuvent pas accéder au logement en raison de leur situation administrative ou de leur manque d'autonomie. Or, la mission a montré qu'il existe un lien non négligeable entre la typologie d'une cohorte de publics et les possibilités de sortie vers le logement. (Cf. Annexes IV et II).

Les proportions de séjours aboutissant à l'un des quatre types de sorties (logement ordinaire, hébergement, logement adapté, structures spécialisées) et déclarées dans l'ENC ne semblent pas être corrélées au nombre d'ETP socio-éducatifs par nombre de places¹⁵. En effet, en 2023 (cf. Graphique 10) et en 2022 (cf. graphique 11), les proportions de séjours aboutissant à l'un des quatre types de sortie ne présentent pas de tendance particulière selon les déciles d'ETP socio-éducatifs rapportés au nombre de places pour les CHRS comme pour les établissements hors CHRS.

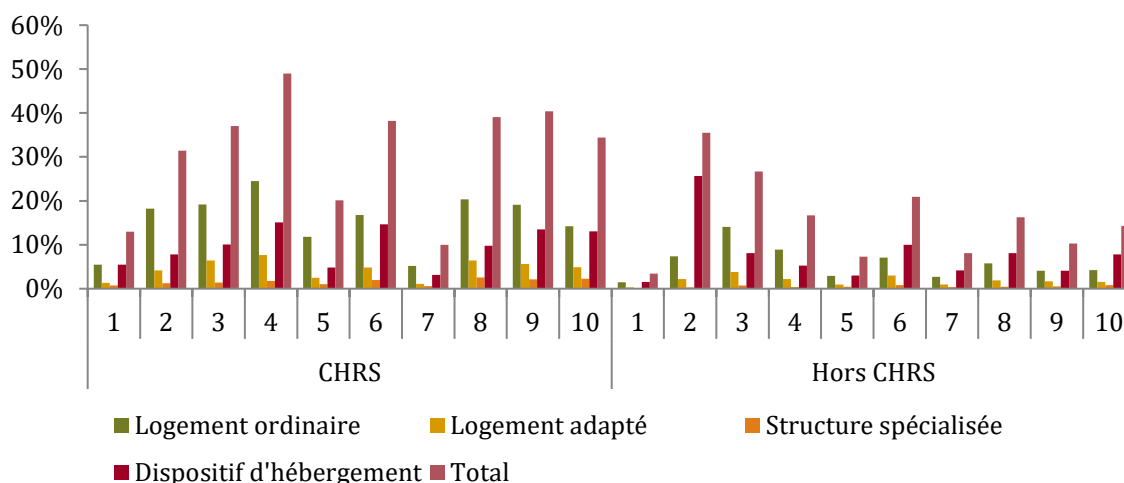
Cette absence de corrélation est confirmée par l'analyse de la proportion de séjours aboutissant à un logement ordinaire par déciles d'ETP socio-éducatifs, sur l'ensemble de la période 2018-2023 (cf. graphique 12). La mission note que cette analyse inclut les étrangers en situation irrégulière pour lesquels une sortie vers le logement n'est pas possible.

¹⁵ hors hôtels.

Par contre, le taux de sortie vers le logement est plus important en CHRS qu'en centre d'hébergement d'urgence hors CHRS en 2023. Ce constat est par ailleurs vrai quel que soit le décile d'ETP socio-éducatifs rapporté au nombre de place considéré sauf pour le deuxième décile d'ETP socio-éducatifs rapportés au nombre de place en 2023 (cf. graphique 10).

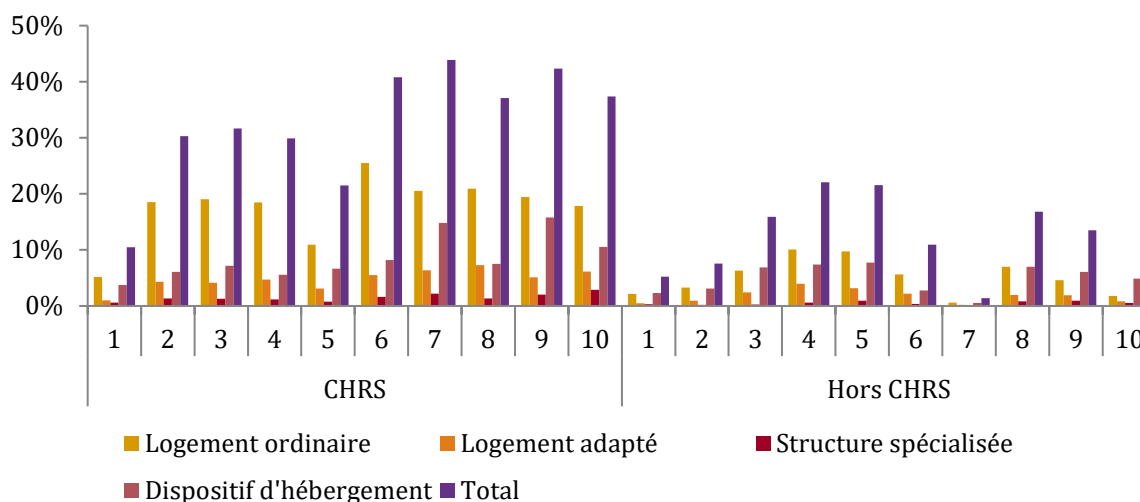
Ainsi, un objectif d'amélioration constante de la performance de l'accompagnement social dans les structures d'hébergement doit être recherché par l'ensemble des parties prenantes de la politique publique.

Graphique 10 : proportion de séjours aboutissant à une sortie par destination déclarée sur l'ENC, par décile d'ETP socio-éducatifs rapportés au nombre de places et par statut d'établissement, 2023



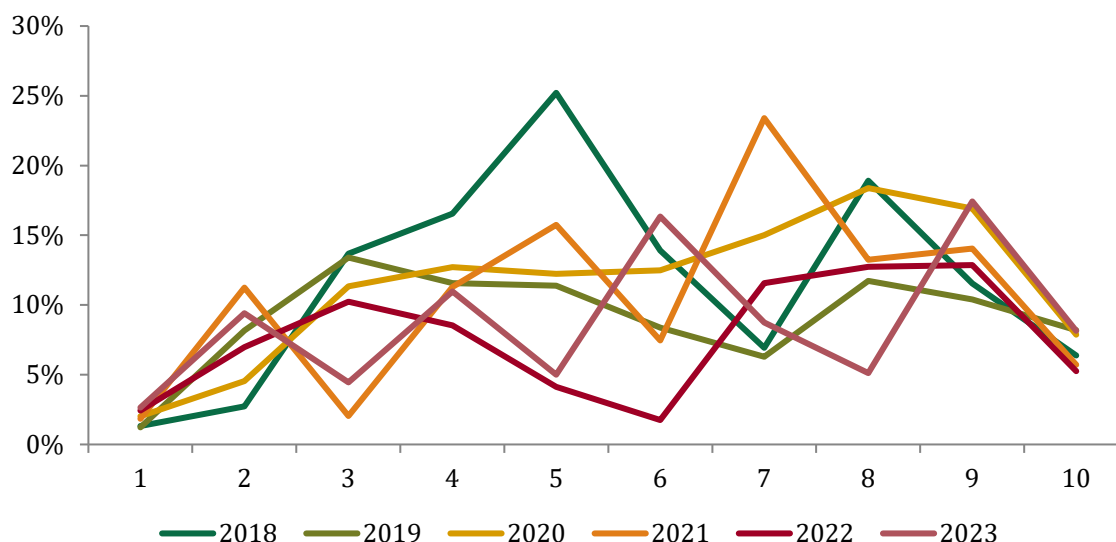
Source : ENC, calculs du pôle Science des données de l'IGF.

Graphique 11 : proportion de séjours aboutissant à une sortie par destination déclarée sur l'ENC, par décile d'ETP socio-éducatifs rapportés au nombre de places et par statut d'établissement, 2022



Source : ENC, calculs du pôle Science des données de l'IGF.

Graphique 12 : proportion du nombre de séjours aboutissant à un logement ordinaire déclarée sur l'ENC par décile d'ETP socio-éducatifs rapportés au nombre de places, 2018-2023



Source : ENC, calculs du pôle Science des données de l'IGF. Note : cette analyse inclut les étrangers en situation irrégulière pour lesquels une sortie vers le logement n'est pas possible.

3. Les disparités observées entre les différents dispositifs d'hébergement devraient être progressivement atténuées avec la réforme de la tarification envisagée par la Dihal dont le contenu pourrait être enrichi voire accompagné par un scénario de transition

Encadré 8 : Précision méthodologique

La mission a conduit les analyses du 3.1. et du 3.2. avec la précision la plus fine possible au regard des données disponibles. Ainsi, lorsqu'il n'était pas possible de ventiler par département les dépenses, la mission a considéré que l'échelle la plus pertinente d'analyse était la région.

Concernant les dépenses d'hébergement d'urgence deux régions n'ont pas pu être ventilées par départements. La mission a donc décidé de retenir ces régions dans les analyses ci-dessous en les assimilant à un département. Ces régions sont le Grand-Est et l'Île de France.

Concernant les nuitées hôtelières, ces régions sont l'Île de France, le Grand-Est et la Nouvelle-Aquitaine.

Concernant les CHRS, ces régions sont l'Île de France, les Hauts de France, le Grand-Est, la Normandie, la Bourgogne et la Bretagne.

Source : Mission.

3.1. Dans les départements ayant plus de 1 000 places en CHU, le CMU est de 29,8€ allant de 16,2€ dans le Grand-Est à 37,7€ en Île-de-France

En 2024, le coût moyen unitaire annuel (CMU) des centres d'hébergement d'urgence généraliste, présente une dispersion significative à l'échelle départementale (cf. tableau 14). Le CMU minimum observé est de 11,7€ et le maximum de 43,3€, ce qui traduit une amplitude significative. La médiane s'établit à 24,6, tandis que la moyenne est légèrement supérieure, à 25,6. Le premier quartile (Q1) est de 21,1 et le troisième quartile (Q3) atteint 29,3, indiquant une concentration des valeurs centrales dans un intervalle de 8,2 points. L'écart entre le minimum ainsi que l'écart entre le premier et le troisième quartile (8,2) témoignent d'une forte dispersion des données.

Pour les départements ayant plus de 1 000 places en centre d'hébergement d'urgence généraliste, cette dispersion autour de la médiane est légèrement plus marquée (Cf. tableau 13). En effet, le CMU moyen est de 29,8€ avec un maximum atteint en Ile-de-France à 37,7€ et un minimum atteint dans le Grand-Est à 16,2 €. L'écart interquartile pour cet échantillon est de 8,4€ ce qui témoigne d'une plus forte dispersion autour de la médiane pour les départements ayant plus de 1 000 places en centres d'hébergement d'urgence que pour la totalité des départements.

Tableau 13 : Coût moyen unitaire de l'hébergement d'urgence dans les départements ayant plus de 1 000 places d'hébergement d'urgence généraliste en 2024

Territoires	CP exécutés 2024 en M€	Nombre de places en 2024 en moyenne annuelle	CMU 2024 (par place, en €)
Ile De France	474 589 519	34 520	37,7
Grand Est	65 007 399	10 992	16,2
69	43 076 699	5 482	21,5
59	30 207 291	3 387	24,4
31	25 535 788	2 464	28,4
13	21 665 114	2 030	29,2
38	12 549 781	1 890	18,2
44	11 435 002	1 504	20,8
63	9 102 866	1 092	22,8
34	8 723 898	1 078	22,2

Source : Pôle sciences des données, d'après Chorus pour les crédits et Dihal pour le nombre de places. Note : Les données départementales pour l'Ile de France et le Grand-Est n'ont pas pu être construites par la mission depuis la base de données Chorus.

Tableau 14 : Dispersion du coût moyen annuel de l'hébergement d'urgence généraliste, en 2024 en €

	CMU 2024 en €
Min	11,7
Max	43,3
Med	24,6
Moy	25,6
Q1	21,1
Q3	29,3
Moyenne pondérée par le nombre de places	28,9

Source : Pôle sciences des données, d'après Chorus pour les crédits et Dihal pour le nombre de places. Note : Les données départementales pour l'Ile de France et le Grand-Est n'ont pas pu être utilisées par la mission depuis la base de données Chorus et ont ainsi été régionalisées.

3.2. Une convergence des coûts entre départements aux caractéristiques similaires, pour une équité territoriale des usagers, susceptible d'économiser 10,5 M€

La mission a procédé à une simulation d'un scénario d'économie budgétaire fondé sur l'identification des départements¹⁶ dont le coût moyen unitaire pour les structures d'hébergement d'urgence (hors CHRS) apparaît élevé, par rapport à celui de départements similaires.

¹⁶ Sur le plan méthodologique, au regard des données disponibles dans la base Chorus l'analyse a dû être conduite au niveau régional pour le Grand-Est et l'Île de France pour l'HU.

Annexe V

Les variables retenues pour établir les groupes de départements similaires (*clusters*) sont celles des inducteurs de coûts retenus par la Dihal dans l'équation tarifaire des CHRS :

- ♦ la proportion départementale d'établissements proposant des repas ;
- ♦ la proportion départementale d'établissements en zone de tension immobilière (zones Abis, A, B1 et B2) ;
- ♦ la proportion départementale d'établissements disposant d'un bâti regroupé ;
- ♦ la proportion de la superficie départementale pour laquelle les établissements sont propriétaires ;
- ♦ le nombre moyen de places par département ;
- ♦ la superficie moyenne par département.

Les départements/régions ayant un coût moyen unitaire (CMU) supérieur au 3^{ème} quartile sont « capés » au 3^{ème} quartile. **L'économie budgétaire associée serait de 10,5 M€.**

Ce scénario a l'avantage de :

- ♦ réduire les écarts entre départements qui ne sont pas expliqués par les inducteurs de coûts retenus par la Dihal, et ainsi d'améliorer l'équité territoriale ;
- ♦ optimiser l'enveloppe globale allouée au financement des structures d'hébergement d'urgence.

La mission note qu'aucune économie n'est réalisée en Île-de-France dans le scénario présenté.

Toutefois, le modèle de *clustering* présente les limites suivantes :

- ♦ la taille de l'échantillon tout d'abord : 80 départements/territoires servent à la construction des différents *clusters* ;
- ♦ les variables de *clustering* retenues ensuite : les inducteurs de coûts de la Dihal perdent en puissance statistique à la maille départementale et régionale.

Proposition n° 3 : faire converger des coûts des CHU par groupes de départements ayant des caractéristiques similaires sur la base des inducteurs de coûts retenus par la Dihal (10,5 M€ d'économies).

3.3. La réforme de la tarification amorcée par la Dihal doit permettre de lisser les hétérogénéités de CMU entre CHRS

3.3.1. En 2024, le CMU d'une place en CHRS était de 42,7 € alors que l'écart interquartile était de 6,2 €, soit 15 % du CMU

En 2024, le coût moyen unitaire annuel (CMU) en centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) présente une dispersion modérée entre départements bien que de fortes disparités persistent sur certains territoires (tableau 15). Le CMU total s'élève à 42,7 €. Le CMU médian s'élève à 43,5 €, proche de la moyenne (43,7 €), traduisant une distribution globalement équilibrée. L'écart interquartile est de 5,7 €, le premier quartile (Q1) s'établit à 40,5 € et le troisième quartile (Q3) à 46,2 €. Le coût minimum observé est de 33,3 €, tandis que le maximum atteint 60,6 €, témoignant de disparités persistantes entre certains territoires

Tableau 15 : Dispersion départementale du coût moyen annuel en CHRS en 2024 en €

	CMU 2024 en €
Minimum	33,3
Maximum	60,6

Annexe V

	CMU 2024 en €
Médiane	43,5
Moyenne	43,7
Quartile 1	40,5
Quartile 3	46,2
Total	42,7

Source : Pôle sciences des données d'après Chorus pour les crédits et Dihal pour le nombre de places.

3.3.2. La réforme de la tarification des CHRS doit permettre d'harmoniser le coût de la prise en charge tout en ayant un effet incitatif sur les différents postes de dépenses

3.3.2.1. La réforme de la tarification en CHRS souhaitée par la Dihal repose sur le passage d'un financement à la dépense à un financement à la recette sur la base d'une équation tarifaire harmonisée au niveau national

La Dihal est en train de revoir la méthode de tarification des CHRS (*cf. Annexe VI*). Elle indique à la mission que le modèle d'apprentissage par régression linéaire a été confirmé pour sa très grande lisibilité, sa précision, sa stabilité et son opérationnalité technique et métier forte

La Dihal a procédé à des tests sur le modèle linéaire qui l'ont conduit à retenir un modèle sans la variable ETP. Ainsi, les déterminants de coûts retenus pour cette réforme de la tarification sont :

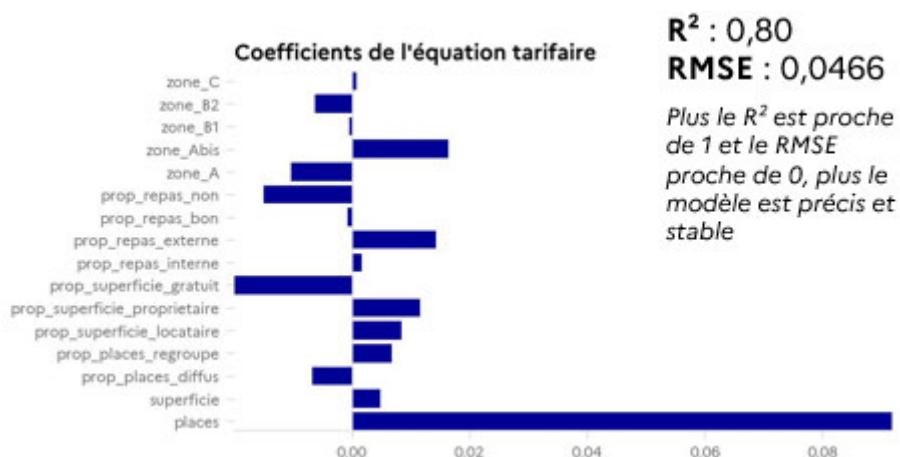
- ♦ la zone géographique ;
- ♦ la proposition ou non de repas ;
- ♦ le mode d'occupation du bâti ;
- ♦ le nombre de places.

La fiabilité du modèle est garantie par l'interaction entre les variables. Par ailleurs, la prédiction est fortement influencée par :

- ♦ le nombre de places qui structure la prédiction ;
- ♦ les autres variables qui affinent l'analyses.

Le choix de ne pas retenir la variable ETP est motivé, selon la Dihal, par le fait que les résultats du modèle sans la variable ETP sont quasi-équivalents en précision avec une meilleure stabilité. D'une part, cela offre une plus grande visibilité sur l'évolution des montants de dotation dans le temps. D'autre part, le fait que la variable du nombre de place soit combinée à une harmonisation des pratiques d'accompagnement permettra d'avoir un effet indirect sur les ETP.

Tableau 16 : Résultat du modèle d'équation tarifaire sélectionné



Source : Dihal.

3.3.2.2. La réforme portée par la Dihal doit permettre de lisser les inégalités départementales mises en valeur pas la mission

La réforme de la tarification entamée par la Dihal répond au constat d'une forte hétérogénéité des coûts entre CHRS. De fait, si le nombre d'ETP n'est pas un paramètre retenu dans la tarification, la Dihal estime que son modèle permettra une harmonisation des coûts par deux mécanismes :

- ♦ mettre en place une nomenclature de l'accompagnement qui formalisera un socle « métier » commun entre les établissements ;
- ♦ ne pas se reposer sur les taux d'encadrement existants, et fortement hétérogènes matérialisés par le nombre d'ETP.

3.3.2.3. Le nouveau modèle de tarification n'aurait à ce stade pas d'effet sur le mode d'occupation du bâti bien qu'il inciterait à aller vers un loyer le moins cher pour les opérateurs

En l'état, les variables retenues par le modèle de tarification ne permettent pas de favoriser un mode d'occupation du bâti entre le modèle locatif ou le modèle propriétaire. Pour autant, la mission soutient positivement le fait que le modèle incite à aller chercher du foncier au coût le moins cher.

La mission s'interroge sur la possibilité, à terme, d'intégrer une contrainte permettant de favoriser le modèle propriétaire sur la location à des organismes à but lucratif. Ce mécanisme devra être analysé au regard des conclusions des travaux, en cours et à venir, de la Dihal sur le financement et l'occupation du bâti.

3.3.2.4. La mission préconise la mise en œuvre du modèle de régression enrichie de variables supplémentaires, et adossé à un suivi qualitatif avec une clause de révision selon une périodicité à définir

La mission identifie toutefois que la réforme, telle que présentée, ne tient pas compte :

- ♦ du projet social de l'établissement ;
- ♦ des coûts d'investissement et de travaux du bâti vétuste.

Elle note que la Dihal indique que la spécificité des publics sera prise en compte par le module complémentaire de tarification qui reposera sur des appels à projets au niveau local. En outre, le modèle proposé risque d'induire des comportements d'optimisation à la marge.

La mission estime qu'un modèle de régression enrichie serait préférable. Ce modèle intégrerait des variables supplémentaires ou effets croisés (ex : complexité des publics), à partir des données du SI SIAO.

La mission préconise de :

- ♦ conserver un mécanisme de modulation (complémentaire) fondé sur la typologie du public ou des projets spécifiques, ou encore la zone géographique. Le modèle pourrait ainsi intégrer des variables qualitatives encodées, comme le profil des publics (femmes, familles, jeunes, publics avec troubles psychiatriques, etc.) ;
- ♦ associer ce modèle à un suivi qualitatif (rapports d'activité, indicateurs sociaux) ;
- ♦ prévoir une clause de révision du modèle tous les X années, à définir, pour intégrer de nouvelles données ou réalités de terrain.

La variante que la mission préconise nécessite toutefois plus de données fines et homogènes à l'échelle nationale. Un travail d'analyse fin des données contenues dans le SI-SIAO doit être réalisé afin de compléter le modèle conçu à ce jour par la Dihal.

3.3.2.5. Si le modèle de tarification devait être mis en œuvre tel quel par la Dihal, la mission propose de l'accompagner, à moyen terme, d'un scénario de transition

L'objectif est d'accompagner le modèle actuellement envisagé par un scénario de transition. Cela permettrait de concilier simplicité à court terme et équité à moyen/long terme *via* une trajectoire en trois temps

Phasage préconisé :

- ♦ court terme (année 1) : déploiement du modèle linéaire actuel, avec, dans la mesure du possible, une convergence départementale fixée par la Dihal ;
- ♦ moyen terme (années 2-3) : expérimentation d'une modulation qualitative à partir de la connaissance fine des publics, de leurs besoins et de leurs parcours (grille évaluant les publics, les projets, etc.) ;
- ♦ long terme (années 4-5) : étude de faisabilité d'une tarification à la prestation, *via* des projets pilotes territoriaux.

La réforme proposée par la Dihal constitue une avancée en termes de pilotage budgétaire et de lisibilité des dotations. Toutefois, pour en assurer l'efficacité, la justice sociale et l'équité de traitement des bénéficiaires de la politique publique sur l'ensemble du territoire national, elle gagnerait à s'accompagner de mécanismes correcteurs modulables. Cette approche permettrait de conjuguer efficacité financière, équité territoriale et reconnaissance des missions sociales assurées par les CHRS.

3.4. Les dispositifs visités par la mission dans différents départements présentent des structures de coûts inégales

La mission observe une forte hétérogénéité de la structure de coûts entre les différents dispositifs qu'elle a visités (Cf. tableau 17).

[REDACTED]	
[REDACTED]	
■	[REDACTED]
■	[REDACTED]
■	[REDACTED]
■	[REDACTED]
[REDACTED]	
■	[REDACTED]
■	[REDACTED]
■	[REDACTED]
■	[REDACTED]
■	[REDACTED]
■	[REDACTED]

Annexe V

[illegible]

Annexe V

[illegible]

***Source :** Mission, d'après les données transmises par les établissements visités. **Note :** Les totaux de coûts décomposés supérieurs au coût total correspondent à des reprises d'excédents, à l'inverse les totaux inférieurs au coût total correspondent à des déficits.*

Annexe V

La mission a jugé pertinent de détailler le modèle d'un HUDA et d'un CADA gérés par la même association dans la même métropole.

À Bordeaux, l'association CAIO gère un CADA disposant de 570 places, soit 1,2 % du parc national, dont 28 % sont en diffus auprès de bailleurs sociaux. L'association déclare à la mission qu'elle emploie un travailleur social pour 20 personnes hébergées.

L'association précise à la mission que le coût d'accompagnement en CADA interpelle dans la mesure où il est plus élevé qu'en HUDA (cf. tableau 18) alors que l'accompagnement de la procédure est très chronophage pour les travailleurs sociaux dans l'HUDA. L'association CAIO indique que ce coût de l'accompagnement est aussi élevé en CAES, or c'est bien dès l'entrée en HUDA que le maximum est fait pour la suite du parcours : domiciliation, demande d'asile, accompagnement social, accompagnement des familles, scolarisation des enfants.

L'association CAIO indique que 39,5 % des personnes hébergées dans cette structure sont déboutées de leur demande à la sortie du DNA.

Tableau 18 :

Date		Time		Location		Weather		Wind		Sea		Visibility		Remarks	
1	10/10/2023	08:00	09:00	10/10/2023	08:00	10/10/2023	08:00	10/10/2023	08:00	10/10/2023	08:00	10/10/2023	08:00	10/10/2023	08:00
2	10/10/2023	09:00	10:00	10/10/2023	09:00	10/10/2023	09:00	10/10/2023	09:00	10/10/2023	09:00	10/10/2023	09:00	10/10/2023	09:00
3	10/10/2023	10:00	11:00	10/10/2023	10:00	10/10/2023	10:00	10/10/2023	10:00	10/10/2023	10:00	10/10/2023	10:00	10/10/2023	10:00
4	10/10/2023	11:00	12:00	10/10/2023	11:00	10/10/2023	11:00	10/10/2023	11:00	10/10/2023	11:00	10/10/2023	11:00	10/10/2023	11:00
5	10/10/2023	12:00	13:00	10/10/2023	12:00	10/10/2023	12:00	10/10/2023	12:00	10/10/2023	12:00	10/10/2023	12:00	10/10/2023	12:00
6	10/10/2023	13:00	14:00	10/10/2023	13:00	10/10/2023	13:00	10/10/2023	13:00	10/10/2023	13:00	10/10/2023	13:00	10/10/2023	13:00
7	10/10/2023	14:00	15:00	10/10/2023	14:00	10/10/2023	14:00	10/10/2023	14:00	10/10/2023	14:00	10/10/2023	14:00	10/10/2023	14:00
8	10/10/2023	15:00	16:00	10/10/2023	15:00	10/10/2023	15:00	10/10/2023	15:00	10/10/2023	15:00	10/10/2023	15:00	10/10/2023	15:00
9	10/10/2023	16:00	17:00	10/10/2023	16:00	10/10/2023	16:00	10/10/2023	16:00	10/10/2023	16:00	10/10/2023	16:00	10/10/2023	16:00
10	10/10/2023	17:00	18:00	10/10/2023	17:00	10/10/2023	17:00	10/10/2023	17:00	10/10/2023	17:00	10/10/2023	17:00	10/10/2023	17:00
11	10/10/2023	18:00	19:00	10/10/2023	18:00	10/10/2023	18:00	10/10/2023	18:00	10/10/2023	18:00	10/10/2023	18:00	10/10/2023	18:00
12	10/10/2023	19:00	20:00	10/10/2023	19:00	10/10/2023	19:00	10/10/2023	19:00	10/10/2023	19:00	10/10/2023	19:00	10/10/2023	19:00
13	10/10/2023	20:00	21:00	10/10/2023	20:00	10/10/2023	20:00	10/10/2023	20:00	10/10/2023	20:00	10/10/2023	20:00	10/10/2023	20:00
14	10/10/2023	21:00	22:00	10/10/2023	21:00	10/10/2023	21:00	10/10/2023	21:00	10/10/2023	21:00	10/10/2023	21:00	10/10/2023	21:00
15	10/10/2023	22:00	23:00	10/10/2023	22:00	10/10/2023	22:00	10/10/2023	22:00	10/10/2023	22:00	10/10/2023	22:00	10/10/2023	22:00
16	10/10/2023	23:00	00:00	10/10/2023	23:00	10/10/2023	23:00	10/10/2023	23:00	10/10/2023	23:00	10/10/2023	23:00	10/10/2023	23:00
17	10/10/2023	00:00	01:00	10/10/2023	00:00	10/10/2023	00:00	10/10/2023	00:00	10/10/2023	00:00	10/10/2023	00:00	10/10/2023	00:00
18	10/10/2023	01:00	02:00	10/10/2023	01:00	10/10/2023	01:00	10/10/2023	01:00	10/10/2023	01:00	10/10/2023	01:00	10/10/2023	01:00
19	10/10/2023	02:00	03:00	10/10/2023	02:00	10/10/2023	02:00	10/10/2023	02:00						

Source : Mission, d'après les données transmises par l'association CAIO, gestionnaire d'un CADA à Bordeaux.

À noter que des recettes provenant de la participation financière des personnes hébergées viennent en compensation financière. En 2024, cette participation financière s'élevait à 16 250 € (soit 1,5 % du coût TTC), soit une moyenne de 130€ de participation par place à l'année.

À Bordeaux, l'association CAIO gère l'un des HUDA disposant de 570 places (soit 6,7 % du parc national d'HUDA) dont les trois sites proposent de l'hébergement collectif (360 places) et du diffus (27 logements auprès de bailleurs privés ou publics). Selon l'association CAIO, si le diffus est moins coûteux, le collectif est indispensable pour favoriser le lien avec et entre les personnes hébergées dont les repères sont sécurisés selon les groupes ou communautés d'intérêt.

Suite à l'annonce du Gouvernement de fermeture de 6 000 places dans le DNA, 45 places seront fermées dans cet HUDA en 2025. Ce choix a été fait par la direction départementale, de l'emploi, du travail et des solidarités (DDETS) en raison de la sous-occupation structurelle de l'établissement.

La mission a constaté 11,45 ETP (hors accueil et veille de nuit) dont 0,57 % de fonction support – comptabilité et ressources humaines). L'association CAIO déclare employer un travailleur social pour 30 à 35 personnes hébergées. L'association a expliqué à la mission que le ratio d'encadrement est plus faible que ce qui est prévu par le cadre normatif, mais que ce constat est à pondérer car sur chacun des trois sites d'hébergements collectifs, l'association a obtenu par négociation le recrutement d'un agent d'accueil présent en permanence et des veilleurs de nuit.

[illegible]

- la signature d'un contrat de gré à gré avec un prestataire hôtelier :

- Le financement de gué à gué peut se faire :

↑ via subvention au SIAO (cf. figure 2) :

- Le financement par commande publique peut se faire :

- ▲ **vis un accord cadre à long de commande**, avec gestion quotidienne exclusivement

- Les acheteurs de nuitées hôtelières sont :

- ◆ des groupements d'intérêt public (GIP)¹⁸ ;
- ◆ les SIAO¹⁹ (article L. 345-2 du CASF) ;
- ◆ les services déconcentrés de l'État.

L'État prend en charge les nuitées hôtelières via des transferts financiers aux SIAO effectués dans le cadre des conventions passées entre le représentant de l'État dans le département et un SIAO unique dans le même département.

Encadré 9 : Système d'achat de nuitées hôtelières pour l'hébergement d'urgence des personnes en situation d'exclusion en Île de France jusqu'au 5 mai 2028

Le Samusocial de Paris a mis en place un système d'achat électronique de nuitées à l'hôtel pour l'hébergement d'urgence des personnes en situation d'exclusion en Île-de-France.

Les hôtels intéressés doivent obtenir un agrément après soumission d'une offre détaillée, incluant prestations, équipements et tarifs. Une fois agréés, ils participent à des marchés spécifiques de réservation gérés sur une plateforme dédiée, un système d'acquisition dynamique (SAD) (« Delta »).

Les prestations sont classées en trois catégories :

- ◆ hôtels à vocation sociale, offrant des conditions dignes pour les longs séjours ;
- ◆ hôtels de tourisme, avec des services classiques ;
- ◆ hôtels de mise à l'abri, pour des hébergements temporaires.

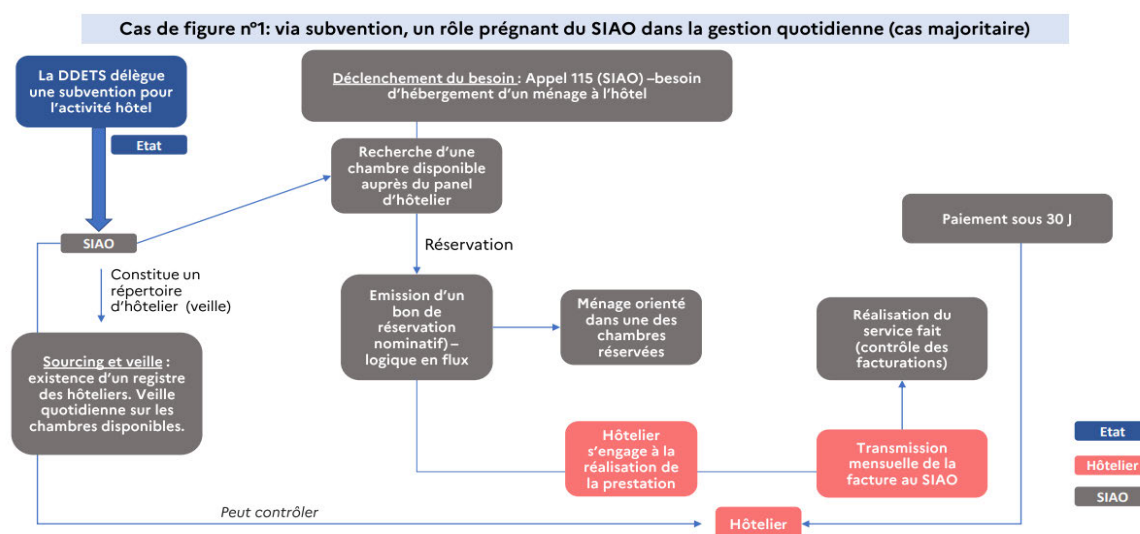
Les offres sont évaluées selon des critères techniques (qualité des équipements, hygiène, etc.) et financiers (tarifs et cohérence des coûts). Un cahier des clauses particulières synthétise les exigences minimales permettant de proposer des nuitées.

Avec des besoins journaliers estimés à 53 000 nuitées gérées chaque jour à la date de la publication de l'appel d'offres, ce système garantit un hébergement adapté, flexible et contrôlé, tout en assurant une gestion efficace et réactive face à l'urgence sociale.

Le 1^{er} mai 2025, 19 689 nuitées seront réservées via le SAD soit 41 % des nuitées. Ce total était de 12 % en octobre 2024, de 31 % en mars 2025 et la barre des 50 % devrait être passée en juillet 2025. Delta prévoit une intégration progressive des nuitées dans le SAD pour un atterrissage à 89 % des nuitées financées fin 2025.

Source : Mission, d'après les informations communiquées par le Samusocial de Paris.

Figure 2 : Achat de nuitées hôtelières via subvention

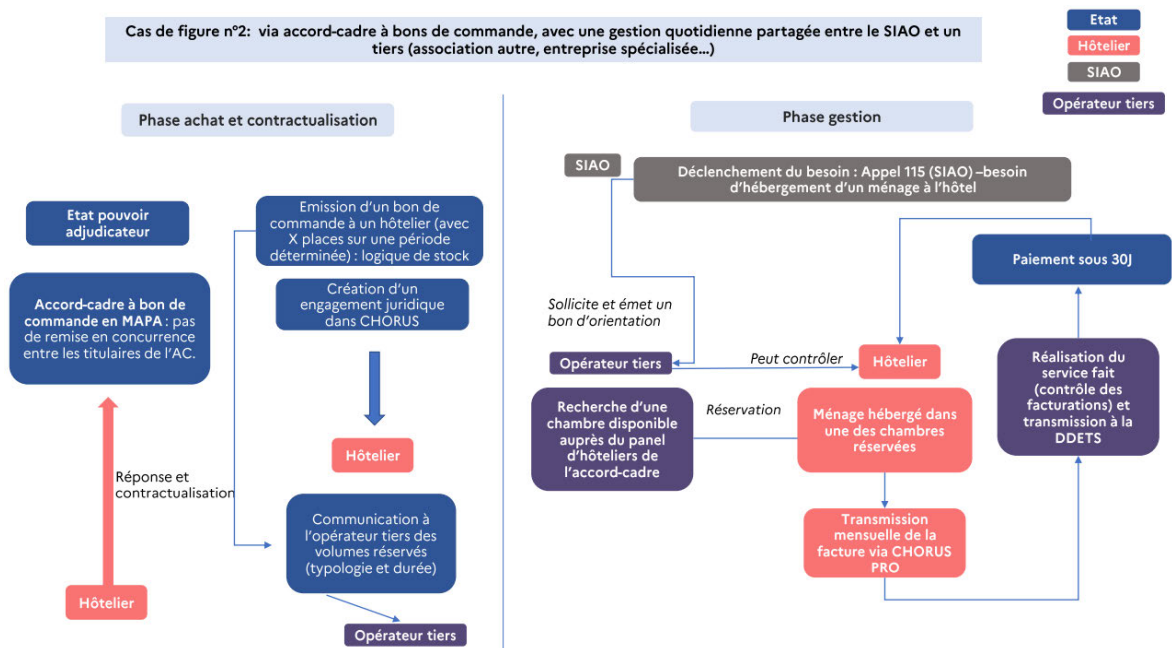


¹⁸ Comme Delta pour le Samu Social de Paris

¹⁹ Association, groupement d'association, groupements de coopération sociale et médico-sociale (GCSMS), GIP

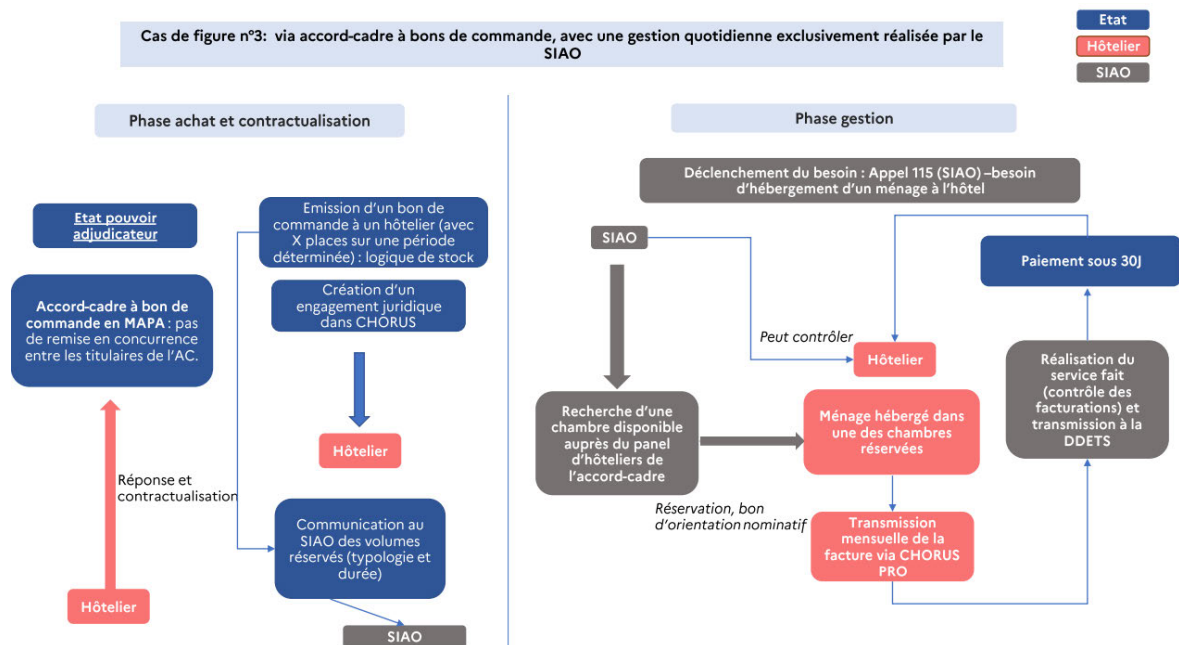
Source : Dihal.

Figure 3 : Achat de nuitées hôtelières via accord-cadre à bons de commande avec gestion quotidienne partagée entre le SIAO et un tiers



Source : Dihal.

Figure 4 : achat de nuitées hôtelières via accord cadre à bons de commande, avec gestion quotidienne exclusivement réalisée par le SIAO



Source : Dihal.

4.2. Fortement dépendante de la structure du marché locale, la formation des prix à l'hôtel est contrainte pour la puissance publique dans un contexte de fortes tensions sur le marché immobilier

4.2.1. La formation des prix hôteliers repose sur un triptyque : structure, prestation, territoire

La formation des prix à l'hôtel dans le cadre de l'hébergement d'urgence repose sur un équilibre entre **structure**, **prestations** et **territoire** :

- ◆ **la configuration de l'établissement joue un rôle déterminant, la typologie de l'hôtel** (chaînes commerciales ou indépendants, localisation en centre-ville ou en périphérie, proximité des services publics) conditionne les coûts d'exploitation et les marges possibles ;
- ◆ **la qualité des prestations**, telles que la taille des chambres, le nombre de personnes hébergées par chambre, et les équipements disponibles (micro-ondes, accès *Wi-Fi*, etc.) a un poids dans la formation du coût ;
- ◆ **le territoire** exerce une influence sur la capacité de négociation des opérateurs, à travers :
 - le degré de concurrence plus ou moins fort entre établissements (monopole, oligopole, etc.) ;
 - l'attractivité touristique de la zone ;
 - le niveau d'acceptabilité sociale de l'hébergement des publics sans domicile.

Enfin, un facteur transversal résidant dans le degré d'urgence dans la mise à l'abri contraint de fait l'État dans sa gestion notamment dans des cas de nécessité de loger des publics très vulnérables suite à ;

- ◆ une ordonnance de jugement du juge du référé-liberté ;
- ◆ diverses situations d'urgence (évacuations, expulsions, sinistres) ;
- ◆ des conditions climatiques très dégradées.

La formation des prix hôteliers dans le cadre de l'hébergement social varie fortement selon les écosystèmes territoriaux, qu'ils soient de type *ouvert* ou *fermé* :

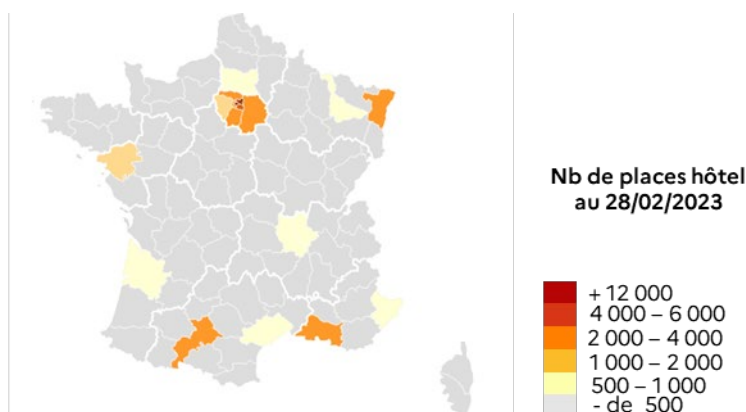
- ◆ dans les territoires *ouverts*, comme l'Île-de-France, la forte concurrence entre hôteliers et le renouvellement fréquent de l'offre permettent à l'État de mieux négocier les prix et les prestations. La diversité de l'offre, tant en quantité qu'en qualité, donne au pouvoir adjudicateur une capacité d'arbitrage renforcée. Il peut capter rapidement de nouvelles places et ajuster ses choix selon les conditions du marché, ce qui favorise une différenciation tarifaire ;
- ◆ à l'inverse, dans les territoires *fermés*, où la concurrence est limitée, le marché est capté par quelques opérateurs historiques spécialisés, souvent très dépendants des marchés publics. Le faible renouvellement de l'offre et la concentration autour d'acteurs quasi-monopolistiques réduisent fortement les marges de négociation de l'État. Les prix peuvent ainsi être élevés, parfois jusqu'à 100 % du coût unitaire moyen²⁰. Cette situation reflète une forme d'oligopole où l'interdépendance entre l'État et les opérateurs freine toute dynamique concurrentielle, ce qui alimente un risque d'infructuosité croissant pour les appels d'offres.

²⁰ D'après diaporama sur la formation des prix hôteliers par la Dihal.

Or, la répartition territoriale des nuitées financées par le programme 177 fait apparaître une concentration géographique très marquée (cf. tableau 20). En effet, 90 % des nuitées sont concentrées dans seulement 16 départements en 2022, traduisant une inégale répartition de cette offre d'hébergement sur le territoire national.

Cette polarisation s'explique en grande partie par la pression accrue en matière d'hébergement d'urgence dans certaines zones urbaines à forte densité de population, en particulier en Île-de-France. Cette dernière concentre à elle seule près de 71 % des nuitées mobilisées au niveau national, témoignant de la centralité des besoins, mais aussi de la tension structurelle du dispositif dans ce périmètre.

Tableau 20 : Répartition géographique des nuitées hôtelières dans l'hébergement d'urgence au 28 février 2023.



Source : Dihal.

4.2.2. Les tensions sur le marché immobilier peuvent faire monter le prix des nuitées à la faveur des opérateurs d'hébergement alors que l'état est en position d'infériorité dans la négociation

S'il s'est avéré être une nécessité dans les années récentes, le recours aux nuitées hôtelières est percuté par trois tendances qui **exercent une pression à la hausse sur les prix** :

- ◆ la tension sur le marché immobilier ;
- ◆ la demande croissante d'hôtel sociaux ;
- ◆ la concurrence entre les politiques publiques²¹ et gestionnaires publics pour l'occupation des nuitées hôtelières disponibles.

De plus, les différentes pratiques d'achats de nuitées hôtelières font actuellement peser des risques divers s'étant déjà matérialisés par des poursuites pénales dans certains départements visités par la mission²² :

- ◆ risque juridique de ne pas se conformer aux règles de la commande publique ;
- ◆ risques de délits d'initié ;
- ◆ risque de favoritisme ;
- ◆ risque de faible maîtrise des risques afférents à cette activité.

²¹ Notamment avec les départements pour la mise à l'abri des publics relevant de leur compétence.

²² Dans les Bouches-du-Rhône par exemple avec le jugement des 13 et 14 septembre 2023 dont le principal condamné est M. Mordechai D.

À titre d'exemple, le SIAO 13 de Marseille paie par nuitée, pour un hôtel dans le premier arrondissement :

- ◆ 40 € pour une chambre équipée une personne ;
- ◆ 50 € pour deux personnes ;
- ◆ 65 € pour trois personnes ;
- ◆ 80 € pour quatre personnes ;
- ◆ 100 € pour cinq personnes.

Or, ce tarif n'inclut aucun accompagnement social. S'il existe, cet accompagnement social est financé selon les départements par le SIAO ou les associations qui ont la charge des équipes mobiles de veille sociale intervenant à l'hôtel (Cf. 4.3.1). Des situations similaires ont été observés lors des différents déplacements de la mission.

Aussi, sans qu'elle soit en mesure de généraliser cette observation, la mission a pu constater lors de ses déplacements des pratiques d'achat de nuitées dans d'anciens hôtels au-delà des prix du marché²³. Le tarif pratiqué par nuitée dans certains hébergements est plus cher pour la puissance publique que si la même chambre était réservée via des sites de réservation en ligne²⁴ ou sur le marché locatif²⁵. Ce constat est d'autant plus surprenant que tant par les taux de remplissage des places que par la durée des prises en charge (cf. Annexe II) et le fonctionnement de ce marché, les achats de nuitées par l'État dans ce cadre, garantissent un taux de remplissage de 100 % en rythme annuel.

Par ailleurs, la mission a pu constater que dans certains cas, des établissements dits « hôteliers » n'avaient en réalité jamais eu d'activité hôtelière et avaient été achetés par des promoteurs immobiliers dans le but d'en faire des établissements mis à disposition des SIAO pour de l'hébergement d'urgence. Ce constat laisse penser qu'il y aurait un intérêt économique plus important à mettre à disposition des nuitées hôtelières plutôt que d'en faire des logements ou de faire entrer ces biens sur le marché locatif plus largement. **Dans cette situation, l'État semble financer, à des rendements supérieurs à ceux du marché locatif, des bailleurs privés à but lucratif pour assurer ses obligations d'hébergement.**

De plus, l'État est placé en situation d'infériorité sur le marché de l'achat des nuitées hôtelières en raison de :

- ◆ la concurrence entre les politiques publiques ;
- ◆ la faible visibilité sur l'enveloppe disponible en début d'exercice (cf. annexe VI) ;
- ◆ le manque d'harmonisation des pratiques d'achat des nuitées hôtelières.

Ainsi, l'État est tributaire de l'offre, sous dimensionnée face à la demande, notamment dans les zones les plus tendues.

²³ Que le contre factuel soit la mise en vente de nuitées hôtelières ou la mise en location d'un tel bien.

²⁴ Comparatif effectué sur des sites de réservation en ligne sur la base du standard et de la localisation des hôtels.

²⁵ C'est particulièrement le cas pour l'achat, dans le cadre d'un marché public géré par la DGCS, de 3 675 places d'HUAS à l'automne 2016 et reconduit pour 5 ans en 2022.

4.2.3. Dans le cadre du passage aux règles de la commande publique, les services déconcentrés de l'État pourraient s'appuyer sur les plateformes régionales des achats (PFRA) dans un objectif de préservation de l'intensité concurrentielle du marché

La procédure de commande publique pour l'achat de nuitées hôtelières est encadrée par une obligation : dès lors que le montant de la transaction dépasse 40 000 € sur l'ensemble de la durée du marché, il est nécessaire de recourir à une procédure formalisée. Le code de la commande publique ne permet pas d'y déroger pour des motifs d'opportunité, et le rapport *Les relations entre l'État et les gestionnaires des structures d'hébergement* de la Cour des comptes en 2024 insiste sur la nécessité de systématiser le recours au marché public pour ces prestations, dans une logique de régularité juridique et de transparence.

Les seuils à partir desquels les marchés publics de services sociaux font l'objet d'une obligation de publicité, sont fixés à 750 000 € HT pour les pouvoirs adjudicateurs²⁶.

Toutefois, le cadre réglementaire prévoit une certaine souplesse avec le recours au MAPA (marché à procédure adaptée), qui constitue un outil pour l'achat de nuitées hôtelières, y compris en situation d'urgence ou de besoins ponctuels. Ce type de procédure permet à l'acheteur public de définir librement ses modalités de mise en concurrence, sous réserve du respect des principes fondamentaux de la commande publique lié à :

- ◆ l'égalité de traitement ;
- ◆ la liberté d'accès ;
- ◆ la transparence.

Cela offre donc une marge de manœuvre aux acheteurs tout en garantissant la sécurité juridique des opérations.

Pour se conformer à ces exigences, plusieurs régions (Auvergne-Rhône-Alpes, Grand Est) ont mis en place des plateformes consacrées à l'achat de places d'hôtel afin de rationaliser le recours à celui-ci et de piloter plus étroitement les coûts et la qualité des prestations.

La procédure de commande publique s'accompagne du déploiement d'un cahier des charges de standards pour les nuitées achetées. Or, le Samu Social de Paris qui opère la plateforme d'achat des nuitées hôtelières Delta a estimé que l'intégration progressive des nuitées hôtelières dans un marché d'acquisition dynamique devrait entraîner une hausse du coût moyen de la nuitée. En effet, il passerait de 19,37€ en octobre 2024 à :

- ◆ 20,33 € selon les estimations basses ;
- ◆ 20,94€ selon les estimations hautes²⁷.

²⁶ Avis relatif aux contrats de la commande publique ayant pour objet des services sociaux et autres services spécifiques, JORF n° 0077 du 31 mars 2019 et annexe.

²⁷Le Samu Social de Paris estime cette projection et la hausse du coût moyen unitaire TTC d'une nuitée hôtelière d'ici fin 2025 à l'aide de la méthodologie suivante :

- Établissements actuellement sous agrément marché public et actifs au niveau des réservations : coût actuel observé ;
- Candidature initiée avec une offre finalisée : coût indiqué sur le portail Delta par le soumissionnaire de l'offre ;
- Candidature initiée sans offre finalisée : hypothèse à 5 % (fourchette basse) et 10 % (fourchette haute) ;
- Candidature non-initiée, mais établissements qui indiquent une candidature certaine au marché public en 2025 : hypothèse à 5 % (fourchette basse) et 10 % (fourchette haute) ;
- Établissements qui indiquent ne pas vouloir candidater en 2025 : coût actuel observé sous Conditions générales d'achat (CGA). Aucune renégociation tarifaire n'est possible pour les établissements hors marché.

En outre, la Cour souligne dans son rapport relatif aux relations entre l'État et les opérateurs d'hébergement, que « [...] si le marché public permet une visibilité sur les coûts, une sécurisation financière des hôteliers et un encadrement du volume et de la qualité des prestations, il impliquait néanmoins une procédure lourde et peu adaptée aux fluctuations de la demande, un risque d'infructuosité notamment en cas de faible volume, **voire parfois des surcoûts.** ».

Ces analyses sont par ailleurs corroborées par la Dihal qui indique qu'une hausse des coûts entre 3% et 15% a été observée sur le passage sous marché public sur la base d'expérimentations conduites en Haute-Garonne ou dans le Rhône.

Ainsi, s'il existe, à la marge, un risque que ce cahier des charges ait un effet inflationniste sur le prix des nuitées hôtelières par rapport à la situation actuelle, la mission n'a pas été en mesure de chiffrer ce risque, ni de le pondérer face au risque inhérent à la structure du marché décrite dans les parties 4.2.1 et 4.2.2.

Pour limiter ce risque ainsi que celui inhérent à la structure du marché hôtelier sur un territoire, la mission préconise que les pouvoirs adjudicataires des futurs marchés publics optent pour l'instrument de marché public permettant de préserver la concurrence. **L'appel d'offre pour l'achat de nuitées hôtelière devra être adapté, au cas par cas, à chaque structure locale du marché hôtelier afin de renforcer son caractère concurrentiel et d'assurer une formation optimale du prix.** À cet égard, les services déconcentrés pourraient utilement saisir les plateformes régionales des achats (PFRA) de l'État, prévue par l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics (cf. encadré 10). De plus, un effort particulier devra être fait pour assurer une information systématisée sur les prix au niveau local et national.

Encadré 10 : La plateforme régionale des achats (PFRA) de l'État

Créée le 1^{er} janvier 2016 et placée auprès du secrétaire général pour les affaires régionales (SGAR), sous l'autorité du préfet de région, la plateforme régionale des achats (PFRA) de l'État :

- assure le rôle de relais de la Direction des Achats de l'État (DAE) dans la mise en œuvre de la politique des achats ;
- décline, au sein de la région, les orientations stratégiques définies par la DAE ;
- passe les marchés publics régionaux interministériels au bénéfice des services déconcentrés de l'État en région et des établissements publics adhérents ;
- anime le réseau régional des correspondants achats.

Source : Ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics.

4.3. Le coût de la prise en charge des personnes hébergées à l'hôtel est de 22, 1€ en moyenne bien que de fortes hétérogénéités entre départements aient été observées

4.3.1. Le coût de la nuitée hôtelière repose sur le coût de la chambre et le coût de l'accompagnement social à l'hôtel

La construction du coût de la nuitée à l'hôtel repose sur deux composantes principales :

- ♦ d'une part, le **coût de la chambre**, c'est-à-dire la prestation hôtelière facturée par l'établissement ;
- ♦ d'autre part, le **coût de l'accompagnement social** apporté aux ménages hébergés.

Ce dernier ne fait pas l'objet d'une ligne budgétaire unique mais résulte de plusieurs actions du programme 177. Il inclut notamment les crédits spécifiquement alloués à l'accompagnement dans le cadre de la brique hébergement d'urgence (HU), ainsi qu'une part des actions de veille sociale assurées par les services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO). Ces derniers contribuent, par leur mission de suivi et d'orientation, à l'accompagnement des publics hébergés à l'hôtel. La construction précise du coût de l'accompagnement nécessite ainsi de mobiliser l'ensemble de ces éléments budgétaires, en lien avec les données présentées dans l'annexe dédiée aux SIAO (cf. *Annexe III*).

La mission n'a pas pris en compte dans ses analyses, le coût de l'accompagnement social porté par les SIAO à l'hôtel en raison des hétérogénéités dans les modèles de financement (cf. *Annexe III*). **Le calcul du montant des nuitées hôtelières présenté dans cette annexe est donc un minorant de son coût réel.**

Par ailleurs, des pratiques hétérogènes dans la comptabilisation budgétaire de l'accompagnement social à l'hôtel peuvent entraîner des biais et divergences d'analyse et de comparaison entre les départements. À titre d'exemple, dans les Bouches-du-Rhône, l'accompagnement social à l'hôtel est uniquement porté par les associations opérant sur le territoire alors qu'en Île-de-France, il est porté par la plateforme d'accompagnement social à l'hôtel (PASH)²⁸.

4.3.2. Si le CMU des nuitées hôtelières était de 22,1€ en 2024, de fortes hétérogénéités persistent entre départements avec un écart interquartile représentant 56 % de la médiane des CMU départementaux

En 2024, le coût moyen unitaire (CMU) des nuitées hôtelières était de 22,1 € pour la France entière et de 21,9€ dans les seize départements comptant le plus de nuitées hôtelières (cf. tableau 21). Dans les seize départements comptant le plus de nuitées hôtelières, le CMU maximum est atteint dans le Maine et Loire avec un CMU de 32,5 € en 2024. Le minimum est à l'inverse atteint en Ile et Vilaine où le CMU en 2024 était de 18,4 €.

La mission relève de fortes hétérogénéités dans le coût des nuitées hôtelières rapportées au nombre de places entre départements (Cf. tableau 22). En effet, L'écart interquartile pour 2024 est de 15,2€ soit 40 % de la moyenne totale des CMU pour la même année et 56 % de la médiane, **témoignant d'une forte dispersion dans le coût des nuitées hôtelières entre départements.**

Ainsi, les modalités de formation des prix des nuitées hôtelières, la forte polarisation géographique de ces dernières, les tensions sur le marché hôtelier (Cf. 4.1. & 4.2) et les hétérogénéités en matière de coûts moyens unitaires de ces nuitées incitent à un pilotage fin de cette offre d'hébergement. La mission recommande donc un pilotage stratégique de l'offre hôtelière sur l'ensemble du territoire, avec une attention particulière portée aux territoires les plus exposées (Cf. tableau 21).

Proposition n° 4 : piloter de façon stratégique l'offre hôtelière d'hébergement, articulée à une politique de sortie d'hôtel vers des solutions pérennes, en assurant un suivi des prix en s'appuyant sur les services déconcentrés de l'État. S'agissant des futurs achats de nuitées hôtelières, opter pour l'instrument de marché public permettant de préserver la concurrence et mobiliser les plateformes régionales des achats de l'État (PFRA).

²⁸Plateformes départementales gérées par un opérateur unique retenu pour chaque département.

Annexe V

Tableau 21 : Nuitées hôtelières en 2024 pour les 16 départements présentant le plus grand nombre de nuitées hôtelières

Étiquettes de lignes	Coût budgétaire en €	Nombre de places en 2024	CMU 2024 (en € par place)
Ile De France	359 293 160	46 748	21,1
Grand Est	31 333 023	4 413	19,5
13	18 591 682	1 963	25,9
31	19 276 176	1 717	30,7
44	11 670 312	1 156	27,7
69	11 651 208	1 069	29,9
34	8 836 839	824	29,4
35	4 777 130	710	18,4
60	5 013 057	644	21,3
Nouvelle Aquitaine	5 879 869	594	27,1
42	3 649 972	495	20,2
63	3 510 573	357	27,0
14	2 653 500	288	25,2
49	3 085 396	260	32,5
38	2 361 880	245	26,5
26	1 770 094	159	30,5

Source : Pôle sciences des données, d'après Chorus pour les crédits et Dihal pour le nombre de places. Légende : CMU : coût moyen unitaire. Note : La mission a décidé de conserver la maille régionale lorsque des dépenses interdépartementales bousaient l'analyse au niveau départemental.

Tableau 22 : Dispersion départementale du coût moyen unitaire par place entre 2022 et 2024 pour les nuitées hôtelières

	CMU 2024 (en €)
Minimum	0,3
Maximum	529,1
Médiane	27,0
Moyenne	38,5
Quartile 1	19,6
Quartile 3	34,8
Total	22,1

Source : Pôle sciences des données, d'après Chorus pour les crédits et Dihal pour le nombre de places. Légende : CMU : coût moyen unitaire. Note : Les valeurs extrêmes de nuitées hôtelières, notamment le maximum sont dues à un nombre de nuitées faible en moyenne annuelle dans certains départements. Les valeurs minimum et maximum semblent incohérentes, sans que cela n'ait d'effet notable sur les analyses de dispersion entre les quartiles.

5. La limitation des charges inhérentes au bâti, qui peuvent atteindre 30 % du budget des établissements est un impératif tant pour abaisser le coût de la prise en charge que pour en contenir son évolution

5.1. Le budget consacré au bâti peut représenter plus de 30 % des coûts et est fortement dépendant des modalités de mobilisation du foncier tout en ayant un effet sur le niveau d'accompagnement

5.1.1. Les charges inhérentes au bâti sont multifactorielles et peuvent représenter plus de 30 % du budget des organismes gestionnaires

Si à l'échelle nationale, le poids du bâti dans la structure de coût s'établit autour de 20 % à 30 % des coûts selon le type d'établissement, la mission a pu observer de fortes variations selon les établissements en lien avec les facteurs suivants :

- ◆ le modèle d'occupation du bâti (locataire du parc privé, locataire du parc social ou public, propriétaire, occupation à titre gracieux ou sous les prix du marché) ;
- ◆ le type d'hébergement (collectif ou diffus) ;
- ◆ l'état du bien occupé ;
- ◆ dans le cas d'une occupation locative, du statut du propriétaire et notamment s'il remplit des missions d'intérêt général dans le cadre de construction, attribution et gestion de logements sociaux.

À titre d'exemple, la mission a étudié le poids du bâti et du foncier au gré de ses déplacements dans les territoires visités et constate qu'il représente en majorité plus de 30 % des coûts (cf. tableau 23)²⁹. Les coûts liés au bâti ont ainsi été analysés par la mission sur la base des rapports d'activité des structures :

- ◆ pour les structures du SamuSocial de Paris, qui n'est pas propriétaire, ces charges dépassent 50 % des dépenses totales, et elles représentent plus de 40 % d'entre elles dans les CHU dédiés aux personnes isolées. Dans le détail, seuls deux établissements sont occupés gratuitement, la majorité des places gérées par le SamuSocial de Paris supportent des coûts de marché ou proches, ce qui réduit d'autant les marges de manœuvre budgétaires pour l'accompagnement des bénéficiaires ;
- ◆ pour les structures visitées du groupe Adoma, dont le modèle historique est d'être propriétaire de son bâti, les charges liées au bâti atteignent **66 % des coûts à Aulnay-sous-bois** et **45 % à Valenton**³⁰ (deux structures locataires, Aulnay-sous-bois étant la propriété d'une société commerciale immobilière (SCI) ayant racheté des anciens hôtels de type Formule 1) ;
- ◆ pour l'ensemble des structures de Coallia³¹, le groupe affiche un poids global des loyers de **32 %**, auxquels s'ajoutent des coûts supplémentaires pour le gardiennage (4 %) et l'entretien/nettoyage (3 %), ce qui porte la part totale des charges liées au bâti à près de 40 % ;

²⁹ Cette analyse n'a pas vocation à être exhaustive mais de présenter les données relatives aux structures visitées par la mission.

³⁰ Cette proportion atypique résulte d'un bail conclu par Adoma avec le fonds d'investissement Hémisphère de la CDC Habitat, dans des conditions elles-mêmes probablement liées aux conditions d'acquisition initiales de ce bâti par Hémisphère.

³¹ Conformément aux éléments transmis par Coallia à la mission.

Annexe V

- ♦ **pour le CHRS La Simone géré par le groupe SOS à Marseille, 36 % de son budget est consacré aux charges de structure**, un niveau similaire à celui observé au global chez Coallia.

Tableau 23 : [REDACTED]

[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]
[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]
[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]
[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]
[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]
[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]
[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]

Source : Documents transmis par les structures et opérateurs à la mission dans le cadre de ses visites de terrain.

5.1.2. Les établissements affichant un budget immobilier plus contenu peuvent offrir un meilleur accompagnement social

La mission a pu constater dans ses analyses, sur un échantillon certes restreint, qu'un coût de l'occupation du bâti moins élevé (que ce soit sur un modèle propriétaire ou via des occupations à titre gracieux) n'entraînait pas nécessairement de baisse du coût de la place d'hébergement d'urgence. En effet, en l'absence de directives sur le taux d'encadrement (cf. Annexe VI), les structures peuvent adapter le niveau d'encadrement proposé.

Lors de ses visites de terrain et des entretiens conduits, la mission a pu objectiver qu'un accompagnement social renforcé était proposé par les organismes gestionnaires dans les structures occupées à titre gracieux ou à un prix inférieur à celui du marché, par exemple dans les structures d'hébergement d'urgence du Diaconat à Bordeaux.

De fait, au-delà des seules structures visitées et en se basant sur l'ENC, des taux d'encadrement plus élevés ont été constatés dans les CHRS dont les gestionnaires étaient propriétaires entre 2018 et 2022³². En effet, sur les 51 CHRS présentant le plus fort taux d'encadrement en nombre d'ETP par places financées entre 2018 et 2022 :

- ♦ 27 structures étaient détenues à 100 % par le gestionnaire ;
- ♦ 3 structures étaient détenues à 77 % par le gestionnaire.

Toutefois, il convient de noter que ces 30 structures avaient un coût moyen par place de 28 688€ sur la période contre un coût moyen de 20 751€ pour les 21 autres, indiquant que cela peut aussi expliquer un taux d'encadrement plus élevé.

5.2. La hausse de la part locataire de +4 p.p. entre 2018 et 2023, modèle dominant d'occupation du bâti (82 % en 2023) fait peser un risque d'augmentation de la dépense afférente, notamment au prix de marché

L'occupation du bâti par les structures peut se faire selon trois modalités :

- ♦ l'occupation locative d'un foncier public, parapublic (SNCF, RATP, AP-HP), social ou privé (privé, collectivités locales, bailleurs sociaux, mis à disposition sous les prix de marché) ;
- ♦ l'occupation à titre gracieux d'un foncier de l'État ou non (collectivités locales, bailleurs sociaux) ;
- ♦ l'occupation par le gestionnaire d'un foncier dont il est le propriétaire.

Le modèle d'occupation le plus largement répandu en 2023 est le modèle locataire avec 82 %³³ des dispositifs déclarés dans l'ENC pour 2023 avant le modèle propriétaire (15 %) et le mis à disposition à titre gracieux (3 %) (cf. tableau 25). En tendance, la part du modèle locataire a augmenté de 4 points de pourcentage (p.p.) entre 2018 et 2023. A l'inverse, la part du foncier propriétaire a baissé de 3 p.p. sur la même période. L'occupation de foncier mis à disposition à titre gracieux est restée stable sur la même période.

Or, le modèle locataire, lorsque le bailleur n'est pas social ou public et qu'il ne fournit pas un prix inférieur à celui du marché, pose plusieurs difficultés :

- ♦ il est en moyenne plus onéreux que le modèle propriétaire (cf. 5.3.1) ;

³² ENC, 2022.

³³ Au sein de cet ensemble, la mission n'a pas été en mesure de déterminer la nature du propriétaire du bâti, ni si le prix de la location était proche ou pas du prix du marché.

- ♦ il finance des bailleurs privés à but lucratif dans des conditions défavorables (pour l'État, difficulté d'accès au foncier et à s'engager sur le long terme).

Aussi, la mission « héberger » est le poste de dépenses qui porte la majorité de l'augmentation des coûts par missions entre 2018 et 2023 en CHRS et hors CHRS d'après l'étude nationale des coûts en volume (Cf. 1.3). Hors CHRS, la mission « héberger » représente 52 % de la hausse totale en volume et une hausse de 20 % sur ce seul poste. En CHRS, la hausse est de cette mission est de 9 % sur la période et de 38 % du volume total de la hausse.

La double tendance, baisse du foncier propriétaire et hausse du foncier locataire, menace donc la soutenabilité financière des structures gestionnaires, notamment au regard :

- ♦ des tensions croissantes sur le marché locatif, notamment social et très social ;
- ♦ des coûts fixes induits par le recours aux bailleurs privés ;
- ♦ de la raréfaction du foncier public et parapublic ;
- ♦ de la hausse des prix des loyers, notamment dans les centres urbains des principales métropoles où se concentrent les places d'hébergement d'urgence.

Or, comme indiqué *supra*, la variable majeure d'ajustement face au coût du bâti est l'accompagnement social.

Selon l'Union sociale pour l'Habitat (USH), environ 51 000 places d'hébergement d'urgence généraliste et DNA (soit près de 17 % du parc total) sont propriété des bailleurs sociaux. Il faut ajouter à ces places, les plus de 20 000 places détenues par Adoma, propriétaires de ces murs. Les places se ventilent de la façon suivante :

- ♦ environ 17 000 places en CADA ;
- ♦ environ 2 200 places en CPH ;
- ♦ environ 11 300 places en CHRS ;
- ♦ 20 000 places en CHU³⁴.

Ni l'USH, ni la mission n'ont été en mesure de caractériser, en raison du manque de données, une tendance à la hausse ou à la baisse du nombre de places d'hébergement dans le parc social.

³⁴Il n'existe aucun recensement permettant à l'USH de préciser ce chiffre, communiqué à la mission lors d'un entretien avec son directeur.

Annexe V

Tableau 24 : Analyse des modèles de détention immobilière des structures d'hébergement

								Zonage Robien A			
	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Evol 18/23	2021	2022	2023	Evol 21/23
Superficie totale moyenne / place											
Tous dispositifs confondus	28,1	30,4	29,8	28,8	28,5	28,0	0 %	24,7	26,6	23,7	-4 %
CHRS	28,2	29,0	29,9	30,0	28,8	29,1	3 %	26,9	25,5	26,6	-1 %
CHRS - Regroupé	28,6	30,2	31,5	32,3	30,8	30,7	7 %	28,2	26,6	27,6	-2 %
CHRS - Diffus	27,8	27,8	28,2	27,7	27,0	27,6	-1 %	25,5	24,3	25,7	1 %
HU hors CHRS	27,8	32,1	29,6	27,4	28,1	26,9	-3 %	21,8	27,6	21,4	-2 %
HU hors CHRS - Regroupé	32,8	39,8	36,3	32,4	30,8	30,3	-8 %	23,4	25,9	22,7	-3 %
HU hors CHRS - Diffus	22,8	24,7	23,4	22,7	25,3	23,7	4 %	20,2	29,4	20,1	-1 %
Superficie locaux moyenne / place											
Tous dispositifs confondus	17,7	18,4	18,1	17,6	17,0	17,0	-4 %	15,7	14,6	14,9	-5 %
CHRS	18,0	18,5	19,0	18,8	18,1	18,2	1 %	16,8	15,9	16,7	-1 %
CHRS - Regroupé	14,6	15,5	15,9	16,1	15,0	14,9	2 %	15,6	14,6	15,3	-2 %
CHRS - Diffus	21,6	21,7	22,2	21,6	21,2	21,5	0 %	18,2	17,3	18,3	1 %
HU hors CHRS	17,3	18,3	16,9	16,2	15,8	15,7	-9 %	14,2	13,5	13,5	-5 %
HU hors CHRS - Regroupé	16,2	17,3	14,3	13,4	12,9	13,1	-19 %	12,4	12,9	12,8	3 %
HU hors CHRS - Diffus	18,3	19,3	19,3	18,8	18,7	18,3	0 %	15,9	14,3	14,2	-11 %
Part propriétaire											
Tous dispositifs confondus	18 %	18 %	17 %	17 %	16 %	15 %	-17 %	23 %	18 %	18 %	-22 %
CHRS	21 %	22 %	22 %	21 %	19 %	19 %	-12 %	23 %	22 %	24 %	1 %
CHRS - Regroupé	43 %	44 %	44 %	41 %	39 %	37 %	-13 %	41 %	40 %	39 %	-4 %
CHRS - Diffus	5 %	6 %	7 %	7 %	7 %	7 %	27 %	8 %	8 %	11 %	34 %

Annexe V

								Zonage Robien A			
	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Evol 18/23	2021	2022	2023	Evol 21/23
HU hors CHRS	14 %	12 %	10 %	13 %	12 %	11 %	-20 %	24 %	14 %	13 %	-45 %
<i>HU hors CHRS - Regroupé</i>	28 %	22 %	19 %	19 %	20 %	18 %	-34 %	22 %	21 %	18 %	-15 %
<i>HU hors CHRS - Diffus</i>	5 %	6 %	5 %	9 %	6 %	7 %	37 %	25 %	6 %	8 %	-69 %
Part locataire											
Tous dispositifs confondus	79 %	78 %	80 %	80 %	82 %	82 %	4 %	72 %	78 %	78 %	8 %
CHRS	77 %	76 %	76 %	77 %	79 %	80 %	4 %	72 %	74 %	73 %	1 %
<i>CHRS - Regroupé</i>	54 %	53 %	53 %	55 %	58 %	60 %	10 %	56 %	57 %	59 %	5 %
<i>CHRS - Diffus</i>	93 %	93 %	92 %	92 %	93 %	92 %	-1 %	86 %	87 %	84 %	-2 %
HU hors CHRS	82 %	82 %	84 %	83 %	85 %	85 %	4 %	73 %	83 %	84 %	14 %
<i>HU hors CHRS - Regroupé</i>	63 %	63 %	65 %	72 %	71 %	74 %	16 %	72 %	73 %	76 %	5 %
<i>HU hors CHRS - Diffus</i>	94 %	94 %	94 %	90 %	93 %	92 %	-2 %	74 %	94 %	91 %	23 %
Part occupée à titre gracieux											
Tous dispositifs confondus	3 %	4 %	4 %	3 %	3 %	3 %	-6 %	4 %	4 %	4 %	-12 %
CHRS	2 %	2 %	2 %	2 %	2 %	2 %	-15 %	5 %	4 %	4 %	-24 %
<i>CHRS - Regroupé</i>	3 %	3 %	3 %	3 %	3 %	3 %	1 %	3 %	3 %	2 %	-34 %
<i>CHRS - Diffus</i>	1 %	1 %	1 %	1 %	1 %	1 %	-32 %	6 %	5 %	5 %	-20 %
HU hors CHRS	4 %	6 %	6 %	4 %	4 %	4 %	-9 %	3,1 %	3,3 %	3,5 %	13 %
<i>HU hors CHRS - Regroupé</i>	9 %	15 %	16 %	9 %	9 %	8 %	-8 %	6,5 %	6,1 %	6,1 %	-6 %
<i>HU hors CHRS - Diffus</i>	1 %	1 %	0 %	1 %	1 %	1 %	17 %	1,0 %	0,1 %	0,8 %	-12 %

Source : Dihal d'après les données de l'étude nationale des coûts (ENC).

5.3. Le modèle de location de foncier aux prix du marché semble inefficace comparativement au modèle propriétaire

5.3.1. La rentabilité économique de l'acquisition-rénovation financée par emprunt mériterait d'être étudiée comparativement au modèle locatif

La mission s'est attachée à analyser l'opportunité pour les établissements gestionnaires d'accéder à la pleine propriété plutôt que d'occuper du bâti à titre locatif à prix de marché. Pour cela, elle s'est largement appuyée sur les travaux de réflexion menés par le Samu Social de Paris sur le modèle économique de ses centres d'hébergement d'urgence. Le Samu Social de Paris exploite actuellement des centres d'hébergement d'urgence (CHU) sans en être propriétaire. Face à la raréfaction du foncier public et à la hausse des loyers dans le privé, la structure a réalisé des simulations relatives à l'acquisition de bâtiments en pleine propriété.

Les simulations montrent qu'une opération d'achat peut devenir économiquement plus favorable que la location, notamment à moyen ou long terme, sous certaines hypothèses de taux d'intérêt (entre 4 et 7 %) et de durée d'exploitation. Ce constat est d'autant plus vrai dans un contexte de taux d'intérêt modérés et de raréfaction du foncier public et parapublic.

Toutefois, le Samu Social identifie des conditions de réussite de ce projet :

- ◆ l'accès à des capitaux propres ;
- ◆ l'identification de partenaires financiers robustes ;
- ◆ la nécessité de renforcer la fonction immobilière du groupement ;
- ◆ la généralisation de ce modèle de financement et de ces modélisations économiques.

Encadré 11 : Projections financières de stratégie immobilière conduite par le Samu Social de Paris

CHU « familles »-200 places, 3 000 m²

- Achat : 14,9 M€+4,2 M€ de travaux, emprunt sur 25 ans à 5 %.
- Résultat :
 - L'acquisition devient moins coûteuse que la location dès la septième année ;
 - En cas de taux à 7 %, la bascule s'effectue à la quatorzième année.

CHU « isolés »-100 places, 2 000 m²

- Achat : 10 M€+2,8 M€ de travaux, emprunt 25 ans à 5 % ;
- Résultat :
 - L'acquisition devient plus avantageuse à **partir de la 17ème année** ;
 - L'effet de levier est plus lent en raison de **coûts RH plus élevés (30 ETP)**.

Source : Mission. Note : la mission n'a pas été en mesure de déterminer si la mise à niveau énergétique des bâtiments était prise en compte dans le montant des travaux. Si non, elle précise que ces modélisations devront à terme, intégrer le renchérissement du coût de ces travaux ainsi que la performance énergétique, l'adaptation aux risques et la réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES).

De même, l'analyse de la structure de coûts des établissements opérés par Adoma permet de renforcer ce constat. En effet, pour les CHU opérés par Adoma, **le coût du bâti est de 15,7 € pour les structures dont l'opérateur n'est pas propriétaire contre 8,3 € dans les structures dont il est propriétaire.** De même, dans ses centres d'hébergement spécialisés, dont l'opérateur est intégralement propriétaire, le bâti représente environ 19 % des coûts, ce qui est inférieur à la moyenne nationale (cf. point. 1.1).

Sans être en mesure de généraliser ces analyses, ni sur le plan géographique, ni sur le plan de l'organisation des différents opérateurs, la mission suggère que des analyses complémentaires soient menées par la Dihal pour déterminer si le modèle d'accèsion à la **propriété doit être un modèle de financement à encourager, à tout le moins dans certaines configurations.**

Proposition n° 5 : modéliser au niveau national l'économie du système propriétaire/locataire, doublée d'une analyse fine des baux au prix et hors prix de marché, et mener une stratégie volontariste en faveur de la mobilisation du foncier public disponible.

5.3.2. L'humanisation du parc et la connaissance de sa performance énergétique sont deux impératifs identifiés par la Dihal

5.3.2.1. Le programme d'humanisation des places d'hébergement d'urgence a permis la réhabilitation de 843 places en 2024 pour un coût total de 10 M€

Le programme d'humanisation du parc d'hébergement d'urgence, piloté par la Dihal vise à améliorer les conditions de vie des personnes accueillies dans les structures d'hébergement d'urgence et de travail des personnes accompagnant les usagers. Lancé en réponse aux constats de précarité et d'indignité dans certains centres, ce programme finance des travaux de rénovation, d'aménagement et de sécurisation des établissements d'hébergement d'urgence et des CHRS. L'objectif est de garantir un accueil plus digne et sécurisé, notamment en matière de salubrité des locaux, d'accès aux sanitaires, de confort thermique et d'intimité. Le programme d'humanisation vise à éviter des refus d'hébergement par les personnes vulnérables. L'humanisation s'articule autour de :

- ◆ la suppression des dortoirs collectifs ;
- ◆ la création d'unités de vie familiale.

Ce programme repose sur des subventions de l'État, attribuées via des appels à projets annuels sur le programme 177, permettant aux gestionnaires de moderniser leurs infrastructures.

En 2024, le programme d'humanisation a permis de financer 14 projets de travaux et 17 dossiers d'études préalables. Ainsi, 843 places ont été réhabilitées et 10 M€³⁵ engagés sur une enveloppe budgétaire de 10,3 M€. Ce programme a permis de financer 18 projets de rénovation en 2023, soit 718 places, pour près de 9,9 M€.

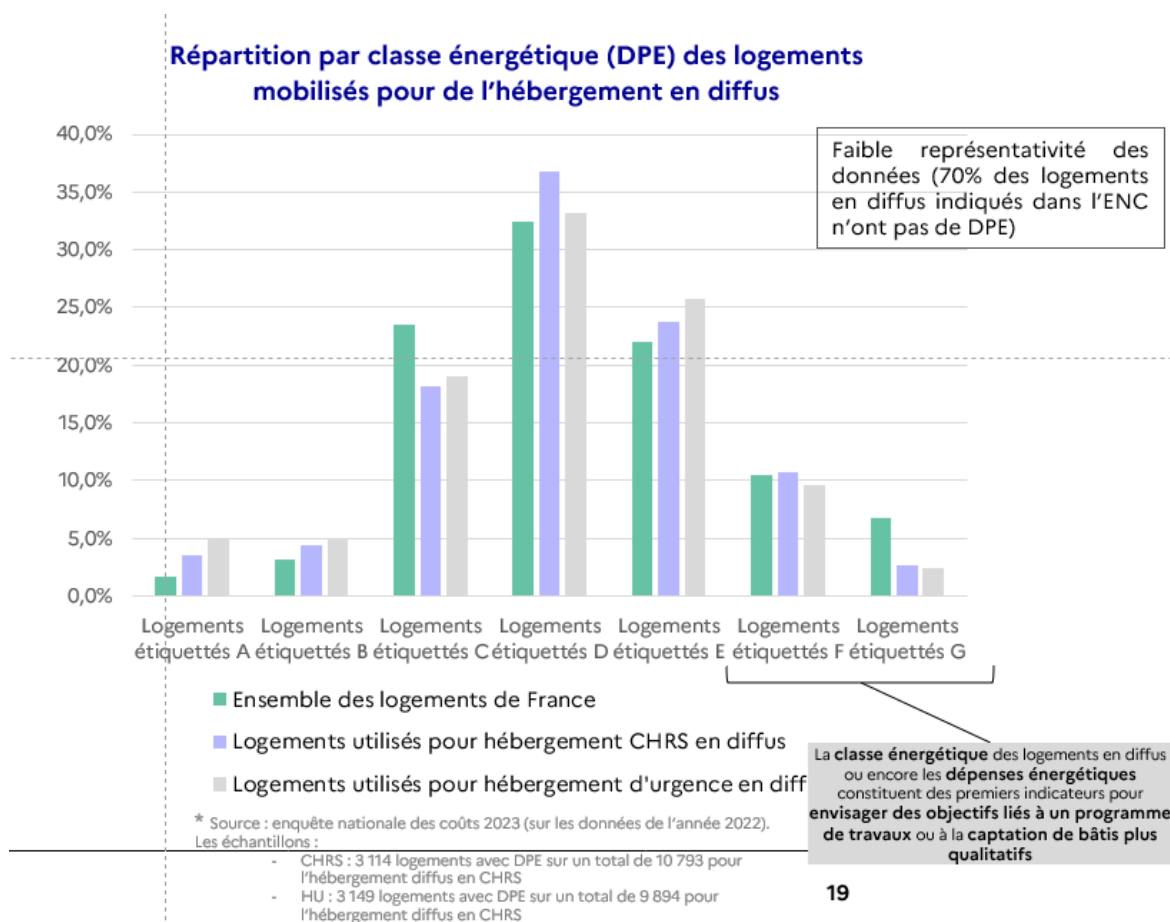
5.3.2.2. L'efficacité énergétique du parc est un impératif insuffisamment documenté

S'ils sont moins représentés dans les logements étiquetés F et G que l'ensemble des logements en France, les établissements d'hébergement d'urgence sont davantage représentés que l'ensemble des logements pour les logement de classe D et E. Malgré une couverture incomplète des DPE (70 % des logements non renseignés), les données disponibles confirment une plus faible représentativité des dispositifs d'hébergements diffus dans la classe des logements F et G. Pour autant, que ce soit en CHRS ou hors CHRS, les logements utilisés pour de l'hébergement diffus classés D et E sont plus importants que la moyenne des logements au niveau national.

Aussi, l'USH estime que 40 à 50 % du parc d'hébergement dans le parc social se situe dans les étiquettes E, F et G.

³⁵ 9 997 571€ CP en 2024

Figure 5 : Répartition des logements mobilisés pour l'hébergement diffus par classes énergétiques.



Source : Dihal.

La mission ne dispose pas de données sur le parc d'hébergement collectif et les données recueillies dans le cadre de l'ENC sont peu et mal remplies par les structures ce qui réduit leur représentativité. La Dihal mentionne à la mission qu'une enquête est en cours pour établir un état des lieux du DPE du parc d'hébergement d'urgence qu'elle pilote. La mission soutient cette initiative et incite la Dihal à conduire cette enquête ainsi que d'en chiffrer les implications financières afin d'établir une réelle stratégie de rénovation et de mise à niveau du parc.

Mettre ce parc d'hébergement d'urgence au niveau est une nécessité, tant pour améliorer les conditions de vie des personnes hébergées que pour maîtriser les coûts d'exploitation liés aux fluides (cf. point 1.1) et répondre aux objectifs gouvernementaux de sobriété énergétique.

Dans le cadre de ses travaux, la mission s'est heurtée au manque de données fiables sur le diagnostic de performance énergétique du parc d'hébergement. Cette dernière étant un impératif identifié par la Dihal et la mission, toute modélisation économique du système propriétaire/locataire devra intégrer la prise en compte des besoins d'investissements et travaux de rénovation afférents.

La mission souligne le lien fort entre l'humanisation du parc et sa rénovation thermique. Il est plus coûteux d'intervenir plusieurs fois pour des travaux. Cela plaide pour ne pas réaliser de travaux d'ampleur, notamment d'humanisation, sans prendre en compte la rénovation thermique.

Plus largement, au regard des différentes problématiques que soulève le changement climatique, il s'agira aussi d'apprécier pour chacun des lieux d'hébergement :

- son exposition aux risques (de submersion, d'inondations, de rétractation des argiles, etc.) ;
- la capacité du bâti à réduire ses émissions de gaz à effet de serre.

Proposition n° 6 : améliorer la connaissance collective sur le diagnostic de performance énergétique du parc et les besoins d'investissement en travaux de rénovations, notamment avec un potentiel effet d'économies sur les fluides et d'adaptation au changement climatique à long terme.

5.4. Des pistes existent pour mobiliser du foncier à destination de l'hébergement tout en faisant baisser le coût de son occupation pour les opérateurs

5.4.1. Le recours au parc social géré par les bailleurs sociaux permet de disposer de foncier à des prix inférieurs à ceux du marché

Encadré 12 : Qu'est-ce qu'une foncière solidaire ?

Les foncières solidaires sont des structures d'investissement dédiées à l'acquisition et à la gestion de biens immobiliers à vocation sociale, environnementale ou territoriale. **Elles reposent sur un portage foncier à but non lucratif.** Elles acquièrent des terrains ou des bâtiments et les mettent à disposition d'opérateurs, tels que des bailleurs sociaux, coopératives d'habitat ou associations, via des baux emphytéotiques ou des contrats de location à long terme.

Les opérateurs utilisent ces foncières pour développer des projets d'habitat social, d'urbanisme transitoire ou de préservation des terres agricoles. En dissociant la propriété du foncier et celle du bâti, ces foncières permettent de réduire les coûts d'accès au logement et de garantir la pérennité des projets d'intérêt général. Ce modèle est notamment mis en œuvre par les organismes de foncières solidaires (OFS) créés par la loi ALUR (2014), qui peuvent octroyer des baux réels solidaires (BRS) permettant aux ménages modestes d'accéder à la propriété à moindre coût, tout en limitant la revente à des prix encadrés.

Les foncières solidaires, en tant que structures dédiées à la préservation d'un foncier abordable et durable, bénéficient d'un régime fiscal spécifique qui vise à alléger leur charge fiscale tout en encadrant leurs opérations. Ce cadre varie selon leur statut juridique (associations, coopératives, sociétés à but non lucratif, etc.) et leur mode de financement.

Les biens détenus par les foncières solidaires peuvent être exonérés de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) lorsqu'ils sont mis à disposition de bailleurs sociaux ou d'organismes d'intérêt général. Cette exonération est prévue par l'article 1384 du Code général des impôts (CGI) pour les logements sociaux ou sous conditions de ressources. Elle s'applique à :

- ◆ TVA et foncières solidaires :
 - la mise à disposition du foncier via un Bail réel solidaire (BRS) bénéficie d'un taux réduit de 5,5 % de TVA pour favoriser l'accession sociale à la propriété (Article 278 sexies 11° du CGI) ;
 - l'acquisition de terrains ou d'immeubles par une foncière peut également bénéficier de l'exonération de TVA sur certaines opérations de revente, notamment lorsqu'elles sont effectuées au profit d'opérateurs HLM ou d'associations à vocation sociale ;
- ◆ Impôt sur les sociétés (IS) :
 - les foncières solidaires à but non lucratif peuvent être exonérées d'impôt sur les sociétés (IS) si elles remplissent les critères de gestion désintéressée et d'absence de but lucratif (Article 206 du CGI) ;
 - pour les structures mixtes (SCIC, foncières privées engagées, etc.), une fiscalité allégée peut s'appliquer si elles réinvestissent leurs bénéfices dans des actions à impact social.

Les organismes de foncières solidaires (OFS), qui portent juridiquement le foncier et le louent à travers des baux réels solidaires (BRS), bénéficient aussi d'un cadre fiscal avantageux :

- ♦ exonération de droits de mutation lors des reventes de biens sous BRS (article 793 du CGI) ;
- ♦ abattements fiscaux pour les acquéreurs de logements en BRS, favorisant leur accessibilité aux ménages modestes.

Les foncières solidaires peuvent aussi recevoir des dons déductibles pour les structures reconnues d'intérêt général, permettant une réduction d'impôt sur le revenu de 66 % des sommes versées (Article 200 du CGI).

Certaines foncières permettent des investissements via des Sociétés Coopératives d'Intérêt Collectif (SCIC), où les particuliers et entreprises peuvent bénéficier d'une réduction d'impôt sur le revenu pour souscription au capital de petites et moyennes entreprises (PME) (loi Madelin, réduction de 18 % à 25 % selon les périodes fiscales).

Source : Mission.

Le bailleur social est chargé de la construction, de la gestion et de l'attribution de logements à loyers modérés pour des personnes aux revenus modestes. Son cadre juridique est prévu par les articles L. 411-2 du code de la construction et de l'habitation (CCH).

Les foncières solidaires et bailleurs sociaux sont des organismes à but non lucratif qui visent à favoriser l'accès au foncier à des prix inférieurs à ceux du marché.

Comme souligné dans la partie 5.2, plus de 15 % du parc d'hébergement généraliste et du DNA est loué à des bailleurs sociaux. De même, le groupe Adoma, en tant que filiale du groupe Caisses des dépôts et consignations (CDC) Habitat occupe du foncier dont il est propriétaire au titre de son statut de bailleur social.

Ainsi, le recours au foncier du parc social permet de disposer de foncier en deçà du prix du marché pour les opérateurs d'hébergement. L'occupation de foncier du parc social permettrait ainsi de réaliser une économie nette sur le prix du bâti par rapport à une location à un organisme lucratif.

5.4.2. Le foncier mis à disposition des opérateurs par l'État et les collectivités reste une option à privilégier pour réduire les coûts de l'hébergement

La mission a identifié plusieurs leviers qui pourraient être actionnés pour que les opérateurs d'hébergement aient accès à du foncier à titre gracieux ou inférieur aux prix du marché. Pour cela, elle propose de se reposer sur la direction de l'immobilier de l'État (DIE), les services déconcentrés, les collectivités locales et les biens saisis par la justice.

Concernant les services déconcentrés, la mission a pu observer que dans certains départements, un travail d'identification et de ciblage de terrains disponibles était réalisé par les services déconcentrés. Toutefois, ce levier reste insuffisamment utilisé par les opérateurs, notamment pour la mise en place d'opérations modulaires ou intercalaires. À titre d'exemple, sur les plus de 40 terrains identifiés par la préfecture d'Ile de France pour des opérations d'hébergement, seul trois ont fait l'objet d'un projet immobilier à vocation très sociale. Ce mode d'action permet aux opérateurs de réaliser des opérations à vocation très sociale sans entrer en concurrence avec les bailleurs sociaux.

Par ailleurs, la mission note qu'aucun recensement de ces opportunités de foncier vacant n'est consolidé par les services déconcentrés ni proposé automatiquement aux gestionnaires.

Concernant les collectivités locales, la mission a pu observer des bonnes pratiques de mise à disposition de foncier, notamment par les communes, permettant de :

- ♦ réduire les coûts à la nuitée ;
- ♦ renforcer l'accompagnement social ;
- ♦ expérimenter des dispositifs pour des publics spécifiques.

La mise à disposition de foncier par les collectivités s'accompagne d'un souhait croissant de ces dernières d'être associés à la gouvernance de l'hébergement d'urgence et notamment de bénéficier d'un contingent sur certaines places.

Lors de ses déplacements, la mission a pu observer que cette mise à disposition présentait des avantages pour les opérateurs et les collectivités :

- ♦ entretien et occupation du bâti, notamment en attente de projets dans le cadre de la mise à disposition dite « *intercalaire* » ;
- ♦ faciliter l'acceptabilité sociale de certains projets en s'implantant d'abord de manière temporaire ;
- ♦ baisse du coût moyen unitaire pour les opérateurs, permettant de favoriser des expérimentations (tiny houses, modulaires...) ;
- ♦ hausse des capacités d'hébergement, notamment de publics spécifiques ;
- ♦ agilité et réactivité pour la création ou modulation de dispositifs ;
- ♦ souplesse juridique via des modalités d'occupation temporaires :

Concernant la mise à disposition ou le recours prioritaire au foncier public disponible, la Dihal pourrait continuer d'échanger avec la direction de l'immobilier de l'État (DIE) afin d'établir avec elle, une stratégie concertée. Le renforcement des liens permettrait par ailleurs à la Dihal de communiquer à la DIE un cahier des charges des structures qu'elle recherche afin que celle-ci la prévienne prioritairement en cas de disponibilité dans son parc, correspondant aux critères de l'hébergement. La Dihal a indiqué à la mission avoir entamé ce travail avec la DIE : la mission soutient cette initiative et incite les parties à coopérer au maximum.

Enfin, l'Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués (Agrasc) confisque entre 150 et 250 biens immobiliers par an, pour une valeur de 33 M € en 2023. La loi du 8 avril 2021 et le décret du 2 novembre 2021 prévoient qu'ils puissent être affectés à des associations ou à des fondations d'utilité publique (pour une durée limitée), certaines associations de logement solidaire en ont déjà bénéficié.

Encadré 13 : Mise à disposition des biens confisqués

« L'agence peut mettre à disposition, le cas échéant à titre gratuit, un bien immobilier dont la gestion lui est confiée au bénéfice d'associations ainsi que de fondations reconnues d'utilité publique et d'organismes bénéficiant de l'agrément prévu dans le code de la construction et de l'habitation. Les modalités de cette mise à disposition sont définies par voie réglementaire. »

Source : Loi 2021-401 du 8 avril 2021

La mission a pu constater des pratiques partenariales entre des opérateurs et des agences ou administrations disposant de foncier. À titre d'exemple, CDC Habitat a un partenariat avec l'Agence nationale pour la formation professionnelle des adultes (Afp) pour la récupération de bâti pour en faire de l'hébergement. Toutefois, la direction de CDC Habitat indique à la mission que si des sites ont été identifiés et expertisés, le taux de réalisation effective de ces projets reste faible. En effet, un seul projet de rénovation et mise en hébergement a abouti à ce jour et un second devrait aboutir rapidement. Les équipes de CDC Habitat et d'Adoma insistent sur la difficulté opérationnelle à transformer les usages d'un bâti à un coût intéressant et donc d'en faire des places d'hébergement. Les opérations conduites dans des établissements comme ceux de l'Afp, destinés initialement aux stagiaires, permet de réaliser des coûts d'aménagement moindres que sur une opération de transformation de bureaux par exemple (3 000€ par mètre carré environ de coûts d'aménagement de bureaux en logements³⁶).

5.4.3. Le pouvoir de réquisition du préfet reste un instrument à utiliser dans des circonstances exceptionnelles dont le caractère temporaire a pour effet de renchérir les coûts

Encadré 14 : Article L. 641-1 du code la construction et de l'habitation

« Sur proposition du service municipal du logement et après avis du maire, le représentant de l'État dans le département peut procéder, par voie de réquisition, pour une durée maximum d'un an renouvelable, à la prise de possession partielle ou totale des locaux à usage d'habitation vacants, inoccupés ou insuffisamment occupés, en vue de les attribuer aux personnes mentionnées à l'article L. 641-2.

Ce pouvoir s'étend à la réquisition totale ou partielle des hôtels, pensions de famille et locaux similaires, à l'exception des hôtels et pensions de famille affectés au tourisme.

À titre transitoire, le représentant de l'État dans le département peut, après avis du maire, exercer le droit de réquisition prévu au présent article dans toutes les communes où sévit une crise du logement.

La durée totale des attributions d'office prononcées postérieurement au 1er janvier 1959 ne peut excéder cinq ans, sauf dérogation accordée à titre exceptionnel pour une durée supplémentaire de deux ans au plus dans les conditions fixées par décret. »

Source : Légifrance.

Le troisième alinéa de l'article L. 641-1 prévoit que le préfet, après avis du maire peut procéder à une réquisition, pour une durée maximale d'un an renouvelable des locaux à usage d'habitation vacants, inoccupés ou insuffisamment occupés ainsi que les hôtels, pensions de famille et locaux similaires dans les communes où sévit une crise du logement.

En droit français, la notion de « *ville où sévit une crise du logement* » n'est pas définie de manière isolée, mais elle est encadrée par des textes législatifs qui utilisent des expressions proches, notamment dans le cadre des zones tendues.

La loi n° 012-1509 du 29 décembre 2012 (article 232 du Code général des impôts) et le décret n° 2013-392 du 10 mai 2013 définissent les communes situées en zone tendue comme celles : « *où la demande de logements est particulièrement forte, entraînant des difficultés d'accès au logement sur l'ensemble du parc résidentiel existant.* »

Le décret n° 2013-392 du 10 mai 2013 relatif au champ d'application de la taxe annuelle sur les logements vacants instituée par l'article 232 du code général des impôts fixe la liste des communes où la taxe annuelle sur les logements vacants s'applique, assimilable aux zones tendues.

³⁶ CDC Habitat.

5.4.4. Enfin, des pistes doivent être plus largement expertisées afin de comprendre si elles répondent aux impératifs stratégiques et financiers de l'hébergement

D'abord, le modulaire semble être une solution qualitative déployable rapidement pour mettre en place des structures d'hébergement. Si le modulaire permet de renforcer l'acceptabilité politique et sociale d'une implantation de centre d'hébergement par sa dimension temporaire, la mission n'a pas été en mesure d'expertiser la rentabilité de ces dispositifs, pas plus qu'elle n'est en mesure de recommander d'y avoir systématiquement recours. À titre d'exemple, l'association Coallia a pu ouvrir rapidement un centre d'hébergement d'urgence à Anthony dans des dispositifs modulaires semi temporaires.

Par ailleurs, la mission considère que l'habitat partagé, notamment intergénérationnel, pourrait être une solution complémentaire aux centres d'hébergement d'urgence pour les publics les plus proches de la réinsertion. Il existe par exemple des colocations solidaires, la mise à disposition de chambres chez l'habitant, etc. Le guide « *soliguide* » référence plusieurs dispositifs utiles et accessibles aux personnes en difficulté.

Enfin, des initiatives locales comme l'hébergement de nuit en entreprises sont à encourager voire à coordonner.

**Pièce jointe n° 1 – Analyse des disparités
régionales**

La base *Chorus* constituée par la Direction du Budget permet d'associer, au titre du programme P177, à chaque centre financier, pour un référentiel de programmation donné, sa consommation de CP. Les différents référentiels de programmation peuvent être regroupés selon la nomenclature budgétaire en briques d'activité, regroupant les activités suivantes :

- action de prévention et accès au droit ;
- conduite de la politique de lutte contre l'exclusion ;
- logement adapté ;
- CHRS ;
- hébergement d'urgence, incluant en particulier les activités « nuitées d'hôtel » (activité 207) et « accompagnement et presta pour ménages à l'hôtel » (activité 208) ;
- veille sociale, incluant en particulier l'activité « SIAO » (activité 205).
- Les différents centres financiers sont associés à leurs régions d'appartenance et les référentiels de programmation à leurs briques d'activités, permettant ainsi d'attribuer à chaque région, pour une brique d'activité donnée, une consommation de CP au titre du programme P177 en 2024. Par ailleurs, un appariement avec des données de la Dihal permet d'associer à chaque région administrative un nombre de places relatif au parc d'hébergement en 2024. Celui-ci correspond à la moyenne annuelle du nombre de places du parc d'hébergement à la fin de chaque mois de l'année. Un tel appariement fournit ainsi une consommation de CP par BOP rapportée à son nombre de places moyen en fin de mois. Cet appariement peut plus spécifiquement être appliqué aux briques d'activité CHRS et hébergement d'urgence, de 2022 à 2024.

Des consommations de CP par place moins importantes en 2024 en Île-de-France, dans le Grand-Est et en région Auvergne-Rhône-Alpes relativement aux régions ultra-marines hors Mayotte et aux régions métropolitaines du Sud et de l'Ouest, avec des niveaux de dispersion entre régions plus importants pour l'activité d'hébergement d'urgence que pour l'activité de CHRS

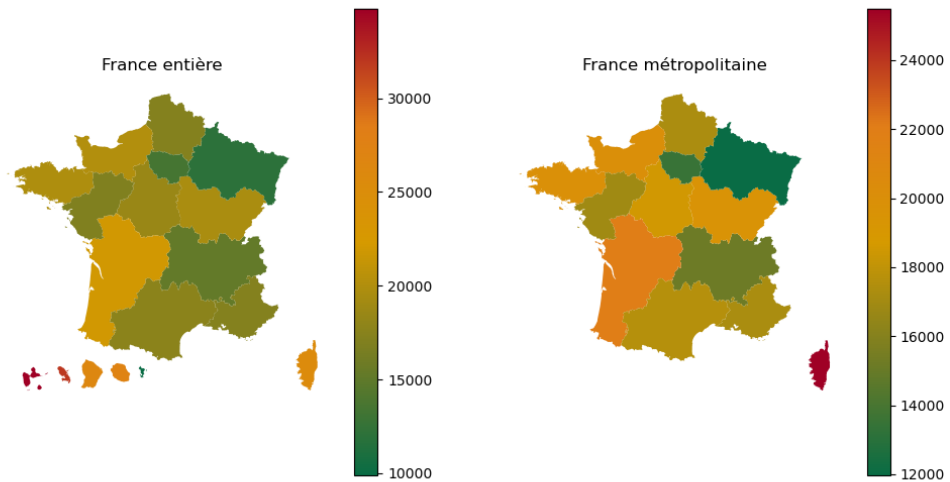
En 2024, la consommation totale de CP au titre du programme P177 s'élève à 3 Md€, pour un nombre de places moyen en fin de mois de 202 512 places, correspondant à une consommation de CP moyenne par place de 15 147 €.

Une distribution des consommations de CP par place révèle de fortes disparités entre régions : la dispersion régionale, mesurée par l'écart-type, est de 6 666 € par place. Mesurée par l'écart entre la valeur maximale et la valeur minimale ou par l'écart entre les troisième et premier quartiles (écart interquartile), cette dispersion est respectivement de 24 885 € par place et 7 629 € par place.

Seules quatre régions présentent une consommation de CP par place inférieure à la moyenne nationale : les régions Auvergne-Rhône-Alpes, Île-de-France, Grand-Est et Mayotte peuvent ainsi être associées respectivement à des consommations de CP respectives de 15 139€/place, 13 473€/place, 11 969€/place et 9890€/place. Les régions ultra-marines de Guadeloupe, Martinique, de la Réunion et de Guyane présentent en revanche les consommations de CP par place les plus élevées, s'élevant respectivement à : 34 775 €/place, 32 041 €/place, 27 297 €/place et 26 356 €/place (cf. Graphique 13). En métropole, les régions présentant les consommations les plus élevées sont celles de Corse et de Nouvelle-Aquitaine (25 486 €/place et 21 945 €/place).

En ne retenant que les régions métropolitaines, la dispersion entre régions de la consommation de CP par places, mesurée par l'écart interquartile, s'élève à 2 982 € par place. Les régions disposant des consommations de CP par place les plus élevées sont les régions Corse (25 486 €/place), Nouvelle-Aquitaine (21 945 €/place), Normandie (20 016 €/place) et Bretagne (19 874 €/place).

Graphique 13 : consommation de CP par place, 2024

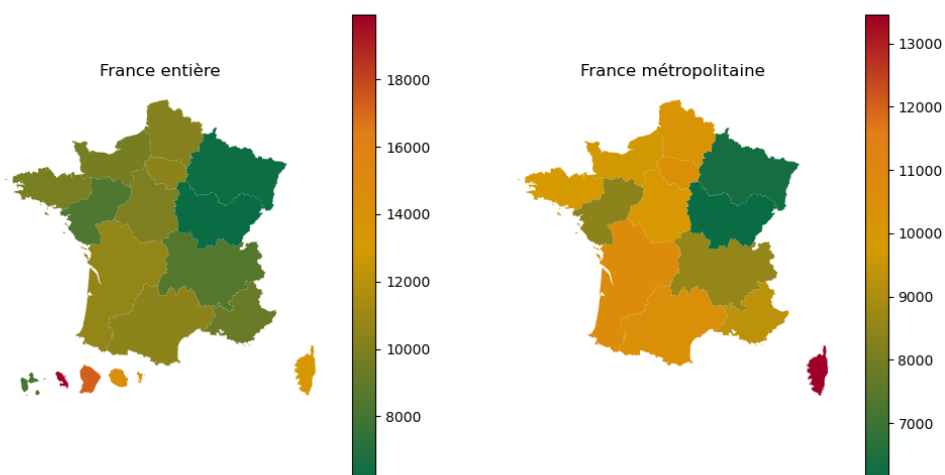


Source : Chorus, 2024, et données Dihal, 2024, calculs du pôle Science des données de l'IGF.

Les consommations de CP dédiées à l'hébergement d'urgence en 2024 s'élève à 1,4 Md€ pour un nombre de places moyen en fin de mois de 146 630, correspondant ainsi à une consommation de CP moyenne de 9 678 €/place. Le nombre de places moyen retenu ici correspond au nombre moyen de places à fin de mois en 2024 dédiées à l'hébergement hors CHRS et aux nuitées d'hôtel fourni par la Dihal, hors opérations de mise à l'abri (OMA), RHVS et autres hébergements (gymnases ou autres).

Les régions ultra-marines de Martinique, Guyane, Mayotte et de la Réunion présentent les consommations de CP par place les plus importantes à l'échelle nationale, s'élevant respectivement à : 19 927 €/place, 17 241 €/place, 14 945 €/place et 14 416 €/place (cf. Graphique 14). En ne retenant que les régions métropolitaines, les régions disposant des niveaux de consommation les plus élevés sont les régions Corse (13 454 €/place), Nouvelle-Aquitaine (10 658 €/place), Occitanie (10 461 €/place) et Île-de-France (10 443 €/place). Deux régions métropolitaines présentent en revanche des consommations par place très faibles relativement au reste de la distribution : les régions Bourgogne-Franche-Comté (6 093 €/place) et Grand-Est (6 295 €/place).

Graphique 14 : consommation de CP par place pour la brique d'activité hébergement d'urgence, 2024

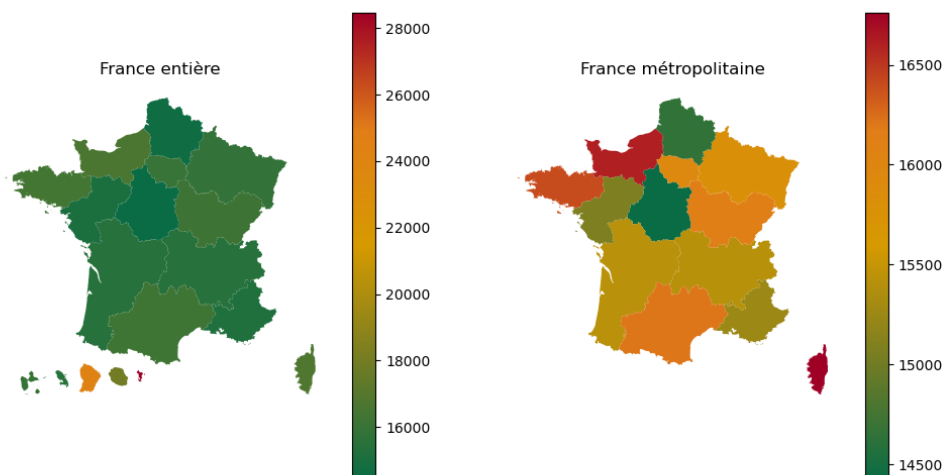


Source : Chorus, 2024, et données Dihal, 2024, calculs du pôle Science des données de l'IGF.

De manière analogue, la consommation de CP moyenne par place en 2024 s'établit à 15 638 €/place, correspondant à 809 M€ et 51 709 places à fin de mois en moyenne selon les données de la Dihal.

Deux régions ultra-marines se distinguent en termes de consommation de CP par place (cf. Graphique 2) : Mayotte (28 461 €/place) et la Guyane (24 373 €/place). Les régions disposant des plus faibles consommations de CP par place sont les régions Centre-Val de Loire (14 425 €/place), Hauts-de-France (14 648 €/place) et Pays de la Loire (15 081 €/place).

Graphique 15 : consommation de CP par nombre de places pour la brique d'activité CHRS, 2024

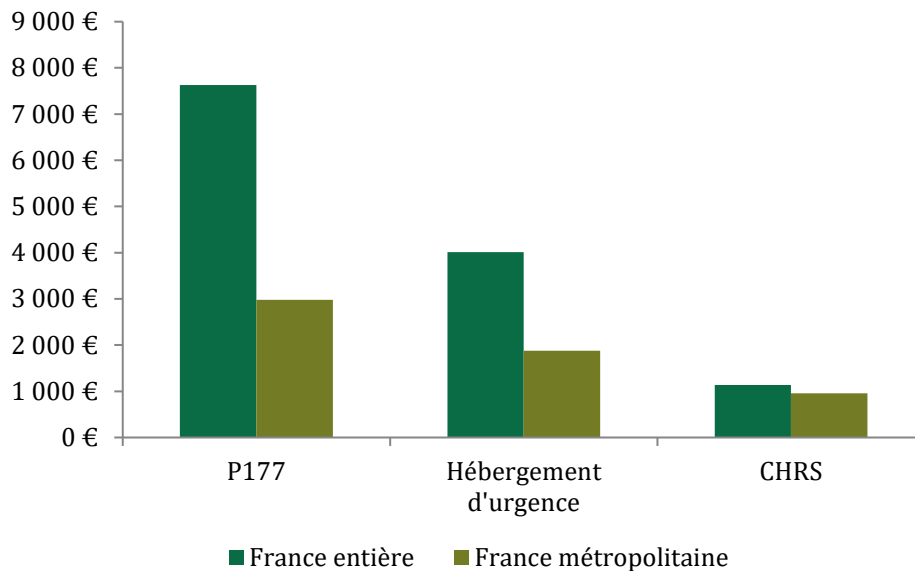


Source : Chorus, 2024, et données Dihal, 2024, calculs du pôle Science des données de l'IGF.

Annexe V

En retenant les régions d'Outre-Mer, les niveaux de dispersion des consommations de CP par place entre régions, mesurés par l'écart interquartile des distributions, s'élèvent à 7 629 €/place, 4 013 €/place et 1 137 €/place pour l'ensemble du programme 177, pour les briques d'activité hébergement d'urgence et pour les briques d'activité CHRS respectivement, en 2024 (cf. Graphique 3). En ne retenant que les régions métropolitaines, ces niveaux de dispersion sont de 2 982 €/place, 1 879 €/place et 960 €/place. Ainsi, d'une part, les régions d'Outre-Mer induisent de fortes disparités dans la distribution des consommations régionales de CP par place, et d'autre part, ces disparités de consommation de CP par place sont plus élevées pour l'activité d'hébergement d'urgence relativement à l'activité CHRS.

Graphique 16 : dispersion des consommations de CP par place entre régions, mesurée par l'écart interquartile des consommations de CP par place, 2024



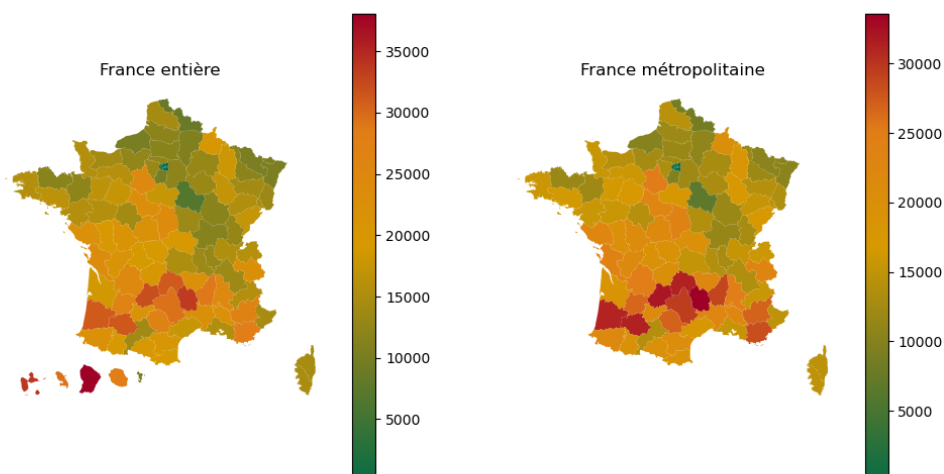
Source : Chorus, 2024, et données Dihal, 2024, calculs du pôle Science des données de l'IGF.

L'étude des consommations de CP par place peut également être conduite à l'échelle départementale, en attribuant à chaque département ses consommations de CP au titre du programme P177 à partir des CP de son centre financier associé. Toutefois, les données *Chorus* à disposition de la mission ne permettent pas de flécher les différentes consommations départementales dans le cas de centres financiers (UO) interdépartementaux à l'instar des UO suivants : 0177-DRIH-DRPC, 0177-D080-DR80 ou 0177-D076-DR76. Ainsi, 14 centres financiers sont exclus de l'analyse départementale, pour ne tenir compte que des centres financiers départementaux (UO dont le code dans *Chorus* se termine par « DD », excluant les codes se terminant par « DR »). Ce champ départemental recouvre ainsi une consommation de CP de 1,9 Md€, soit 60,3 % des consommations totales en 2024. Par ailleurs, les nombres de places attribués à chaque département ne sont fournis par la Dihal qu'au titre du mois de décembre 2024, et ne correspondent pas à une moyenne de nombre de places à fin de mois, et s'élèvent à 204 178 places, induisant une consommation de CP moyenne par place et par département de l'ordre de 9 065 €/place. La dispersion, mesurée par l'écart interquartile, des consommations de CP en 2024 par département, est de 9 097 €/place et de 8 346 €/place hors départements d'Outre-Mer.

Les cinq départements disposant des consommations de CP par place les plus élevées sont la Guadeloupe, la Guyane, la Lozère, le Lot, le Gers. Les cinq départements disposant des consommations les plus basses sont : Paris, la Seine-Saint-Denis, les Hauts-de-Seine et l'Yonne (cf. Graphique 6).

À l'instar de la distribution des consommations de CP régionales, la distribution des CP départementales met en évidence de fortes consommations de CP par place en Outre-Mer ainsi que des consommations plus importantes au Sud et à l'Ouest du territoire métropolitain.

Graphique 17 : consommation de CP par nombre de places à la maille départementale, 2024



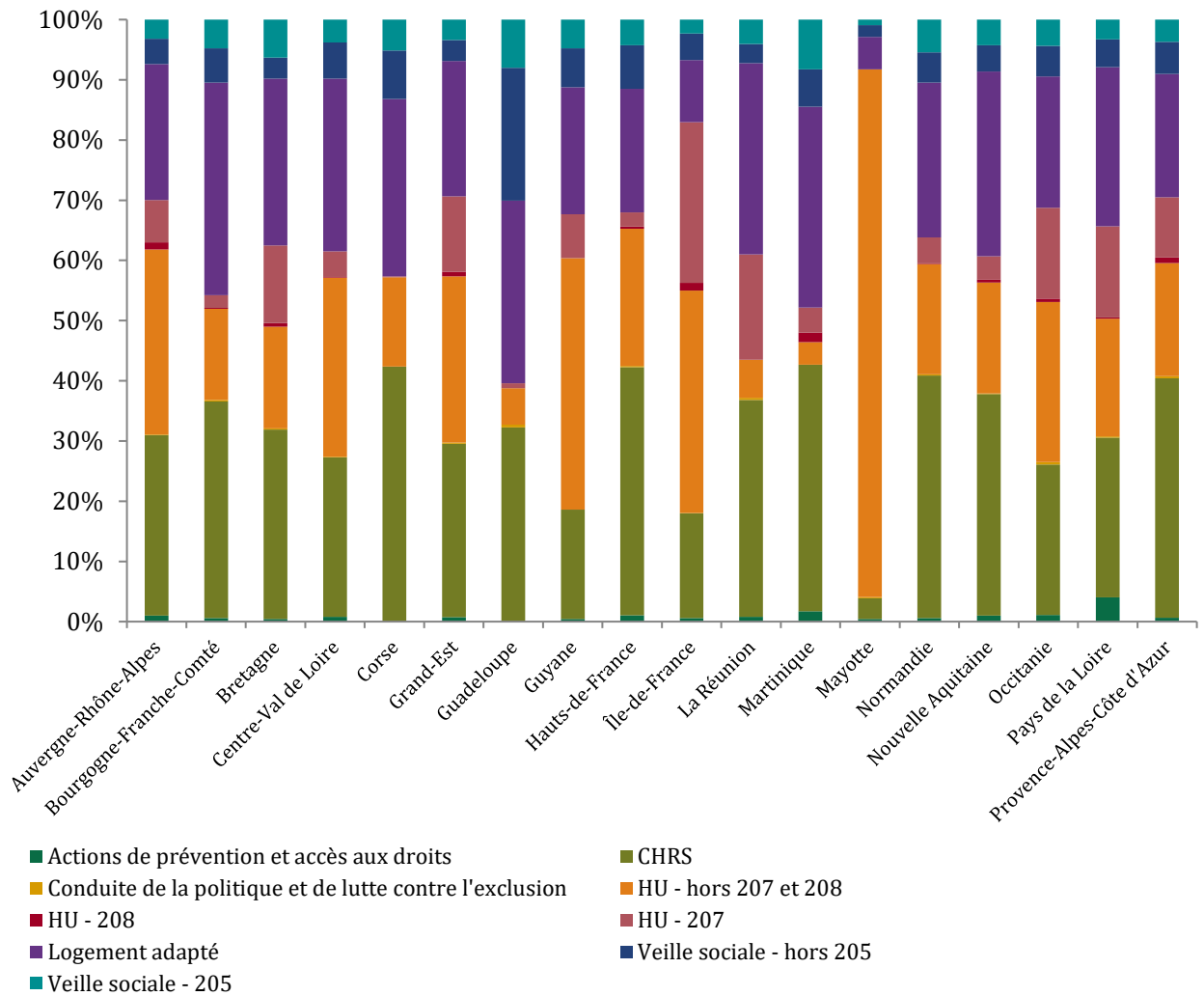
Source : Chorus, 2024, et données Dihal, 2024, calculs du pôle Science des données de l'IGF.

Champ : Centres financiers départementaux, hors centres financiers interdépartementaux.

Les régions présentant les consommations de CP par place les plus faibles peuvent être associées à des parts de consommation de CP liées à l'hébergement d'urgence plus élevées

Les quatre régions disposant des consommations de CP par place les plus faibles peuvent également être caractérisées par une prépondérance des consommations de CP liées à l'hébergement d'urgence dans l'ensemble de leurs consommations de CP, non reportées à la place. Ainsi, les régions de Mayotte, d'Île-de-France, du Grand-Est et d'Auvergne-Rhône-Alpes correspondent respectivement aux première, seconde, cinquième et sixième régions en termes de proportion de consommation de CP liée à l'hébergement d'urgence, avec des parts de 88 %, 65 %, 41 % et 39 % associées à l'hébergement d'urgence (cf. Graphique 18). En contrepartie, les BOP de Corse, de Martinique et de Guadeloupe présentent les taux de consommation de CP imputables à l'hébergement d'urgence les plus faibles en 2024.

Un grand nombre de régions du Sud (Corse, Provence-Alpes-Côte d'Azur) et de l'Ouest (Nouvelle Aquitaine, Normandie) du territoire métropolitain se caractérisent par ailleurs par des proportions de consommations de CP liées à l'activité CHRS élevées.

Graphique 18 : décomposition des consommations de CP régionales par brique d'activité, 2024

Source : Chorus, 2024, calculs du pôle Science des données de l'IGF.

84 % des capacités d'hébergement en Île-de-France sont consacrées en 2024 à de l'hébergement généraliste, tandis que les régions de l'Ouest de la Métropole, figurant parmi les régions disposant des plus hauts niveaux de consommation de CP par place, présentent des capacités majoritairement dédiées au DNA

Un appariement entre données de la Dihal et données de l'Ofii relative au nombre de places dédiées au DNA met également en évidence de fortes disparités territoriales, en excluant la Corse et Mayotte, pour lesquelles les données du DNA sont manquantes.

En excluant les régions de la Corse et de Mayotte, les capacités du DNA en 2024 s'élèvent à 112 373 places. La capacité totale de l'hébergement d'urgence et du DNA est ainsi de 315 016 places sur le champ territorial précédent, l'hébergement d'urgence représentant 64 % de cette capacité totale.

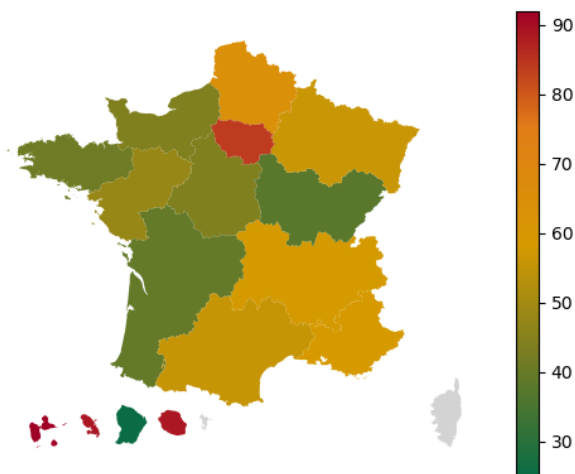
Les régions ultra-marines hors Guyane, la région Île-de-France ainsi que la région Hauts-de-France, présentent les proportions d'hébergement généraliste les plus élevées, relativement aux capacités totales de l'hébergement généraliste et du DNA (cf. Graphique 19). La part de l'hébergement généraliste dans la capacité totale des deux dispositifs d'intérêt en Île-de-France est de 84 %.

Annexe V

Les régions de l'Ouest de la Métropole sont par ailleurs associées aux proportions d'hébergement généraliste les plus faibles de l'échantillon. Ainsi, en excluant la Guyane et la Bourgogne-Franche-Comté, les cinq régions disposant des taux d'hébergement les généralistes les plus faibles sont les régions Nouvelle-Aquitaine, Bretagne, Centre-Val-de-Loire, Normandie et Pays de la Loire. Ces régions, en dehors des régions Guyane et Bourgogne-Franche-Comté, sont les seules régions pour lesquelles les capacités du DNA sont supérieures à celles de l'hébergement généraliste.

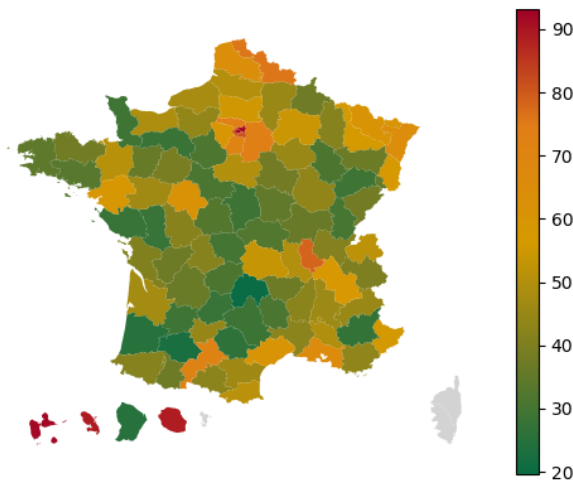
Les 10 départements (cf. Graphique 20) disposant des proportions d'hébergement les plus élevées sont : Paris (93 %), Guadeloupe (92 %), Seine-Saint-Denis (91,5 %), Martinique (89 %), la Réunion (89 %), Val-de-Marne (81 %), Hauts-de-Seine (80 %), Rhône (78 %), Nord (76 %) et Seine-et-Marne (74 %).

Graphique 19 : part (%) du nombre de places liées à l'hébergement généraliste dans l'ensemble des places dédiées à l'hébergement généraliste et au DNA, par région, 2024



Source : données Dihal et OFII 2024, calculs du pôle Science des données de l'IGF.

Graphique 20 : part (%) du nombre de places liées à l'hébergement généraliste dans l'ensemble des places dédiées à l'hébergement généraliste et au DNA, par département, 2024



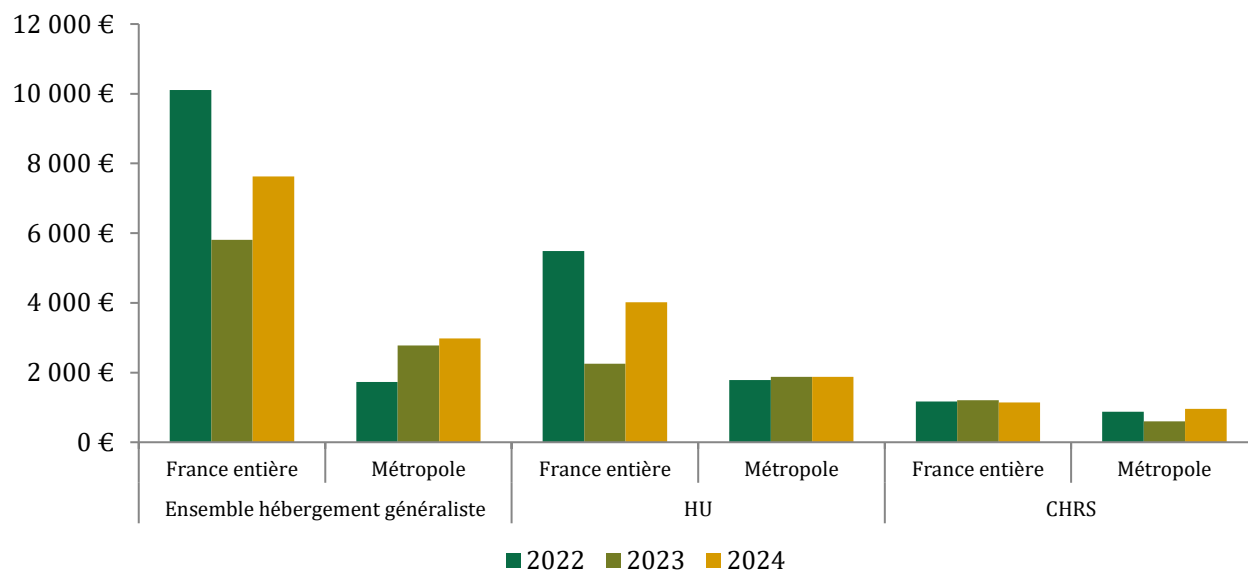
Source : données Dihal et OFII 2024, calculs du pôle Science des données de l'IGF.

En métropole, les disparités régionales de consommation de CP par nombre de places augmentent de 73 % entre 2022 et 2024

Sur l'ensemble du champ du programme 177, la dispersion des consommations de CP par nombre de places entre régions, mesurée par l'écart interquartile de la distribution des CP consommées par place et par région, diminue fortement entre 2022 et 2023, passant de 10 108 €/place à 5 809 €/place (cf. Graphique 5), puis augmente entre 2023 et 2024 pour s'établir à 7 629 €/place. Sur l'ensemble de la période, l'évolution cumulée du niveau de dispersion est de -24 %. En retirant les régions ultra-marines, les niveaux de dispersion sont beaucoup plus bas, et augmentent continuellement sur la période d'intérêt de 1 727 €/place en 2022, à 2 779 €/place en 2023 puis 2 982 €/place en 2024. Hors régions d'Outre-Mer, l'évolution de la dispersion entre régions cumulée est ainsi de 73 %.

Les niveaux de dispersion sont par ailleurs plus importants pour l'activité hébergement d'urgence que pour l'activité CHRS, et ce, quelle que soit l'année retenue. Sur les champs France entière et France métropolitaine, les évolutions cumulées de la dispersion de l'activité HU sont respectivement de -27 % et 5 %. Pour l'activité CHRS ces évolutions cumulées sont de -3 % et 11 %.

Graphique 21 : évolution de la dispersion de la consommation de CP par place, mesurée par l'écart interquartile entre régions, 2022-2024



Source : Chorus, 2024, et données Dihal, 2024, calculs du pôle Science des données de l'IGF.

Pièce jointe n° 2 – Analyses de l'ENC

Annexe V

Les données d'ENC permettent de caractériser un échantillon d'établissements, de 2018 à 2023, à partir des données suivantes :

- ◆ pour chaque établissement sa région d'appartenance ainsi que son appartenance ou non au champs CHRS ;
- ◆ le nombre de places totales proposées par l'établissement, incluant à la fois les places permanentes et les places temporaires ;
- ◆ la décomposition de ses charges selon la nomenclature M22 ;
- ◆ les charges d'achats et de variation des stocks, fournies par les répondants de 2020 à 2023 (charges de titre 60) ;
- ◆ les charges liées aux services extérieures de 2018 à 2023 (charges de titre 61) ;
- ◆ les charges liées aux autres services extérieurs à l'instar des personnels intérimaires de 2018 à 2023 (charges de titre 62) ;
- ◆ les charges liées aux impôts, taxes et versements assimilés de 2018 à 2023 (charges de titre 63) ;
- ◆ les charges de personnel de 2018 à 2023 (charges de titre 64) ;
- ◆ le reste des charges de gestion courante de 2018 à 2023 (charges de titre 65) ;
- ◆ les charges financières de 2018 à 2023 (charges de titre 66) ;
- ◆ les charges exceptionnelles de 2018 à 2023 (charges de titre 67), l'ensemble des répondants déclarent toutefois des charges exceptionnelles nulles sur l'ensemble de la période ;
- ◆ les dotations aux amortissements, aux dépréciations et aux provisions de 2018 à 2023 (charges de titre 68).

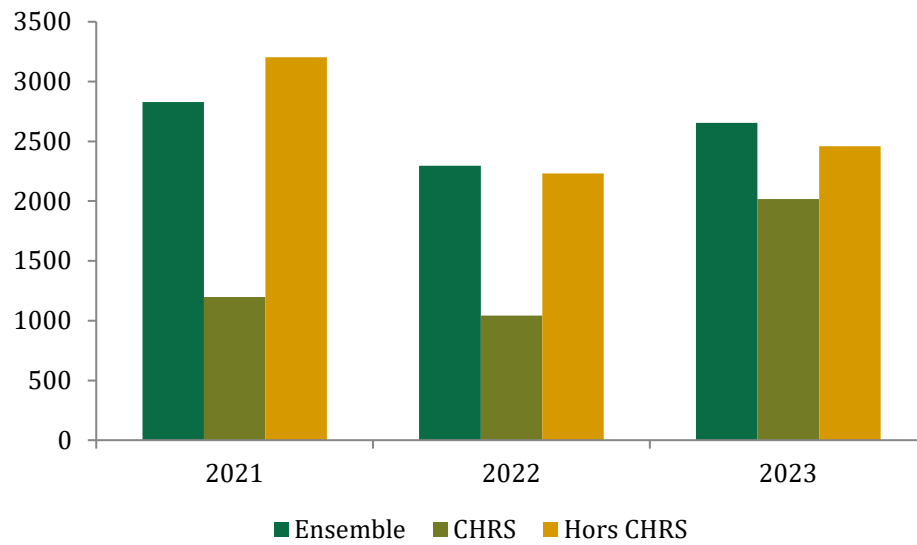
Ainsi, entre 2018 et 2023, chaque région peut être associée à un coût, relatif à un titre de charge, rapporté à une capacité totale. Toutefois, du fait de l'absence de données entre 2018 et 2020 des charges de titre 60, un coût total par place sur cette période ne peut être calculé. Il est par ailleurs possible de distinguer ces coûts par statut d'établissement par région.

La dispersion entre régions des charges par place peut être mesurée, pour une année donnée, par l'écart interquartile de la distribution des charges par place par région. Ce dernier correspond, pour une année donnée, à l'écart entre les troisième et premier quartiles de cette distribution.

Les dispersions de coûts entre régions, mesurées par l'écart interquartile, en 2021, 2022 et 2023, sont respectivement de 2829€/place, 2297€/place et 2654€/place (cf. Graphique 22), soit des évolutions de -19 % et +16 % sur les périodes 2021-2022 et 2022-2023. Les niveaux de dispersion observés sont plus importants sur l'ensemble de la période pour les établissements hors CHRS, relativement aux CHRS. Les établissements hors CHRS présentent des écarts de coût par place entre régions de 3204€/place, 2231€/place et 2458€/place en 2021, 2022 et 2023. Les CHRS affichent des niveaux de dispersion respectifs de 1199€/place, 1043€/place et 2017€/place. Les évolutions des niveaux de dispersion entre 2021 et 2022 ainsi qu'entre 2022 et 2023 sont respectivement de -13 % et +93 % pour les établissements hors CHRS, ces évolutions sont de -30 % et +10 %.

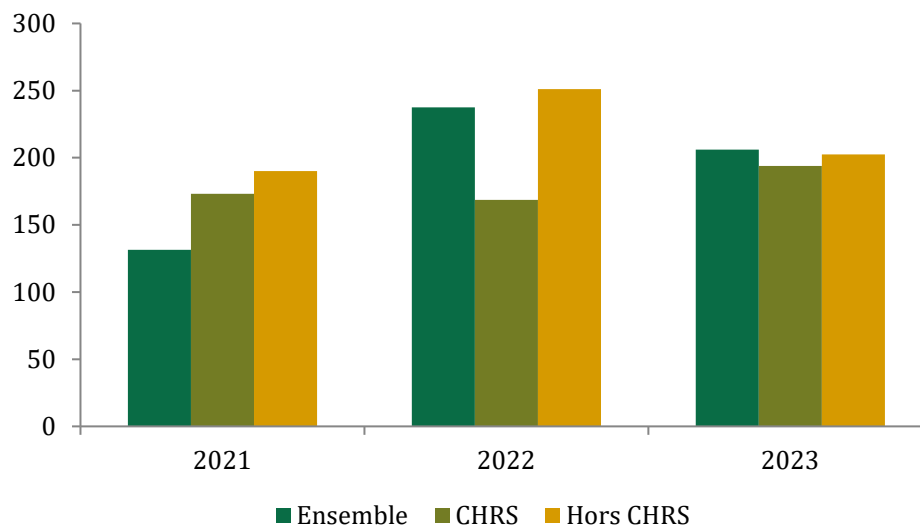
Les dispersions pour les différents titres de charge sont fournies du graphique 23 à graphique 30.

Graphique 22 : écart interquartile des charges totales par place entre régions, 2021-2023



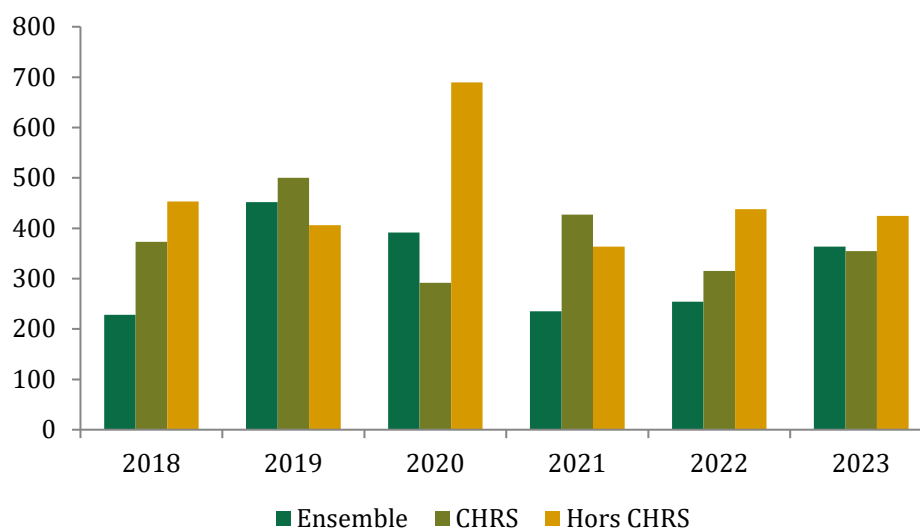
Source : ENC, calculs du pôle Science des données de l'IGF.

Graphique 23 : écart interquartile des charges de titre 60 par place entre régions, 2021-2023



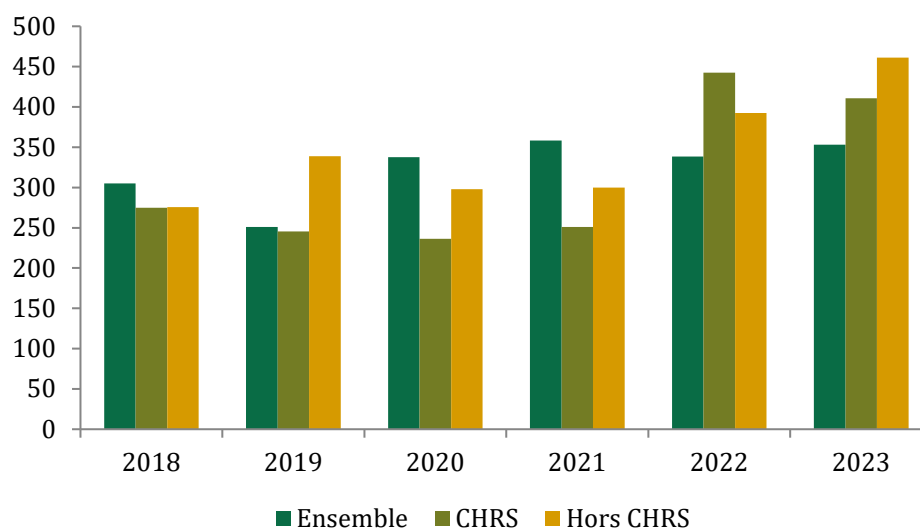
Source : ENC, calculs du pôle Science des données de l'IGF.

Graphique 24 : écart interquartile des charges de titre 61 par place entre régions, 2018-2023



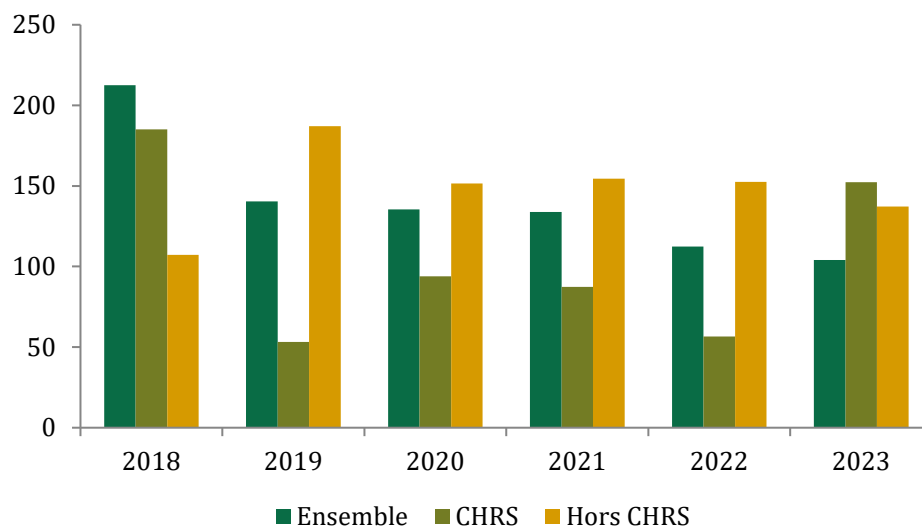
Source : ENC, calculs du pôle Science des données de l'IGF.

Graphique 25 : écart interquartile des charges de titre 62 par place entre régions, 2018-2023



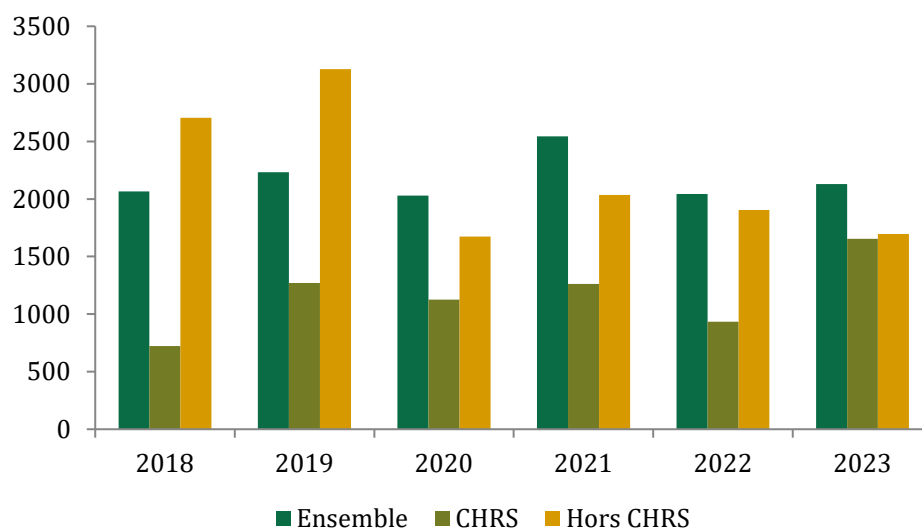
Source : ENC, calculs du pôle Science des données de l'IGF.

Graphique 26 : écart interquartile des charges de titre 63 par place entre régions, 2018-2023



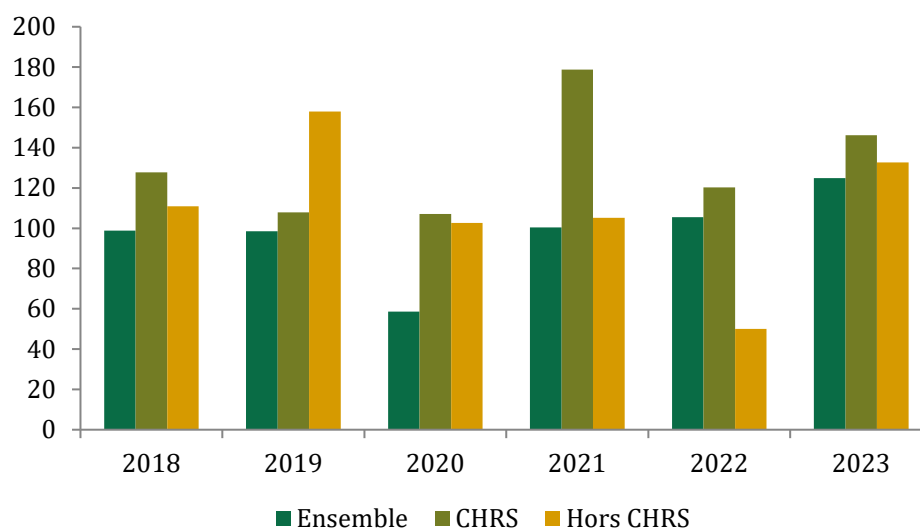
Source : ENC, calculs du pôle Science des données de l'IGF.

Graphique 27 : écart interquartile des charges de titre 64 par place entre régions, 2018-2023



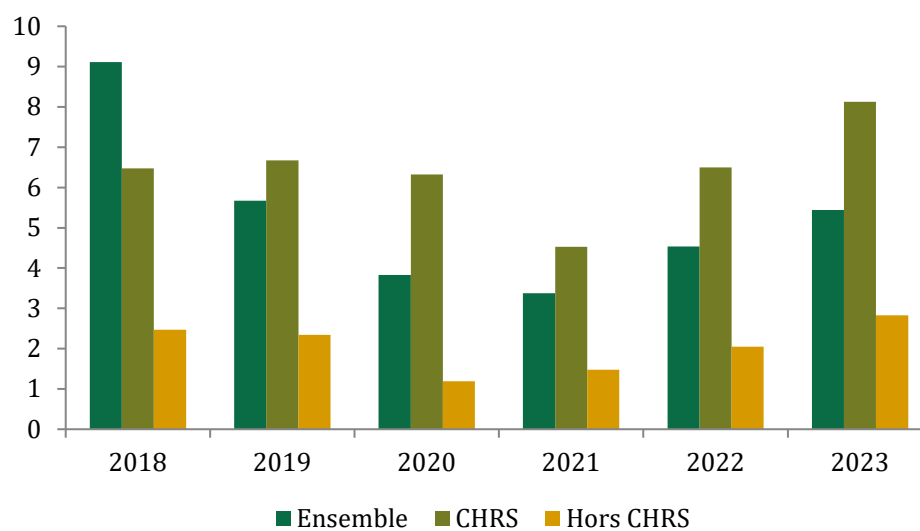
Source : ENC, calculs du pôle Science des données de l'IGF.

Graphique 28 : écart interquartile des charges de titre 65 par place entre régions, 2018-2023



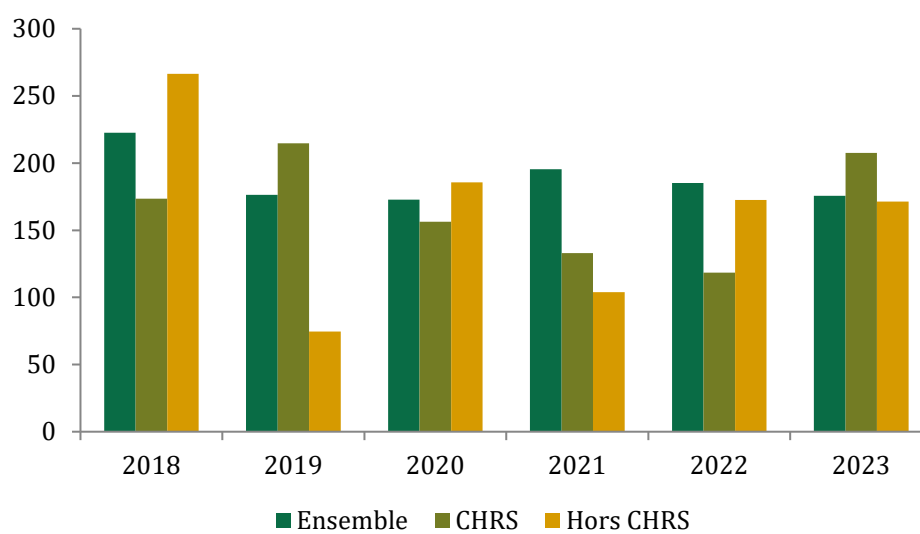
Source : ENC, calculs du pôle Science des données de l'IGF.

Graphique 29 : écart interquartile des charges de titre 66 par place entre régions, 2018-2023



Source : ENC, calculs du pôle Science des données de l'IGF.

Graphique 30 : écart interquartile des charges de titre 68 par place entre régions, 2018-2023



Source : ENC, calculs du pôle Science des données de l'IGF.

ANNEXE VI

Budget de l'hébergement

SYNTHÈSE

En 10 ans, le nombre de places d'hébergement financées par les programmes 177 et 303 a été multiplié par 2,2 alors que le budget alloué a été multiplié par 2,6 pour atteindre 3,3 Md€ en 2024. Les dépenses d'hébergement en France sont portées par le programme 177 pour l'hébergement dit généraliste et par le programme 104 et 303 (303 uniquement depuis 2024) pour le dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile (DNA).

Concernant l'hébergement des demandeurs d'asile dans le DNA, le nombre de places a été multiplié par 2,8 (121 732 en 2024) sur la période alors que le montant total des crédits alloués a été multiplié par 3,2 (1,1 Md€ en 2024). Dans le détail, le parc se décompose de la façon suivante en 2024 :

- ◆ 11 418 places en CPH (119,8 M€) ;
- ◆ 49 742 places en CADA (393,2 M€) ;
- ◆ 60 572 places dans des dispositifs d'urgence, CAES, HUDA, PRAHDA (115,4 M€).

Concernant l'hébergement généraliste, le nombre de place a été multiplié par 1,9 entre 2014 et 2024 (201 355 en 2024) alors que les crédits alloués ont été multipliés par 2,4 pour atteindre (2,3 Md€ en 2024). Dans le détail, le parc se décompose de la façon suivante en 2024 :

- ◆ 51 707 places de CHRS (808,6M€, soit un coût moyen unitaire (CMU) de 42,8 €) ;
- ◆ 85 371 places en centre d'hébergement d'urgence (923,0M€, soit un CMU de 30,2 €) ;
- ◆ 64 277 places à l'hôtel (518,5M€, soit un CMU de 22,1 €).

Entre 2019 et 2024 le nombre de places d'hébergement généraliste financées par le programme 177 a augmenté de 31 %. Cette hausse est plus importante dans les centres d'hébergement d'urgence (+43 %) et en nuitées hôtelières (+26 %) qu'en CHRS (+16 %). Toutefois, le nombre de places d'hébergement connaît une relative stabilité depuis 2021 avec une hausse de 0,2 % des places en moyenne annuelle.

Le programme 177 est marqué par une insincérité budgétaire chronique que le pilotage sous plafond du parc n'a pas permis de corriger. En effet, ce programme s'exécute au-dessus du niveau fixé en loi de finances initiale de manière récurrente depuis 2019 au moins. Il s'est exécuté à hauteur de 3 131 M€ en crédits de paiements (CP) en 2024, soit une différence de 206 M€ par rapport à la budgétisation en LFI et un taux d'exécution du budget de 107 %. Si une part de cette insincérité est liée à des événements imprévus intervenus en gestion et non budgétisés initialement, une autre part résulte d'une exécution supérieure aux prévisions de la loi de finances initiale. Le respect de la cible de calibrage du parc à 203 000 places, constaté sur la période 2022-2024, n'a à ce stade pas permis de renforcer la sincérité du programme.

De plus, les insuffisances des dialogues de gestion obèrent un pilotage budgétaire efficient du parc d'hébergement. Le financement des établissements d'hébergement s'effectue très majoritairement sur la base de la reconduite des crédits engagés en année N-1 que suite à un dialogue de gestion orienté sur les questions budgétaires et de performance. Ce dernier ne permet pas d'assurer un pilotage budgétaire efficient du parc d'hébergement et révèle faire face à de nombreuses insuffisances :

- ◆ pas d'outils de remontée d'informations consolidées ;
- ◆ faible taux de contractualisation pluriannuelle au niveau national (37 % des places en CHRS) ;

- ♦ absence de consolidation des besoins des structures au regard de la typologie des publics ;
- ♦ calendrier discontinu de versement des crédits tout au long de l'année ;
- ♦ manque de pluri annualité dans la contractualisation et le conventionnement avec les opérateurs.

Enfin, aux limites du dialogue de gestion s'ajoute un faible nombre de contrôles et une absence de politique de contrôle des établissements et des gestionnaires. Il existe un suivi chiffré d'indicateurs de performance macros dans la documentation budgétaire sans que ceux-ci ne poussent à des gains d'efficience pas plus qu'ils ne sont liés aux indicateurs suivis par les services déconcentrés et les opérateurs dans les conventions. Aussi, la politique de contrôle des organismes gestionnaires semble insuffisante et repose préférentiellement sur une logique curative que préventive.

Propositions

Proposition n° 1 : mettre à disposition les crédits correspondants aux engagements prévisibles de l'État dès la loi de finances initiale.

Proposition n° 2 : renforcer la consolidation des données et la remontée d'informations pour outiller les dialogues de gestion, en particulier avec les principaux opérateurs, à la faveur d'un pilotage plus fin de la Dihal, ce que les outils informatiques actuels et en projet doivent permettre.

Proposition n° 3 : engager l'État sur un calendrier de versement fixe et partagé des crédits aux opérateurs.

SOMMAIRE

1. EN 10 ANS, LE NOMBRE DE PLACES D'HÉBERGEMENT FINANCÉES PAR LES PROGRAMMES 303 ET 177 A ÉTÉ MULTIPLIÉ PAR 2,2 ALORS QUE LE BUDGET ALLOUÉ A ÉTÉ MULTIPLIÉ PAR 2,6 POUR ATTEINDRE 3,3MD€ EN 2024.....	1
1.1. En 10 ans, le nombre de places d'hébergement a été multiplié par 2,2 pour atteindre 323 087 places alors que le budget alloué aux dispositifs d'hébergement a été multiplié par 2,6 (3,33 Md€ en 2024).....	1
1.2. Le programme 177 porte les financements des dispositifs d'hébergement dits généralistes.....	6
1.2.1. Les dépenses d'hébergement généraliste atteignent un total de 2,3Md€ en 2024 sur le programme 177.....	6
1.2.2. Entre 2019 et 2024, les crédits alloués aux centres d'hébergement d'urgence hors CHRS (dont RHVS) ont augmenté de 67 %, alors que le nombre de places n'a progressé que de 46 %.....	11
1.2.3. Les 51 704 places en CHRS ont coûté 808M€ en 2024 soit 37 % des crédits de l'hébergement pour 26 % des places financées.....	11
1.2.4. Entre 2019 et 2024, le nombre de places financées à l'hôtels a augmenté de 26 %, passant de 50 879 à 64 213 alors que parallèlement, les crédits alloués ont progressé de 56 %, traduisant une augmentation bien supérieure à celle du nombre de places.....	12
1.2.5. Le pilotage sous trajectoire du parc d'hébergement généraliste doit permettre de respecter la trajectoire prévue par la loi de programmation des finances publiques.....	14
1.3. Les dépenses d'hébergement des demandeurs d'asile atteignent 1,1 Md€ et financent 121 732 places en 2024.....	17
1.4. Les autres dispositifs d'hébergement.....	20
2. LES PROGRAMMES 303 ET 177 SONT MARQUÉS PAR UNE INSINCÉRITÉ CHRONIQUE QUI OBÈRE UN PILOTAGE EFFICIENT DES DISPOSITIFS D'HÉBERGEMENT.....	21
2.1. Les programmes 303 et 177 sont en sur-exécution chronique par rapport au niveau de crédits octroyés en LFI entre 2019 et 2024.....	21
2.2. La cible de calibrage du parc à 203 000 places en moyenne annuelle est respectée sur la période 2022-2024.....	26
2.3. La mise en réserve des crédits de ces deux programmes à 5,5 % semble <i>de facto</i> inopérante.....	27
3. LE FINANCEMENT DES STRUCTURES D'HÉBERGEMENT REPOSE SUR UN DIALOGUE DE GESTION INSUFFISAMMENT OUTILLÉ QUI ENTRAÎNE UNE RECONDUITE QUASI AUTOMATIQUE DES CRÉDITS DE L'ANNÉE N EN N+1.....	28
3.1. Le financement des établissements d'hébergement s'effectue plus sur la base de la reconduite des crédits engagés en année N-1 que suite à un dialogue de gestion orienté autour des questions budgétaires.....	29
3.2. L'outillage des dialogues de gestion semble insuffisant au regard des volumes financiers traités.....	32

3.2.1.	<i>Le dialogue de gestion conduit par les services déconcentrés manque d'un outil consolidé de remontées d'informations.....</i>	<i>32</i>
3.2.2.	<i>La démarche de contractualisation pluriannuelle entamée par la Dihal est un outil du dialogue de gestion qui doit être approfondie.....</i>	<i>33</i>
3.2.3.	<i>La réforme de la tarification en CHRS portée par la Dihal vise à associer une prestation à un niveau de dotation uniforme sur l'ensemble du territoire.....</i>	<i>37</i>
3.2.4.	<i>Le conventionnement avec les opérateurs d'hébergement entraîne un versement discontinu des crédits tout au long de l'année et limite la capacité des acteurs à projeter leur action sur le temps long autant que celle de l'État à piloter la dépense.....</i>	<i>38</i>
3.2.5.	<i>La mise en place d'une convention type doit permettre de renforcer l'outillage des dialogues de gestion.....</i>	<i>40</i>
3.3.	<i>Aux limites du dialogue de gestion, s'ajoute un faible nombre de contrôles et une absence de politique de contrôle des établissements et des gestionnaires.....</i>	<i>41</i>

1. En 10 ans, le nombre de places d'hébergement financées par les programmes 303 et 177 a été multiplié par 2,2 alors que le budget alloué a été multiplié par 2,6 pour atteindre 3,3Md€ en 2024

1.1. En 10 ans, le nombre de places d'hébergement a été multiplié par 2,2 pour atteindre 323 087 places alors que le budget alloué aux dispositifs d'hébergement a été multiplié par 2,6 (3,33 Md€ en 2024)

La politique de l'hébergement a coûté 3,33Md€ en 2024, soit une hausse de 44 % depuis 2019 (2,31Md€) et de 5 % depuis 2022 (3,17Md€) (cf. tableau 1). Dans le détail :

- ♦ l'hébergement généraliste représente 2,25 Md€ de crédits exécutés en 2024, soit une hausse de 48 % durant la période 2019-2024 et de 8 % sur la période 2022-2024 ;
- ♦ l'hébergement des demandeurs d'asile et des bénéficiaires de la protection internationale représente 1,09Md€ de crédits exécutés en 2024, soit une hausse de 38 % sur la période 2019-2024 et de 0 % sur la période 2022-2024.

Concernant l'hébergement généraliste, ses places augmentent de 31 % durant la période 2019-2024, mais demeurent globalement stables entre 2022 et 2024. Les places en CHRS progressent légèrement (+16 % sur 5 ans, +7 % sur 2 ans) alors que les crédits alloués augmentent respectivement de 27 % sur 5 ans et 12 % sur 2ans. Les places d'HU ont connu une hausse importante entre 2019 et 2020 (+26 567), mais une stabilisation ensuite. Cela se traduit par une forte hausse des crédits sur 5 ans (+67 %), nettement ralentie entre 2022 et 2024 (+10 %). **Les places en nuitées hôtelières sont en recul depuis 2022 (-5 %)** et le budget qui leur est accordé baisse de 1 % entre 2022 et 2024 après avoir augmenté de 56 % sur la période 2019-2024.

Concernant l'hébergement des demandeurs d'asile, les places en CADA augmentent de 14 % entre 2019 et 2024 et de 7 % entre 2022 et 2024. Les crédits alloués aux CADA augmentent respectivement de 30 % et 16 % durant les deux périodes. Enfin, les places financées dans les autres dispositifs du dispositif national d'accueil (DNA) ont augmenté sur période longue (5 ans) de 30 % mais ont baissé de 16 % entre 2022 et 2024. Cette tendance est similaire pour les crédits alloués avec une hausse de 42 % depuis 2019 et une baisse de 6 % depuis 2022.

En 10 ans, le nombre de places d'hébergement a été multiplié par 2,2 alors que le budget alloué aux dispositifs d'hébergement a été multiplié par 2,6 (cf. tableau 2). Les places d'hébergement généraliste ont été multipliées par 1,9 sur la période 2014-2024 et les crédits par 2,4. Pour le DNA, le nombre de places a été multiplié par 2,2 entre 2014 et 2024 alors que le budget a été multiplié par 2,6 sur la même période. Entre 2023 et 2024, le nombre de places d'hébergement généraliste a baissé, en particulier les places en centres d'hébergement d'urgence et en hôtels.

Annexe VI

Tableau 1 : Tableau récapitulatif des crédits, places et coûts moyens de l'hébergement entre 2019 et 2024.

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Évolution 2019-24	Évolution 2022-24
Total généraliste (1)+ (2) + (3)	1 520,9	1 739,7	2 198,3	2 090,0	2 220,5	2 250,1	+48 %	+8 %
Total DN@ (4)+(5)	785,9	789,9	820,9	1 076,6	1 089,8	1 081,9	+38 %	+0 %
Total hébergement (1)+ (2) + (3)+(4)+(5)	2 306,8	2 529,5	3 019,2	3 166,6	3 310,3	3 331,9	+44 %	+5 %
Généraliste								
Places financées	154 034	202 000	200 779	200 323	202 695	201 158	+31 %	+0 %
Crédits du programme 177	2 115,7	2 434,0	2 897,9	2 885,4	3 076,5	3 131,3	+48 %	+9 %
Coût moyen de la nuitée (Places financées/ ((1)+(2)+(3)))	27,1	23,6	30,0	28,6	30,0	30,6	+13 %	+7 %
CHRS								
Places financées	44 722	45 000	46 257	48 284	50 205	51 704	+16 %	+7 %
Crédits alloués en M€ (1)	636,4	643,7	661,7	722,3	782,4	808,6	+27 %	+12 %
Coût moyen de la nuitée (€/place/jour)	39,0	39,2	39,2	41,0	42,7	42,8	+10 %	+5 %
CHU								
Places financées	58 433	85 000	82 598	84 257	86 145	85 240	+46 %	+1 %
<i>Dont autres</i>	N.A.	N.A.	N.A.	3 693	2 535	1 468	N.A.	-60 %
<i>Dont hors CHRS avec RHVS</i>	58 433	85 000	82 598	80 564	83 610	83 772	+43 %	+4 %
Crédits alloués en M€ (2)	552,6	699,1	922,6	842,4	907,6	923,0	+67 %	+10 %
Coût moyen de la nuitée (€/place/jour)	25,9	22,5	30,6	28,6	29,7	30,2	+16 %	+5 %
Nuitées hôtelières								
Places financées	50 879	72 000	71 924	67 782	66 345	64 213	+26 %	-5 %
Crédits alloués en M€ (3)	331,8	396,9	613,9	525,3	530,4	518,5	+56 %	-1 %
Nuitées	N.A.	N.A.	N.A.	500,8	507,8	491,1	N.D.	-2 %
Accompagnement social à l'hôtel	N.A.	N.A.	N.A.	24,4	22,6	27,4	N.D.	+12 %
Coût moyen de la nuitée (€/place/jour)	17,9	15,1	23,4	21,2	21,9	22,1	+24 %	+4 %

Annexe VI

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Évolution 2019-24	Évolution 2022-24
DNA								
CADA								
Places financées	43 602	43 602	46 632	46 632	48 947	49 742	+14 %	+7 %
Crédits alloués en M€ (4)	301,5	309,2	327,7	340,3	378,3	393,2	+30 %	+16 %
Coût moyen de la nuitée (€/place/jour)	18,9	19,4	19,3	20,0	21,2	21,7	+14 %	+8 %
Autres dispositifs¹								
Places financées	55 370	66 254	63 567	85 258	71 636	71 990	+30 %	-16 %
Crédits alloués en M€(5)	484,4	480,6	493,2	736,2	711,5	688,7	+42 %	-6 %
Coût moyen de la nuitée (€/place/jour)	24,0	19,9	21,3	23,7	27,2	26,2	+9 %	+11 %

Source : Mission d'après les données budgétaires transmises par la direction du budget, la délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (Dihal) et la direction générale des étrangers en France.

¹ CAES, HUDA, PRAHDA, CPH

Annexe VI

Tableau 2 : Hébergement en France entre 2014 et 2024

Programme budgétaire	Dispositif	Nombre de places			Crédits (M€)		
		2014	2024	Évolution 2014-2024	2014	2024	Évolution 2014-2024
177	CHRS	40 690	51 707	x1,3	623,0	808,6	x1,3
	HU	30 876	85 371	x2,8	202,5	923,0	x4,6
	Hôtel	32 300	64 277	x2,0	119,4	518,5	x4,3
	Total généraliste	103 866	201 355	x1,9	945	2 250,1	x2,4
104/303	CPH	1 083	11 418	x10,5	12,2	119,8	x9,8
303	CADA	23 410	49 742	x2,1	213,8	393,2	x1,8
	Urgence (CAES, HUDA, PRAHDA)	19 410	60 572	x3,1	115,4	568,9	x4,9
	Total DNA	43 903	121 732	x2,8	341	1 081,9	x3,2
Total hébergement		147 769	323 087	x2,2	1 286	3 332	x2,6

Source : Mission d'après les données transmises par la direction du budget, la délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (Dihal) et la direction générale des étrangers en France. Légende : CHRS : centre d'hébergement de réinsertion et de stabilisation ; HU : hébergement d'urgence ; CPH : centre provisoire d'hébergement ; CADA : centre d'accueil des demandeurs d'asile ; CAES : centre d'accueil et d'évaluation des situations ; PRAHDA : programme d'accueil et d'hébergement des demandeurs d'asile ; DNA : dispositif nationale d'accueil.

Tableau 3 : Ordres de grandeur financiers et parc de l'hébergement en 2024

2024	Crédits consommés (M€)	Nombre de places	% du total hébergement (M€)	% du total hébergement (parc)
Hébergement généraliste				
Total	2 250	201 355	68 %	62 %
Dont Urgence	1 441	149 648	43 %	46 %
Dont CHRS	809	51 707	24 %	16 %
Dispositif national d'accueil				
<i>Demandeurs d'asile</i>				
Total	962	110 314	29 %	34 %
Dont Urgence	569	60 572	17 %	19 %
Dont CADA	393	49 742	12 %	15 %
<i>Bénéficiaires de la protection internationale</i>				
CPH	120	11 418	4 %	4 %
Total				
Hébergement	3 332	323 087	100 %	100 %
Dont urgence	2 130	221 638	64 %	69 %

Source : Mission d'après les données transmises par la direction du budget, la délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (Dihal) et la direction générale des étrangers en France. *Légende* : CHRS : centre d'hébergement de réinsertion et de stabilisation ; HU : hébergement d'urgence ; CPH : centre provisoire d'hébergement ; CADA : centre d'accueil des demandeurs d'asile ; DNA : dispositif nationale d'accueil. *Note* : Le nombre de places d'hébergement généraliste est calculé en moyenne annuelle.

Le parc d'hébergement est financé par les crédits initialement issus de trois programmes du budget de l'État²:

- ♦ le programme 177 Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables pour les centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) et l'hébergement d'urgence dans le cadre de l'hébergement généraliste, décliné en trois actions :
 - action n° 11, prévention de l'exclusion ;
 - action n° 12, hébergement et logement adapté ;
 - action n° 14, conduite et animation des politiques d'hébergement et d'inclusion sociale ;
- ♦ le programme 303 Asile et immigration pour centre d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA) et autres dispositifs d'hébergement d'urgence (HUDA, PRAHDA et CAES) pour les demandeurs d'asile, décliné en quatre actions :
 - action n° 1, circulation des étrangers et politique des visas ;
 - action n° 2, garantie de l'exercice du droit d'asile ;

² Depuis le PLF 2024, les dépenses d'hébergement sont toutes concentrées sur le BOP 303 après transfert puis suppression de l'action 15 du BOP 104 « Centres d'hébergement temporaires » dans les centres provisoires d'hébergement (CPH). Donc les dépenses du BOP 303 pour les CPH sont passées, à partir de 2024 dans l'action 02 du BOP 303. Depuis le PLF 2024, les dépenses d'hébergement sont toutes concentrées sur le BOP 303 après transfert puis suppression de l'action 15 du BOP 104 « Centres d'hébergement temporaires » dans les centres provisoires d'hébergement (CPH). Donc les dépenses du BOP 303 pour les CPH sont passées, à partir de 2024 dans l'action 02 du BOP 303.

Annexe VI

- action n° 3, lutte contre l'immigration irrégulière ;
- action n° 4, soutien.
- ♦ le programme 104 Intégration et accès à la nationalité française pour les centres provisoires d'hébergement (CPH) et les actions d'accompagnement pour les bénéficiaires d'une protection internationale (BPI), décliné en cinq actions, refondues en 2024 dans le P 303 :
 - action n° 11, accueil des étrangers et primo arrivant ;
 - action n° 12, actions d'intégration des primo-arrivants ;
 - action n° 14, accès à la nationalité française ;
 - action n° 15, accompagnement des réfugiés ;
 - action n° 16, accompagnement du plan de traitement des foyers de travailleurs migrants.

Par ailleurs, un parc de lits médicalisés assure une prise en charge financée par l'assurance maladie (Cf. 1.4).

1.2. Le programme 177 porte les financements des dispositifs d'hébergement dits généralistes

Les structures d'hébergement couvertes par le programme 177 sont :

- ♦ les centres d'hébergement d'urgence (CHU) ;
- ♦ les places d'hébergement d'urgence avec accompagnement social (HUAS) ;
- ♦ les nuitées hôtelières ;
- ♦ les résidences hôtelières à vocations sociale (RHVS) ;
- ♦ l'hébergement d'insertion et de stabilisation, les centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS).

Ces structures d'hébergement relèvent de trois classifications budgétaires distinctes et présentées dans les programmes et rapports annuels de performance :

- ♦ les CHRS ;
- ♦ l'hébergement d'urgence qui contient les places en CHU, en HUAS et en RHVS ;
- ♦ les nuitées hôtelières.

1.2.1. Les dépenses d'hébergement généraliste atteignent un total de 2,3Md€ en 2024 sur le programme 177

En 2024, le total des places d'hébergement généraliste atteint 201 158, réparties principalement entre trois grands types de dispositifs (cf. tableau 5 et graphique 1) :

- ♦ les CHRS comptant 51 704 places, soit 25 % du total ;
- ♦ les dispositifs hors CHRS (notamment RHVS) comptant 83 772 places, soit 43 %, la part la plus importante.
- ♦ les nuitées à l'hôtel comptant 64 213 places, soit 32 % du total des places ;
- ♦ les autres structures comme les gymnases ou assimilés sont désormais résiduelles (1 468 places, 0 %).

Sur la période 2017-2024, le nombre total de places a augmenté de 26 %, traduisant un renforcement significatif des capacités d'accueil (Cf. tableau 4):

Annexe VI

- ◆ les places en CHRS n'ont progressé que de 13 %, et leur part dans le total diminue de 5 points de pourcentage (p.p.), passant de 30 % à 25 % ;
- ◆ les structures hors CHRS, en revanche, connaissent une hausse de 31 % et voient leur part croître fortement (+ 8 p.p.) ;
- ◆ les nuitées hôtelières augmentent de +34 % durant la période, bien qu'en léger recul en volume depuis 2021. Leur part dans l'ensemble baisse légèrement (- 1 p.p.), mais elles représentent toujours près d'un tiers des solutions d'hébergement ;
- ◆ enfin, les structures d'urgence non pérennes (gymnases, etc.) sont en extinction (- 71 %), signe d'une volonté d'en finir avec les solutions dites « légères » d'hébergement d'urgence.

Le nombre de places et la composition du parc d'hébergement connaissent un double mouvement depuis 2019 :

- ◆ d'une part, l'augmentation globale de l'offre ;
- ◆ d'autre part, la transformation de la structure de l'offre avec une baisse de la part des places en CHRS dans le total des places et une pérennisation de places d'hôtels à hauteur de 32 % du parc.

En 2024, les crédits consommés du programme 177 atteignent 3,13Md€, dont 2,3Md€ sont liés à l'hébergement généraliste, un total en hausse de 45 % depuis 2019 (cf. tableau 6). Ces crédits se décomposent ainsi :

- ◆ 808,6 M€ pour les CHRS ;
- ◆ 518,5 M€ pour les nuitées hôtelières ;
- ◆ 923,0M€ pour l'hébergement d'urgence hors CHRS et nuitées hôtelières.

Annexe VI

Tableau 4 : Capacités d'hébergement généraliste financées par le programme budgétaire n° 177 entre 2017 et 2024 (au 31 décembre de l'année N)

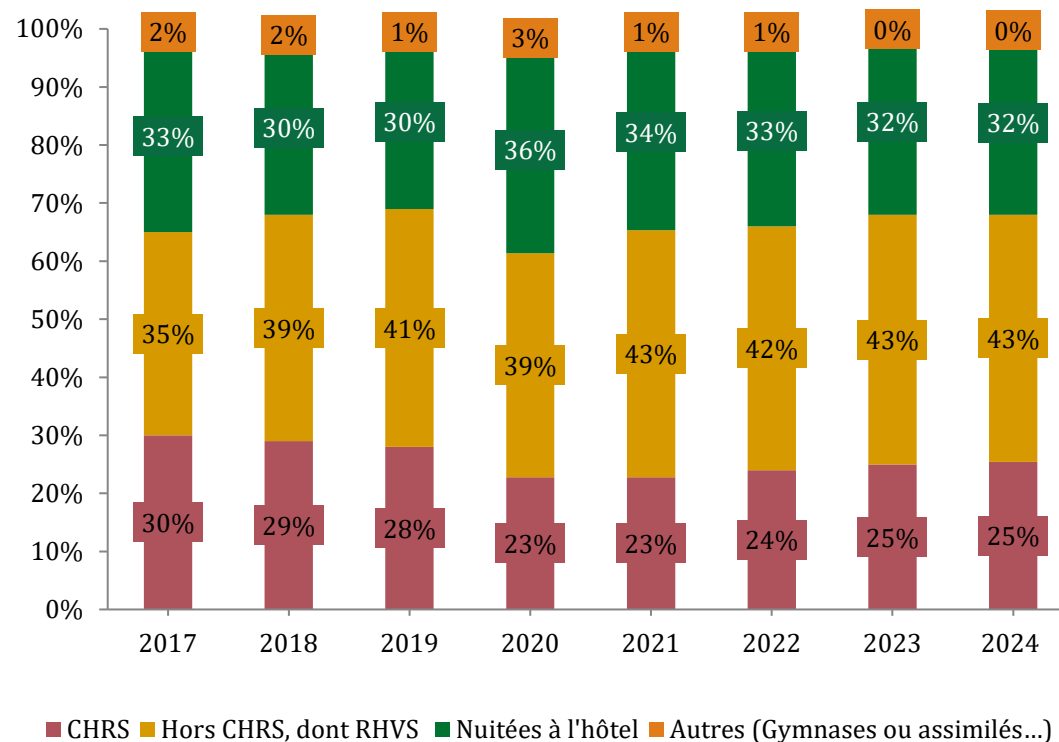
Type de structures	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Évolution 17-23
Total hébergement généraliste	148 942	152 004	160 046	200 385	203 152	203 118	200 888	204 188	+26 %
CHRS	44 691	44 732	44 722	45 522	46 257	48 483	50 533	51 863	+13 %
part du total	30 %	29 %	28 %	23 %	23 %	24 %	25 %	25 %	-5 p.p.
Hors CHRS, dont RHVS	51 957	59 761	65 454	77 365	86 359	85 244	85 923	86 959 ³	+31 %
part du total	35 %	39 %	41 %	39 %	43 %	42 %	43 %	43 %	+8 p.p.
Nuitées à l'hôtel	49 123	44 999	47 580	72 344	69 430	67 350	63 761	64 679	+34 %
part du total	33 %	30 %	30 %	36 %	34 %	33 %	32 %	32 %	-1 p.p.
Autres (Gymnases ou assimilés...)	3 171	2 512	2 290	5 154	1 106	2 041	671	687	-71 %
part du total	2 %	2 %	1 %	3 %	1 %	1 %	0 %	0 %	-2 p.p.

Source : Mission d'après les données transmises par la Dihal jusqu'à 2023 et rapports annuels de performance pour 2024. Légende : RHVS : résidence hôtelière à vocation sociale ; CHRS : centre d'hébergement de réinsertion et de stabilisation. Note de lecture : les données présentées sont les places financées au 31 décembre de l'année N.

³ 1 608 places en RHVS en 2024.

Annexe VI

Graphique 1 : Composition du parc d'hébergement généraliste



Source : Mission d'après les données des rapports annuels de performance (RAP). Légende : RHVS : résidence hôtelière à vocation sociale ; CHRS : centre d'hébergement de réinsertion et de stabilisation. Note de lecture : les données présentées sont les places financées au 31 décembre de l'année N.

Annexe VI

Tableau 5 : Capacités d'hébergement généraliste financées par le programme 177 entre 2019 et 2024(en moyenne annuelle)

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Évolution 2019-2024
Places CHRS	44 722	45 000	46 257	48 284	50 205	51 704	+16 %
Hors CHRS, dont RHVS	58 433	85 000	82 598	80 564	83 610	83 772	+43 %
Nuitées à l'hôtel	50 879	72 000	71 924	67 782	66 345	64 213	+26 %
Autres (dont opérations de mise à l'abris, hors île de France)	N.A.	N.A.	N.A.	3 693	2 535	1 468	N.A.
Total	154 034	202 000	200 779	200 323	202 695	201 158	+31 %

Source : Mission, d'après Dihal. *Note* : les données pour les années 2019 à 2021 viennent de la direction générale de la cohésion sociale (DGCS). *Note* : l'année 2020 marque une rupture de série entre le comptage en fin d'année de la DGCS et le calcul en moyenne annuelle par la Dihal à partir de 2021. Cette rupture est peu significative au regard de la stabilité du parc depuis 2020.

Tableau 6 : Exécution du programme 177 en crédits de paiement (CP) entre 2019 et 2025 (en M€)

Programme 177 en CP	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	Evolution 2019-2024
Total des crédits prévus en LFI	1 891,2	1 991,2	2 200,0	2 677,5	2 850,6	2 925,7	2 930,9	+51 %
Total des crédits ouverts	2 118,1	2 443,0	2 909,0	2 939,5	3 127,7	N.D.	N.D.	+48 %
Total des crédits consommés	2 115,7	2 434,0	2 897,9	2 885,4	3 076,5	3 131,3	N.D.	+45 %
Crédits ouverts -crédits consommés	2,3	9,0	11,1	54,2	51,2	N.A.	N.A.	N.A.
Différence d'exécution	+224,5	+442,7	+697,9	+207,9	+225,9	+177,9	N.A.	+1 %
Ventilation par crédits								
HU dont RHVS	552,6	699,1	922,6	842,4	907,6	923,0	N.D.	+67 %
Hôtels	331,8	396,9	613,9	525,3	530,4	518,5	N.D.	+56 %
CHRS	636,4	643,7	1 153,4	722,3	782,4	808,6	N.D.	+27 %

Source : Mission d'après les programmes et rapports annuels de performance et les données budgétaires de la Dihal et de la direction du budget (DB). *Légende* : N.D. : non disponible ; N.A. : non applicable. *Précision méthodologique* : L'exécution budgétaire par type de dispositif a été calculée par la mission sur la base des données budgétaires par activité.

1.2.2. Entre 2019 et 2024, les crédits alloués aux centres d'hébergement d'urgence hors CHRS (dont RHVS) ont augmenté de 67 %, alors que le nombre de places n'a progressé que de 46 %

En 2024, 85 240 places sont financées en centre d'hébergement d'urgence (hors nuitées hôtelières), un volume stable par rapport à 2023 (cf. tableau 7). Parmi celles-ci, 1 468 places sont identifiées dans la catégorie « autres », en diminution continue depuis leur apparition dans les statistiques en 2022. Les places d'hébergement d'urgence, hors CHRS avec RHVS représentent donc l'essentiel du dispositif, avec 83 772 places. Les crédits alloués atteignent 923,0 M€ en 2024, niveau historiquement élevé. Le coût budgétaire moyen de la nuitée s'établit à 30,2 €.

Sur la période allant de 2019 à 2024, le nombre total de places financées a progressé de 46 %, passant de 58 433 à 85 240 (cf. tableau 7) alors que dans le même temps, les crédits alloués ont augmenté de 67 %. Le coût moyen de la nuitée a progressé de 16 %, passant de 25,9 € à 30,2 €. Les places en HU hors CHRS dont RHVS ont suivi une trajectoire similaire, avec une hausse de 43 % sur la période. L'analyse de l'évolution des coûts hors inflation et revalorisations salariales a été réalisée dans l'annexe V du présent rapport.

Entre 2022 et 2024, l'évolution des indicateurs est plus modérée (cf. tableau 7). Le nombre total de places progresse de 1 % alors que les crédits alloués croissent de 10 %. Les places "autres" diminuent de 60 %. Les places hors CHRS dont RHVS augmentent de 4 %, confirmant leur prépondérance dans l'offre globale. Le coût moyen de la nuitée augmente quant à lui de 5 %, dans un contexte général de hausse des coûts d'exploitation.

Tableau 7 : Évolution des crédits budgétaires destinés au financement de l'hébergement d'urgence, hors nuitées hôtelières

HU	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Évolution 2019-24	Évolution 2022-24
Places financées	58 433	85 000	82 598	84 257	86 145	85 240	+46 %	+1 %
<i>Dont autres</i>	<i>N.A.</i>	<i>N.A.</i>	<i>N.A.</i>	3 693	2 535	1 468	N.A.	-60 %
<i>hors CHRS dont RHVS</i>	58 433	85 000	82 598	80 564	83 610	83 772	+43 %	+4 %
Crédits alloués en M€	552,6	699,1	922,6	842,4	907,6	923,0	+67 %	+10 %
Coût moyen de la nuitée (€/jour/place)	25,9	22,5	30,6	28,6	29,7	30,2	+16 %	+5 %

Source : Mission, d'après les programmes annuels de performance du programme 177, pour les années 2019 à 2024, les données budgétaires de la Direction du Budget (DB) et les données de la Dihal pour le nombre de places financées. Note : le nombre de places financées est calculé en moyenne annuelle.

1.2.3. Les 51 704 places en CHRS ont coûté 808M€ en 2024 soit 37 % des crédits de l'hébergement pour 26 % des places financées

Les CHRS sont des ESSMS au sens de l'article L. 312-1 du CASF. À ce titre, le montant total annuel des dépenses prises en compte pour le calcul des dotations globales de fonctionnement de ces établissements et services sont déterminés par le total du montant limitatif inscrit à ce titre dans la loi de finances de l'année de l'exercice considéré. Un arrêté interministériel fixe, annuellement, les tarifs plafonds ou les règles de calcul desdits tarifs plafonds pour les différentes catégories d'établissements sociaux et médico-sociaux mentionnés au premier alinéa, ainsi que les règles permettant de ramener les tarifs pratiqués au niveau des tarifs plafonds.

Annexe VI

En 2024, 51 704 places sont financées en CHRS, poursuivant la dynamique de montée en charge observée les années précédentes (cf. tableau 8). Les crédits alloués atteignent 808,6 M€, soit un coût moyen de la nuitée à 42,8 €.

Sur l'ensemble de la période 2019-2024, la **hausse des crédits alloués (+27 %)** est **nettement supérieure à celle du nombre de places (+ 16 %)**. Cela témoigne d'une augmentation du coût global du dispositif et du coût à la place. Cette dynamique est confirmée sur la période 2022-2024, où la progression budgétaire reste plus rapide (+12 %) que celle des capacités (+7 %). Cet écart entraîne une hausse mécanique du coût moyen de la nuitée, qui progresse de +10 % sur la période (de 39,0 € à 42,8 €).

Tableau 8 : évolution des crédits budgétaires destinés au financement des CHRS

CHRS	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Evolution 2019-24	Evolution 2022-24
Places financées	44 722	45 000	46 257	48 284	50 205	51 704	+16 %	+7 %
Crédits alloués en M€	636,4	643,7	661,7	722,3	782,4	808,6	+27 %	+12 %
Coût moyen de la nuitée (€/jour/place)	39,0	39,2	39,2	41,0	42,7	42,8	+10 %	+5 %

Source : Mission, d'après les programmes annuels de performance du programme 177, pour les années 2019 à 2024, les données budgétaires de la Direction du Budget (DB) et les données de la Dihal pour le nombre de places financées. Note : le nombre de places financées est calculé en moyenne annuelle.

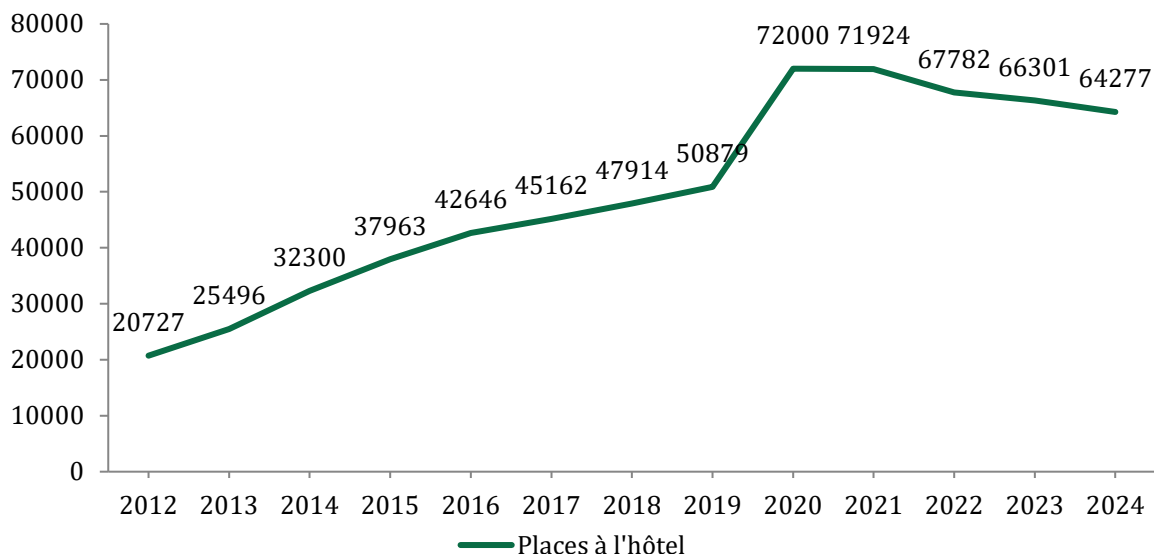
1.2.4. Entre 2019 et 2024, le nombre de places financées à l'hôtels a augmenté de 26 %, passant de 50 879 à 64 213 alors que parallèlement, les crédits alloués ont progressé de 56 %, traduisant une augmentation bien supérieure à celle du nombre de places

Les nuitées hôtelières visent un accueil temporaire des personnes en situation de détresse. Le recours à l'hôtel dans le cadre des dispositifs d'hébergement d'urgence, avec un faible niveau d'accompagnement social, doit rester marginal, exceptionnel et pris comme solution de dernier recours. Le recours à la location de chambres d'hôtel entraîne la nécessité de financer un accompagnement social en faveur des personnes hébergées par exemple via un conventionnement avec un opérateur associatif et d'assurer une aide alimentaire aux personnes logées.

Le recours à l'hôtel connaît une hausse de 46 % entre 2018 et 2019 soit 21 121 nuitées de plus (cf. graphique 2).

Annexe VI

Graphique 2 : Places en nuitées hôtelières en 2012 et 2024 (en moyenne annuelle)



Source : Mission d'après les données de la DGCS avant 2020 puis de la Dihal. Note : les places sont calculées en moyenne annuelle.

En 2024, 64 213 places sont financées à l'hôtel, poursuivant la décrue engagée depuis 2021 (cf. tableau 9). Les crédits alloués s'élèvent à 518,5 M€, dont 491,1 M€ consacrés aux nuitées et 27,4 M€ à l'accompagnement social, ce dernier est en hausse sensible par rapport à 2023. Le coût moyen de la nuitée atteint 22,1 €.

Entre 2019 et 2024, le nombre de places financées a augmenté de 26 %, passant de 50 879 à 64 213. Depuis 2021, une tendance à la décrue s'est engagée, visant à contenir ce mode d'hébergement transitoire. **Parallèlement, les crédits alloués ont progressé de 56 %, traduisant une augmentation bien supérieure à celle du nombre de places.** Cette hausse entraîne une augmentation du coût moyen de la nuitée, passé de 17,9 € en 2019 à 22,1 € en 2024 (+ 24 %).

Depuis 2022, le nombre de places a varié de -5 %. Les crédits alloués reculent légèrement (-1 %), mais cette stabilité apparente masque une évolution contrastée entre les composantes du budget :

- ♦ **le coût des nuitées diminue de 2 %, en cohérence avec la baisse du nombre de places ;**
- ♦ **en revanche, les crédits consacrés à l'accompagnement social progressent de 12 %, passant de 24,4 M€ à 27,4 M€.**

Le coût moyen de la nuitée augmente quant à lui de 4 % depuis 2022.

Sur l'ensemble de la période 2019-2024, la comparaison entre la hausse du nombre de places financées (+26 %) et celle des crédits alloués (+56 %) met en évidence une forte augmentation du coût moyen par place, liée à la fois à la hausse du tarif des nuitées et à l'introduction d'un accompagnement social dédié.

Tableau 9 : évolution des crédits budgétaires destinés au financement des nuitées hôtelières

Nuitées hôtelières	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Évolution 2019-24	Évolution 2022-24
Places financées	50 879	72 000	71 924	67 782	66 345	64 213	+26 %	-5 %
Crédits alloués (en M€)	331,8	396,9	613,9	525,3	530,4	518,5	+56 %	-1 %
dont coût des nuitées (en M€)	N.D.	N.D.	N.D.	500,8	507,8	491,1	N.A.	-2 %

Annexe VI

Nuitées hôtelières	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Évolution 2019-24	Évolution 2022-24
dont coût de l'accompagnement social à l'hôtel (en M€)	N.D.	N.D.	N.D.	24,4	22,6	27,4	N.A.	+12 %
Coût moyen de la nuitée (en €) sans accompagnement social	N.A.	N.A.	N.A.	20,2	21,0	21,0	N.A.	+3 %
Coût moyen de la nuitée (en €) avec accompagnement social	17,9	15,1	23,4	21,2	21,9	22,1	+24 %	+4 %

Source : Mission, d'après les programmes annuels de performance du programme 177, pour les années 2019 à 2024, les données budgétaires de la Direction du Budget (DB) et les données de la Dihal pour le nombre de places financées. Note : le nombre de places financées est calculé en moyenne annuelle.

Lors de ses analyses, la mission a constaté des hétérogénéités dans les pratiques d'accompagnement social à l'hôtel qui se traduisent dans la budgétisation de cet accompagnement. En effet, l'accompagnement social à l'hôtel peut être réalisé :

- ◆ par des équipes spécifiques intégrées au SIAO ;
- ◆ par des équipes mobiles coordonnées par le SIAO mais rattachées aux opérateurs d'HU ;
- ◆ par des équipes mobiles détachées des opérateurs d'HU sans coordination du SIAO.

Ainsi, une part du coût des nuitées hôtelières est portée par la brique budgétaire « veille sociale » dans certains départements. Le coût moyen de la nuitée hôtelières (cf. tableau 9) est donc un minorant de son coût réel. **La mission n'a pas été en mesure de déterminer de manière précise la part de la brique « veille sociale » destinée au financement de l'accompagnement social à l'hôtel.**

1.2.5. Le pilotage sous trajectoire du parc d'hébergement généraliste doit permettre de respecter la trajectoire prévue par la loi de programmation des finances publiques

La loi de programmation des finances publiques (LPFP) 2023-2027 fixe les orientations budgétaires de l'État, des collectivités et de la sécurité sociale pour les cinq années à venir, afin d'assurer un pilotage pluriannuel des finances publiques. Son horizon temporel s'étend donc de l'année 2023 à l'année 2027 incluse.

Aussi, la Dihal pilote son parc d'hébergement « sous trajectoire » de 203 000 places depuis 2021 afin d'assurer le respect de cette trajectoire budgétaire. La répartition de ces 203 000 places se traduit par la notification en début d'exercice d'un plafond à chaque préfet de région qui doit impérativement être respecté. Il est suivi mensuellement par une « enquête place » de la Dihal.

La cible de 203 000 places s'apprécie en moyenne annuelle. Ce mode de gestion permet de :

- ◆ sortir d'un mode de gestion au thermomètre et avec une saisonnalité forte entraînant des ruptures dans la prise en charge ;
- ◆ améliorer la prévisibilité du parc ;
- ◆ fixer un plafond régional à chaque préfet ;
- ◆ pérenniser des places d'hébergement pour en améliorer la qualité.

La stabilisation du parc à 203 000 places entraine une prévision stable des crédits pour 2026 et 2027. Toutefois, ces prévisions ne sont qu'indicatives et seront fixées par les lettres plafonds pour le projet de loi de finances pour 2026.

Annexe VI

La mission note une différence entre les prévisions d'allocations de crédits dans le programme 177 et la trajectoire fixée par la loi de programmation des finances publiques (LPFP) pour la période allant de 2023 à 2027 (cf. tableau 11). Dans le détail, la trajectoire prévue par la LPFP engage une baisse de 21 % des crédits alloués à l'HU entre 2023 et 2027 et une hausse de 15 % des crédits alloués aux CHRS sur la même période. Cette trajectoire correspond à la démarche de transformation des places d'HU en places de CHRS entamée par la Dihal (cf. annexe V).

Tableau 10 : Prévisions d'allocations de crédits pour le programme 177

Année	AE (en M€)	CP (en M€)
2026	2 906 145 925	2 930 899 369
2027	2 906 145 925	2 930 899 369

Source : PAP2025, P177.

Annexe VI

Tableau 11 : Trajectoire de programmation LPFP pour le programme 177

Nomenclature budgétaire	2023		2024		2025		2026		2027		Évolution 2023-2027	
	LFI		LFI		LPFP 25		LPFP 26		LPFP 27			
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Total	2 825,8	2 850,6	2 900,9	2 925,7	2 824,9	2 849,7	2 799,9	2 824,7	2 775,3	2 800,1	-2 %	-2 %
Actions de prévention et accès aux droits - Action sociale	16,6	16,6	16,6	16,6	16,6	16,6	16,6	16,6	16,6	16,6	0 %	0 %
Actions de prévention et accès aux droits - ALT 2	15,2	15,2	15,2	15,2	15,2	15,2	15,2	15,2	15,2	15,2	0 %	0 %
Veille sociale	193,8	193,8	212,5	212,5	193,8	193,8	193,8	193,8	193,8	193,8	0 %	0 %
Hébergement d'urgence ⁴	1 299,1	1 323,9	1 322,6	1 347,3	1 188,6	1 213,3	1 104,6	1 129,3	1 021,0	1 045,7	-21 %	-21 %
CHRS hors HU	736,3	736,3	758,3	758,3	788,3	788,3	818,3	818,3	848,3	848,3	+15 %	+15 %
Logement adapté - autres dépenses	476,3	476,3	487,5	487,5	534,3	534,3	563,3	563,3	592,3	592,3	+24 %	+24 %
Logement adapté - ALT 1	80,2	80,2	79,9	79,9	79,9	79,9	79,9	79,9	79,9	79,9	0 %	0 %
Conduite de la politique de lutte contre l'exclusion	8,4	8,4	8,3	8,3	8,3	8,3	8,3	8,3	8,3	8,3	-1 %	-1 %

Source : Direction du budget. Légende : LPFP : Loi de programmation des finances publiques.

⁴ Dont nuitées hôtelières.

1.3. Les dépenses d'hébergement des demandeurs d'asile atteignent 1,1 Md€ et financent 121 732 places en 2024

En 2024, les dispositifs du programme 303 (accueil des demandeurs d'asile et hébergement associé) rassemblent 121 732 places financées, dont :

- ◆ 49 742 places en CADA (structures pérennes avec accompagnement), soit 41 % du total ;
- ◆ 52 950 places en HUDA/PRAHDA, soit 43 % ;
- ◆ 7 622 places en CAES/SAS ;
- ◆ 11 109 places en CPH.

Entre 2019 et 2024, le nombre de places totales augmente de +23 % porté par la hausse du nombre de places en HUDA/PRAHDA (+11 269 places) ainsi que par une hausse des places en CADA (+14 %) et en CPH (+31 %). Le nombre total de places connaît, à l'inverse, une baisse de 8 % entre 2022 et 2024 principalement liée à la fermeture de près de 10 000 places en HUDA/PRAHDA.

Les crédits exécutés en 2024 pour l'hébergement dans le cadre du DNA atteignent 1 081,9 M€, répartis notamment entre :

- ◆ CADA, 393,2 M€ (coût unitaire : 21,66 €) ;
- ◆ HUDA/PRAHDA, 495,7 M€ (coût unitaire : 25,65 €) ;
- ◆ CPH, 119,8 M€ (coût unitaire : 28,74 €) ;
- ◆ CAES/SAS, 73,2 M€ (coût unitaire : 26,31 €).

Les crédits de l'hébergement des demandeurs d'asile ont augmenté de 38 % entre 2019 et 2024 et sont restés stables entre 2022 et 2024.

En plus de ces dispositifs, le programme annuel de performance (PAP) pour 2025 mentionne que 2 151 places sont ouvertes en centre de préparation au retour (CPAR). Le document « *cahier des charges* » de la structure mentionne un coût de 25€ par jour soit 19,6 M€ sur une année complète.

Depuis 2022, la stabilité des crédits alloués à l'hébergement des demandeurs d'asile s'accompagne d'une baisse capacitaire de 8 % entraînant une hausse mécanique du prix des nuitées financées. Sur période plus longue, la hausse de 23 % des capacités du parc entre 2019 et 2024, s'accompagne d'une hausse des coûts afférents de 38 % sur la même période.

Annexe VI

Tableau 12 : évolution des crédits budgétaires destinés au financement du dispositif national d'accueil

CP exécutés en M€	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	Évolution 19-24	Évolution 22-24
Capacités financées	98 972	109 856	110 199	131 890	120 583	121 732	112 328	23 %	-8 %
CAES dont SAS	2 986	3 136	3 716	4 047	5 825	7 622	6 667	155 %	88 %
HUDA/PRAHDA	43 674	54 408	51 141	71 293	54 943	52 950	45 362	21 %	-26 %
CPH	8 710	8 710	8 710	9 918	10 868	11 418	11 109	31 %	15 %
CADA	43 602	43 602	46 632	46 632	48 947	49 742	49 190	14 %	7 %
Crédits en (CP) P303 en M€	1 517,2	1 577,8	1 493,6	1 873,1	1 889,3	1 835,6	1 681,3	N.A.	N.A.
Dont hébergement (CP en M€)	785,9	789,9	820,9	1 076,6	1 089,8	1 081,9	N.D.	38 %	0 %
CAES dont SAS (CP en M€)	31,0	28,6	35,5	43,7	60,8	73,2	N.D.	136 %	68 %
HUDA/PRAHDA (CP en M€)	389,4	373,0	378,9	606,9	540,1	495,7	N.D.	27 %	-18 %
CPH (CP en M€)	64,1	79,1	78,8	85,6	110,6	119,8	N.D.	87 %	40 %
CADA (CP en M€)	301,5	309,2	327,7	340,3	378,3	393,2	N.D.	30 %	16 %
Coût moyen unitaire de la nuitée (calcul budgétaire, en €)									
CAES dont SAS	28,41	24,95	26,17	29,58	28,61	26,31	N.A.	-7 %	-11 %
HUDA/PRAHDA	24,42	18,78	20,30	23,32	26,93	25,65	N.A.	5 %	10 %
CPH	20,16	24,87	24,77	23,65	27,88	28,74	N.A.	43 %	22 %
CADA	18,94	19,43	19,25	19,99	21,17	21,66	N.A.	14 %	8 %
Coût moyen unitaire cible⁵ (en €)									
CAES dont SAS	25,00€ et 32,00€ en Île-de- France	25,00€ et 32,00€ en Île-de- France	25,00€ et 32,00€ en Île-de- France	25,00€ et 32,00€ en Île-de- France	26,95€ et 33,95€ en île de France	26,95 € hors Île-de- France et 33,95 € en Île-de- France	27,36€ et 34,36€ en île de France	N.A.	N.A.

⁵ Coût cible indicatif fixé par la direction générale des étrangers en France.

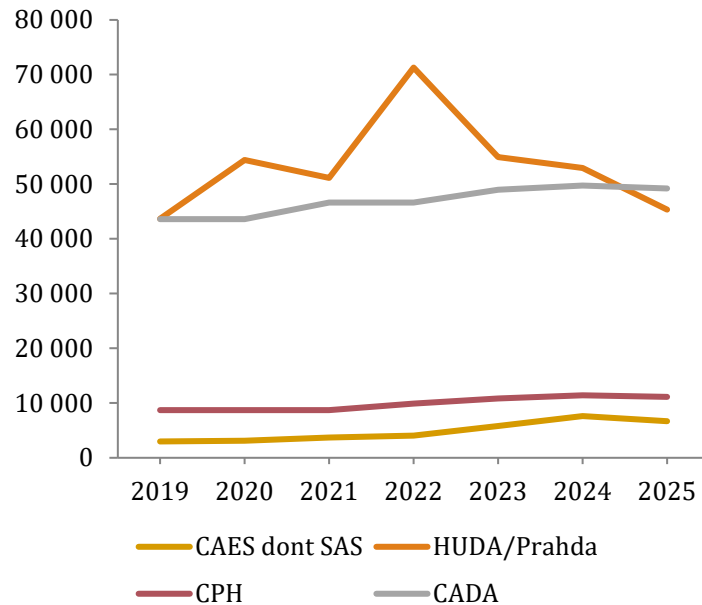
Annexe VI

CP exécutés en M€	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	Évolution 19-24	Évolution 22-24
HUDA/PRAHDA	17,20 en PRAHDA 17,00 hors Ile de France, 18,00€ en Ile de France	17,25 en PRAHDA 16,36 hors Ile de France, 18,00€ en Ile de France	17,41 en PRAHDA 17,00 hors Ile de France, 18,00€ en Ile de France	18,11 en PRAHDA 17,00 hors Ile de France, 18,00€ en Ile de France	19,02 en PRAHDA 18,80 hors Ile de France, 19,80€ en Ile de France	N.D.	20,21 en île de France et 19,21 hors IDF	N.A.	N.A.
CPH	25€ et surcoût de 13€ pour les places spécialisées	25€ et surcoût de 13€ pour les places spécialisées	25€ et surcoût de 13€ pour les places spécialisées	25€ et surcoût de 13€ pour les places spécialisées	27,45	27,45	27,45	N.A.	N.A.
CADA	19,50 € et surcoût de 13 € pour les places spécialisées	19,50 € et surcoût de 13 € pour les places spécialisées	19,50 € et surcoût de 13 € pour les places spécialisées	N.D.	21,35 €	21,35 €	21,91 €	N.A.	N.A.

Source : Mission, d'après les programmes annuels de performance du programme 303, pour les années 2019 à 2025 et les données budgétaires de la Direction du Budget (DB). Note : les données pour 2025 sont en CP prévisionnels votés en LFI.

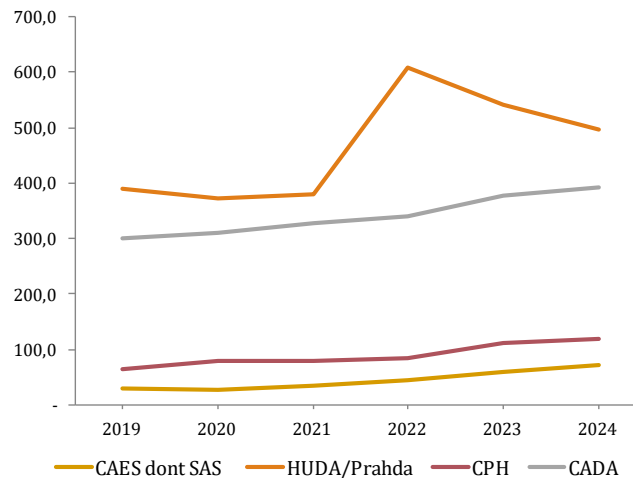
Annexe VI

Graphique 3 : évolution du nombre de places dans le parc d'hébergement du DNA (nombre de places)



Source : Mission, d'après les rapports annuels de performance.

Graphique 4 : Crédits alloués au financement de l'hébergement dans le DNA (CP en M€)



Source : Mission, d'après les rapports annuels de performance.

1.4. Les autres dispositifs d'hébergement

Les Lits Halte Soins santé (LHSS), les lits d'accueil médicalisés (LAM), les appartements de coordination thérapeutiques (ACT) sont tous des ESSMS. Ils sont financés par le 6^{ème} sous-objectifs de l'ONDAM (3,4 Md€ en LFSS 2024), qui regroupe plusieurs actions :

- ◆ soins des Français à l'étranger ;
- ◆ opérateurs financés par l'Assurance maladie ;
- ◆ dépenses médico-sociales spécifiques :
 - les centres de cures ambulatoires en alcoologie (CCAA) ;

Annexe VI

- les centres spécialisés de soins aux toxicomanes (CSST) ;
- les appartements de coordination thérapeutique (ACT) ;
- les lits halte soins santé et lits d'accueil médicalisés (LHSS/LAM) ;
- les centres d'accueil et d'accompagnement à la réduction des risques pour usagers de drogues (CAARUD).

Les autres sous-objectifs de l'ONDAM ne financent pas d'hébergements pour publics précaires. Dans leur instruction annuelle de financement, piloté par la DGCS, il est possible de distinguer le nombre de places et les crédits dédiés en LHSS et LAM, mais pas ceux des ACT qui sont fusionnés avec les dispositifs à destination de la prise en charge des addictions.

L'activité des structures est déclarée annuellement par un système de remontée des informations distinct de celui de l'ENC-AHI. En 2024, le nombre total de places financées est de 4000 (2500 en 2019), soit un peu plus d'1 % du parc d'hébergement d'urgence. Le coût par place est trois fois supérieur à celui des CHRS, pour une enveloppe totale d'ONDAM de 214 M€ en 2024.

Tableau 13 : Nombre de places et montants financés en LHSS, LAM et ACT

Type d'hébergement	Nombre de places financées		Montant financé (en M€)		Coût journalier par place (en €)	
	2019	2024	2019	2024	2019	2024
LHSS	1 751	2 729	73,0	117,2	114	118
LAM	750	1 261	55,4	97,2	203	211
ACT ⁶	2 319 (et 158 hors les murs en 2020)	3 641 (et 1 006 hors les murs)	N.D.	151,1	33 033 ⁷	36 335 ⁸
Total	2 501	3 990	128,4	214,4	141	147

Source : INSTRUCTION INTERMINISTÉRIELLE N° DGCS/5C/DSS/1A/DGS/SP2/SP3/2019/126 du 24/05/2019 relative à la campagne budgétaire pour l'année 2019 des établissements et services médico-sociaux accueillant des personnes confrontées à des difficultés spécifiques et INSTRUCTION N° DGCS/SD5B/SD1B/DSS/SD1A/DGS/SP2/SP3/2024/65 du 10 juin 2024 relative aux orientations de la campagne budgétaire, pour l'année 2024, des établissements et services médico-sociaux (ESMS) accueillant des personnes confrontées à des difficultés spécifiques et DGCS.

2. Les programmes 303 et 177 sont marqués par une insincérité chronique qui obère un pilotage efficient des dispositifs d'hébergement

2.1. Les programmes 303 et 177 sont en sur-exécution chronique par rapport au niveau de crédits octroyés en LFI entre 2019 et 2024

Le programme budgétaire 177 s'exécute au-dessus du niveau fixé en loi de finances initiale (LFI) de manière récurrente depuis 2019 (Cf. graphique 5). Il s'est exécuté à hauteur de 3 131 M€ en crédits de paiements (CP) en 2024, soit une hausse de 206 M€ par rapport à la budgétisation en LFI et un taux d'exécution du budget de 107 %. Cet écart est inférieur à l'écart en 2023 qui était de 226 M€ en CP et au niveau de l'écart de 2022 qui était de 208 M€.

⁶ Les données présentées dans la colonne 2024 sont les données 2023 pour les ACT.

⁷ Coût d'une nouvelle place au mois.

⁸ Coût d'une nouvelle place au mois.

La mission a pris note des observations formulées par la Cour dans sa note d'exécution budgétaire relative au budget 2024 et les positions des différents acteurs⁹. En particulier, la Cour des comptes souligne l'écart de position entre la Dihal et la Direction du budget sur les constats relatifs à l'insincérité budgétaire. La Dihal précise que cet écart « *est tout sauf un dérapage* » dans la mesure où les besoins étaient connus et chiffrés dès la fin 2023 puisqu'il y avait déjà eu une ouverture de crédits en LFFG 2023 pour augmenter le nombre de places d'hébergement d'urgence¹⁰. Cette ouverture tardive de crédits est « *problématique* » pour la Dihal dans la mesure où l'avance de trésorerie pèse sur les associations intervenant dans l'hébergement d'urgence. Selon le responsable de programme, cela « *ne met pas la Dihal dans une position d'exigence vis-à-vis des associations intervenant sur le terrain* », dans la mesure où les crédits n'arrivent qu'en toute fin de gestion. A l'inverse, la Direction du budget ne « *partage pas les constats* » indiquant que, « *les versements effectués en fin d'année ne paraissent pas servir, dans la majorité des cas, à couvrir les dépenses engagées au cours de l'année mais plutôt à constituer une avance de trésorerie comme le démontre le versement tardif dans l'année et irrégulier des CP aux établissements d'hébergement d'urgence* ». Ainsi, la Cour soutient que « *Cet écart récurrent d'analyse entre la Dihal et la direction du Budget mériterait que les données factuelles fassent l'objet d'une mise à plat méthodologique entre les deux administrations et d'une convergence en vue de la prochaine préparation budgétaire.* ».

Au-delà de ces positions, la mission relève qu'une partie de cette sur exécution s'impose en gestion à la Dihal et peut être assimilée à une sous budgétisation et qu'une autre partie peut être assimilée à une sur-exécution. En effet, durant toutes les années considérées la Dihal a dû adapter la gestion de son parc à des facteurs externes. En particulier :

- ♦ 122 M€ de mesures ont été décidés en gestion en 2023 (places spécifiques femmes victimes de violences, soutien aux déplacés ukrainiens et compensation de l'inflation). **Ainsi, 96 M€ de crédits non budgétés ont été exécutés en plus sur le programme 177 en 2023 ;**
- ♦ 112 M€ de mesures ont été décidés en gestion en 2024 (salariales, places nettes à Mayotte et soutien aux déplacés ukrainiens). **Ainsi, 138M€ de crédits non budgétés ont été exécutés en plus sur le programme 177 en 2024.**

La budgétisation décidée en loi de finance initiale (LFI) d'une année N est systématiquement inférieure au budget exécuté de l'année N-1 entre 2019 et 2024 (Cf. graphique 5). Cette tendance se vérifie par ailleurs entre 2019 et 2024 pour l'ensemble des actions du programme 177 (cf. tableau 15). En particulier, pour l'année 2025, la budgétisation initiale en LFI s'est établie en baisse par rapport à l'exécuté 2024, tant en autorisation d'engagement (AE), (- 198 M€) qu'en crédits de paiements (CP), (- 200 M€).

Les années 2020 et 2021 ont été marquées par la crise covid et une politique de mise à l'abris généralisée et sont donc spécifiques et non représentatives du manque de sincérité du programme.

Concernant le programme 303, celui-ci est aussi marqué par une insincérité chronique concentrée sur l'action n° 2 bien que cette situation se soit considérablement améliorée en 2024. Si une différence d'exécution significative de 277 M € (263 M € sur l'action n° 2) a été constatée en 2022 et en 2023 à hauteur de 266 M € (240 M€ sur l'action n° 2) cet écart connaît une baisse significative pour tomber à 111 M € en 2024 bien que cette situation ne soit toujours pas satisfaisante.

⁹ Analyse de l'exécution budgétaire 2024, Mission Cohésion des territoires.

¹⁰ La direction du Budget précise que les ouvertures en LFG 2023 intégraient également une enveloppe de compensation de l'inflation de 64 M€, n'ayant pas vocation à être pérennisée ni revue à la hausse du fait du ralentissement de l'inflation en 2024

Annexe VI

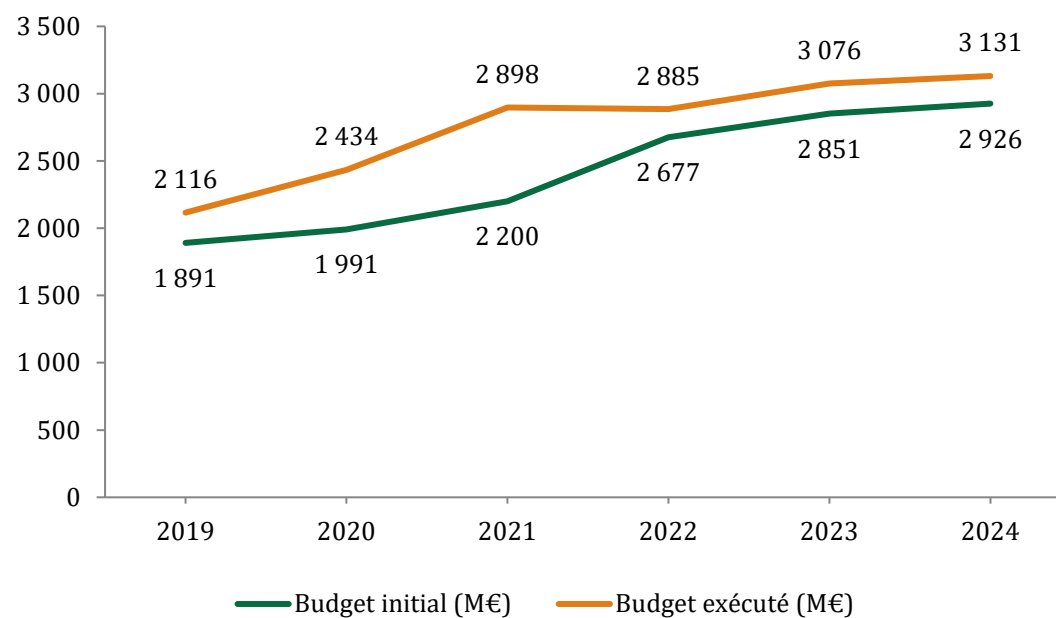
Tableau 14 : Qualité de la prévision budgétaire pour le programme 177 sur la période 2019-2024 (en M€)

Exercice	Budget initial (M€)		Dernier budget rectificatif de l'année (M€)		Budget exécuté (M€)		Taux de consommation du budget initial (en %)		Taux de consommation du dernier budget rectificatif (en %)		Différence d'exécution (M€)	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
2019	1 873	1 891	N.A.	N.A.	2 092	2 116	112 %	112 %	N.A.	N.A.	+219	+225
2020	1 965	1 991	2 167	2 194	2 412	2 434	123 %	122 %	111 %	111 %	+446	+443
2021	2 175	2 200	N.A.	N.A.	2 877	2 898	132 %	132 %	N.A.	N.A.	+702	+698
2022	2 786	2 677	N.A.	N.A.	2 976	2 885	107 %	108 %	N.A.	N.A.	+191	+208
2023	2 826	2 851	N.A.	N.A.	3 069	3 076	109 %	108 %	N.A.	N.A.	+243	+226
2024	2 901	2 926	N.A.	N.A.	3 104	3 131	107 %	107 %	N.A.	N.A.	+203	+206
2025	2 906	2 931	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.

Source : Mission d'après les programmes et rapports annuels de performance. Légende : N.D. : non disponible ; N.A. : non applicable. Note de lecture : Les derniers projets de lois de finances rectificatives déposés au parlement par le gouvernement en 2021 et 2022 ne comportait pas de dispositions modifiant les crédits relatifs au programme 177.

Annexe VI

Graphique 5 : Qualité de la prévision budgétaire pour le programme 177 durant la période 2019-2024 (en M€)



Source : Mission d'après les programmes et rapports annuels de performance. Note de lecture : Les derniers projets de lois de finances rectificatives déposés au parlement par le gouvernement en 2021 et 2022 ne comportait pas de dispositions modifiant les crédits relatifs au programme 177.

Annexe VI

Tableau 15 : Qualité de la prévision budgétaire ventilée par actions sur le programme 177 entre 2019 et 2023 (en M€)

CP en M€	2019		2020		2021		2022		2023	
	LFI	Exécuté	LFI	Exécuté	LFI	Exécuté	LFI	Exécuté	LFI	Exécuté
Programme 177	1 891	2 116	1 991	2 434	2 200	2 898	2 677	2 885	2 851	3 076
Action 11, prévention de l'exclusion	45	100	50	55	52	72	32	50	32	37
Action 12, Hébergement et logement adapté	1 837	2 004	1 932	2 368	2 139	2 809	2 637	2 812	2 810	3 020
<i>Dont hébergement d'urgence¹¹</i>	<i>751</i>	<i>885</i>	<i>785</i>	<i>1 152</i>	<i>892</i>	<i>1 500</i>	<i>1 328</i>	<i>1 368</i>	<i>1 272</i>	<i>1 438</i>
Action 14, Conduite et animation des politiques de l'hébergement et de l'inclusion sociale	9	11	9	11	9	17	9	24	8	19

Source : Mission d'après les projets et rapports annuels de performance. Légende : CP : crédits de paiement.

Tableau 16 : Qualité de la prévision budgétaire pour le programme 303 sur la période 2019-2025 (en M€)

CP en M€	LFI	Exécuté	Taux d'exécution	Différence d'exécution
2019				
Programme 303	1 280	1 453	114 %	+173
Action 2	1 127	1 300	115 %	+173
2020				
Programme 303	1 381	1 423	103 %	+42
Action 2	1 274	1 304	102 %	+30
2021				
Programme 303	1 411	1 364	97 %	-47
Action 2	1 288	1 233	96 %	-55
2022				
Programme 303	1 460	1 737	119 %	+277
Action 2	1 332	1 596	120 %	+263
2023				
Programme 303	1 466	1 732	118 %	+266
Action 2	1 279	1 518	119 %	+240
2024				
Programme 303	1 725	1 836	106 %	+111
Action 2	1 407	N.D.	N.A.	N.A.

Source : Mission d'après les programmes et rapports annuels de performance. Légende : N.D. : non disponible ; N.A. : non applicable.

¹¹ CHU, nuitées hôtelières, hébergement de stabilisation et accompagnement social, hors CHRS.

Le défaut de sincérité des deux programmes 177 et 303 limitent les efforts de budgétisation sur la base des besoins exprimés par les opérateurs. Comme le souligne la Cour des comptes dans son rapport de 2024 sur les relations entre l'État et les opérateurs de l'hébergement, elle obère une budgétisation « *base zéro* » et conduit à un effet contre-productif des mesures prises dans ce sens comme le pilotage par le nombre de places. En outre, l'insincérité :

- ◆ accroît inutilement la charge de travail des services déconcentrés ;
- ◆ limite la visibilité des organismes gestionnaires ;
- ◆ reporte une charge induite sur la trésorerie des opérateurs.

Proposition n° 1 : mettre à disposition les crédits correspondants aux engagements prévisibles de l'État dès la loi de finances initiale.

À cet effet, la budgétisation des programmes 303 et 177 devrait davantage reposer sur :

- ◆ un dialogue de gestion outillé afin de renforcer le pilotage du parc et la gestion des coûts moyens unitaires ;
- ◆ une coopération renforcée entre la Direction du budget et la délégation interministérielle à l'hébergement et l'accès au logement afin d'améliorer la transmission d'informations ;
- ◆ autant que possible, l'anticipation des arbitrages politiques en phase de budgétisation, actuellement repoussés en gestion.

2.2. La cible de calibrage du parc à 203 000 places en moyenne annuelle est respectée sur la période 2022-2024

Le parc d'hébergement généraliste effectivement disponible était inférieur de 2 029 places par rapport à sa cible de 203 000 entre 2022 et 2024. Depuis 2021, la capacité cible du parc d'hébergement d'urgence est fixée à 203 000 places, calculée en moyenne annualisée de places réparties sur l'ensemble du territoire hexagonal et outre-mer (cf. tableau 17).

Cette cible est déclinée au niveau régional par la Dihal qui en suit le respect par les directions régionales. Les directions régionales ont ouvert 1 842 places de moins que la cible en 2024 et 305 de moins en 2023. La cible a été dépassée en 2022 de 118 places.

Tableau 17 : Respect des cibles d'ouvertures de places en moyenne annuelle au niveau national entre 2022 et 2024

	Cible initiale pour 2022	Cible en MA sur 2023	Plafond en moyenne sur 2024	Lissage sur trois ans
Cibles	203 000	203 000	203 000	203 000
Ecart à la cible	118	-305	-1 842	-2 029

Source : Dihal. Légende : MA : « moyenne annuelle ».

2.3. La mise en réserve des crédits de ces deux programmes à 5,5 % semble *de facto* inopérante

La mise en réserve des crédits de chaque programme budgétaire en début d'exercice est systématique afin d'assurer des capacités de déploiement face à la conjoncture ou aux aléas de gestion. Le taux de mise en réserve des crédits initialement ouverts a évolué selon les années : 3 % des crédits ouverts par la LFI ont été gelés en début d'année 2018 sur chaque programme, 4 % à partir de 2019. Ce taux peut, au besoin, être fortement réduit (0,5 %), notamment dans l'hypothèse de dépenses non pilotables, dites « *de guichet* », selon des critères variables précisés pour chaque année par la direction du budget. Le niveau de réserve initiale est à 5,5 % des crédits.

D'après la Cour des comptes, les conditions légales d'exécution des dépenses d'hébergement les rendent assimilables à des dépenses de guichet. Notamment en raison du fait que la maîtrise de ces dépenses passe par des actions sur d'autres champs des politiques publiques qui ne sont pas à la main des responsables du programme 177.

Concernant le programme 177, la mise en réserve initiale s'applique à toutes les actions et sous actions ne portant pas sur les CHRS. Elle est donc concentrée sur des crédits dont le versement est moins juridiquement contraint que les ESSMS.

Dans les faits, cette mise en réserve semble artificielle dans la mesure où elle est systématiquement levée pour les deux programmes budgétaires concernés entre 2017 et 2023 (cf. tableau 18).

Tableau 18 : Taux de gel et utilisation de la réserve entre 2017 et 2023 pour les programmes 177 et 303 (M€ en CP)

	Programme 177		Programme 303	
	Gel + surgel (M€)	Taux de dégel	Gel + surgel (M€)	Taux de dégel
2017	78,5	100 %	75,4 + 10,2	100 %
2018	58,6 + 38,4	100 %	30,8	100 %
2019	56,2	100 %	42,0 + 15,9	100 %
2020	78,6	100 %	48,1	100 %
2021	87	100 %	41,2	NA
2022	111,4	100 %	55,4 + 22,3	100 %
2023	171	100 %	70,3	100 %

Source : Notes d'exécution budgétaire.

Comme souligné par la Cour des comptes dans son rapport de 2024 sur les relations entre l'État et les organismes gestionnaires d'hébergement, la mise en réserve artificielle des crédits, aggravée par la sous-budgétisation des programmes 177 et 303 pose plusieurs difficultés pour les services déconcentrés et les opérateurs gestionnaires :

- ◆ manque de visibilité et de prévisibilité dans la gestion et le pilotage du parc d'hébergement ;
- ◆ multiplication des délégations de crédits mobilisant les services déconcentrés ;
- ◆ versement tardif aux structures subventionnées reportant la charge sur la trésorerie des associations.

La mission a pu également constater ces difficultés et réitère les recommandations de la Cour des comptes concernant l'application d'un taux de réserve de 0,5 % aux crédits du programme 177 destinés au financement des structures d'hébergement d'urgence.

3. Le financement des structures d'hébergement repose sur un dialogue de gestion insuffisamment outillé qui entraîne une reconduite quasi automatique des crédits de l'année N en N+1

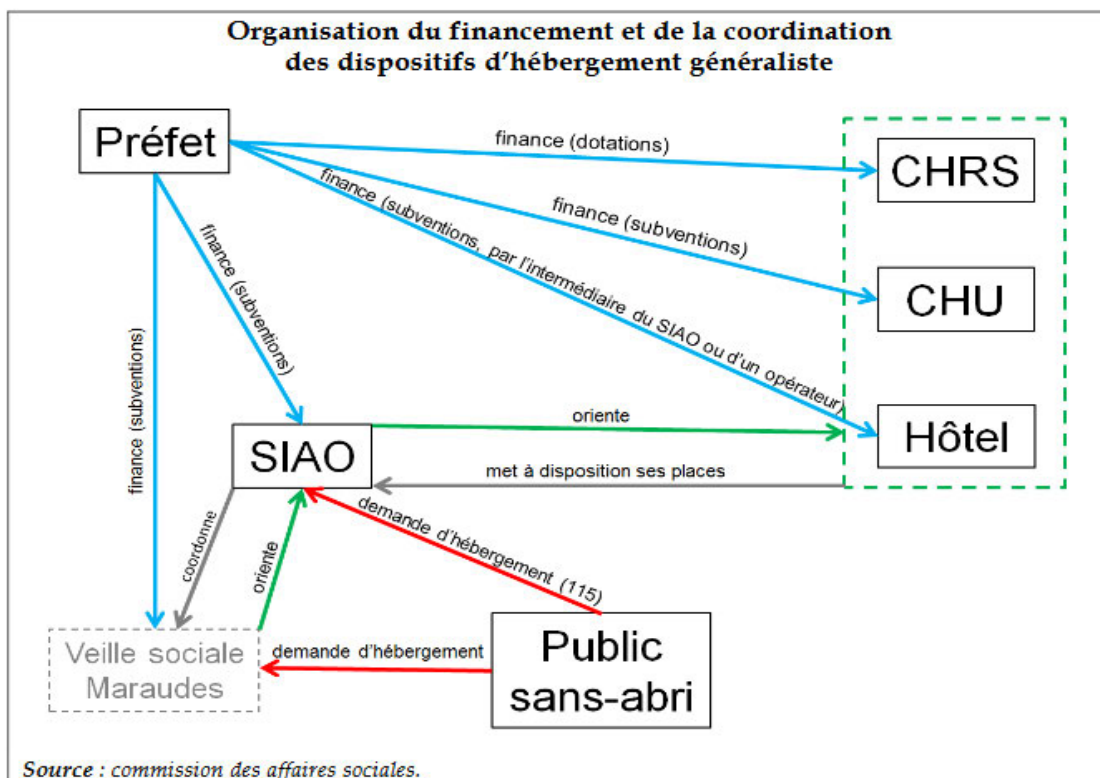
Les modalités de financement des structures d'hébergement sont fixées soit par des contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens, soit annuellement par des conventions entre l'État et l'organisme gestionnaire de ces établissements. En effet, la mise en œuvre de la politique publique de l'hébergement repose principalement sur des organismes gestionnaires. Ceux-ci sont devenus les principaux partenaires de l'État pour assurer la couverture des besoins de l'hébergement.

Les services déconcentrés de l'État dans les départements (directions départementales de l'économie, du travail, des solidarités et de la protection des populations (DDETS(PP)), direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement (DRIHL) pour l'Île de France) sont chargés de mettre en œuvre le budget de l'hébergement en conventionnant avec les associations et autres acteurs qui gèrent des dispositifs.

Ces organismes gestionnaires (établissements publics, société d'économie mixte, associations) sont financés¹² via (cf. Graphique 6) :

- ◆ des conventions annuelles ;
- ◆ des contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens (Cpom).

Graphique 6 : Organisation du financement et de la coordination des dispositifs d'hébergement généraliste



Source : Mission, d'après commission des affaires sociales du Sénat.

¹²<https://www.info.gouv.fr/organisation/delegation-interministerielle-a-l-hebergement-et-a-l-acces-au-logement/repondre-a-lurgence-le-parc-dhebergement>

Tableau 19 : Comment sont financées les structures d'hébergement ?

	ESSMS	Non ESSMS
Cadre juridique	Article L. 312-1 du CASF	N.A.
Mission	Accompagnement médico-social, accueil et soin des publics vulnérables	Hébergement temporaire avec ou sans accompagnement médico-social
Ouverture de places	▪ appels à projets pour une durée de 15 ans ; ▪ renouvellement subordonné à une évaluation de la qualité des prestations délivrées ; ▪ signature d'un contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens avec le préfet.	Déclaration préalable au préfet de département dans le cadre de l'article L. 322-1 du CASF
Modalités de financement	L. 313-1 et suivants et R-314-4 à R-314-2023 du CASF : ▪ dotation globale de fonctionnement ; ▪ tarification sociale. Fixation annuelle des montants plafonds de la dotation par arrêté du ministre chargé des solidarités. ¹³	▪ convention de subvention annuelle ou pluriannuelle ; ▪ cofinancement possible par les collectivités territoriales, agences régionales de santé (ARS) et établissements publics chargés de la politique publique et du public concerné.
Type de structures	CHRS, CADA, CPH	CHU, HUAS, places hôtelières, HUDA, PRAHDA, CAES,

Source : Mission.

3.1. Le financement des établissements d'hébergement s'effectue plus sur la base de la reconduite des crédits engagés en année N-1 que suite à un dialogue de gestion orienté autour des questions budgétaires

La Dihal (responsable du programme 177) alloue les crédits aux différentes directions régionale sur la base d'un plafond de places à respecter en moyenne annuelle. Elle se voit notifier un montant de crédits alloués en loi de finances initiale (LFI). Elle interagit ensuite avec ses responsables de budget opérationnels de programme (RBOP) à qui elle octroie les crédits, sur la base d'une cible annuelle régionale de places à respecter, à l'occasion d'échanges réguliers et de deux dialogues de gestion annuels. Ces deux dialogues de gestion se tiennent en juin puis en novembre.

Le premier dialogue de gestion, en juin est orienté vers :

- ◆ les priorités métiers ;
- ◆ l'analyse de la programmation ;
- ◆ les premières prévisions d'exécutions annuelles.

¹³ Article L. 314-4 du CASF

Sur le plan budgétaire, ce moment est l'occasion pour la Dihal et les services déconcentrés de faire un état des lieux des crédits, projections de places et prévisions d'exécutions annuelles au regard des trajectoires de places notifiées et constatées. Y sont discutées en outre :

- ◆ le respect du plafond d'hébergement et du plan de redressement le cas échéant ;
- ◆ l'avancement de la stratégie d'évolution et de transformation du parc ;
- ◆ l'analyse des résultats du plan Logement d'abord ;
- ◆ l'identification de points à approfondir pour le futur.

Le second dialogue de gestion, en novembre permet :

- ◆ une analyse détaillée des prévisions budgétaires et besoins de fin de gestion ;
- ◆ de prendre des arbitrages de fin de gestion ;
- ◆ d'établir un bilan de l'année N ;
- ◆ de fixer les priorités pour l'année N+1.

Sur le plan budgétaire, ce dialogue permet de mettre en regard les prévisions budgétaires et l'atterrissage capacitaire de la région.

La mission a pu objectiver que la répartition des crédits entre régions reposait sur une logique de reconduction des crédits de l'année précédente. En théorie, la répartition de l'enveloppe devrait prendre en compte :

- ◆ le nombre de places cibles dans la région ;
- ◆ les besoins des directions départementales et la vision des directions régionales ;
- ◆ l'extinction ou la création de dispositifs nouveaux ;
- ◆ les crédits disponibles et votées pour le programme 177.

La mission relève que la Dihal ne demande pas aux directions régionales et départementales de formuler une expression de besoin qu'elle considère chronophage et inutile en raison des insuffisances des crédits disponibles en LFI. Le cadrage des dépenses et la répartition de l'enveloppe reposent donc sur une logique descendante visant à réguler la dépense plus qu'à répondre et à analyser les besoins réels des structures. En pratique, la Dihal répartie les crédits sur la base des cibles de places régionales après analyse :

- ◆ des crédits exécutés en N-1 ;
- ◆ des besoins nouveaux liés à des dispositifs spécifiques ;
- ◆ de l'extinction d'allocations de crédits pour des dispositifs dont la disparition a été décidée.

Les services déconcentrés décident ensuite de la répartition des crédits entre les opérateurs de leurs territoires sur la base des places financées dans le cadre de conventions et contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens (Cpom). La dépense est exécutée par les responsables d'unités opérationnelles (RUO) dans les structures d'hébergement. Concernant les établissements sous Cpom, les dialogues de gestion ont lieu selon des modalités précisées par le Cpom et en lien avec la campagne de tarification des établissements tarifés.

Lors de ses déplacements, la mission a pu observer des pratiques différentes tant dans la teneur des dialogues de gestion entre les directions départementales de l'emploi, du travail et des solidarités (DDETS) et les structures que dans la capacité à disposer d'outils pertinents d'analyses. **Les outils à disposition des services déconcentrés et les moyens humains semblent insuffisants pour réaliser un contrôle approfondi des contrats et conventions.** Ainsi, les dialogues avec les établissements conventionnés portent sur :

- ◆ la remontée des RUO vers les RBOP :
 - le respect des attendus de l'année N ;
 - les données financières et budgétaires des structures ;
 - une expression de besoins en crédits, notamment fondée sur le nombre de places et les dispositifs spécifiques de la structure ;
- ◆ l'indication des RBOP vers les RUO :
 - les crédits accordés dans le cadre de la convention annuelle ;
 - le nombre de places financées cibles à respecter pour la structures ;
 - la nécessité de piloter et maîtriser le coût des nuitées ;
 - le respect des obligations conventionnelles.

Dans les faits, la mission a constaté que les dialogues de gestion entre les RBOP et les RUO reposaient sur la reconduite des crédits de l'année N pour l'année N+1 avec la prise en compte d'une faible inflation et de la création ou suppression de dispositifs sans réelle analyse des sous-jacents de la dépense ni de la structure de coûts des établissements.

Les directions départementales visitées par la mission ne sont pas en mesure d'effectuer une analyse des besoins financiers des structures autant qu'elles ne peuvent pas, dans les faits, vérifier le respect des obligations conventionnelles des structures et le fondement des demandes qu'elles formulent.

Le dialogue de gestion pour le programme 303 est conduit dans des modalités comparables par la DGEF (RPROG), les services déconcentrés (RBOP) et les opérateurs (RUO). Toutefois, des différences notables résident dans le contenu de ces dialogues.

D'une part, les dialogues de gestion sont cadrés par des prix cibles fixés par la DGEF au niveau national. D'autre part, le dialogue de gestion est outillé par des indicateurs de performance suivis conjointement par l'Ofii et la DGEF dans l'outil SI du DNA. Ces indicateurs sont :

- ◆ le taux d'indisponibilité des places ;
- ◆ le taux de présence indue.

Pour les ESSMS, le financement accordé à chaque centre est décidé annuellement par l'autorité de tarification dans le cadre de la procédure prévue aux articles R-314-4 à R-314-203 du CASF.

La DGEF fixe annuellement un tarif de référence permettant d'orienter les dialogues de gestion. Ce tarif permet de déterminer l'enveloppe budgétaire allouée à chaque région. Dans le respect de l'enveloppe qui lui est allouée, chaque DDETS effectue ensuite ses procédures de tarification centre par centre. Pour autant, la DGEF indique à la mission que, ces « tarifs de référence » sont largement hérités d'arbitrages budgétaires anciens. Ils ont fait l'objet de revalorisations essentiellement pour couvrir une partie de l'inflation et surtout les coûts des revalorisations salariales dites « Ségur ».

Enfin, la mission relève que les services déconcentrés réalisent des dialogues de gestion séparément entre le programme 177 et 303 même lorsque l'opérateur concerné gère des dispositifs relevant des deux parcs.

3.2. L'outillage des dialogues de gestion semble insuffisant au regard des volumes financiers traités

Lors de ses investigations, la mission a identifié des insuffisances dans les dialogues de gestion conduits au niveau central et par les services déconcentrés en matière :

- ◆ d'outillage ;
- ◆ de contrôles ;
- ◆ de pluri annualité ;
- ◆ de calendrier de versement des crédits aux opérateurs.

3.2.1. Le dialogue de gestion conduit par les services déconcentrés manque d'un outil consolidé de remontées d'informations

Les services déconcentrés, composés de 602 ETP¹⁴ en gestion sur le programme 177 ont la charge du contrôle des conventions. Ce contrôle repose sur les agents chargés d'instruire les dossiers en amont et de gérer la relation conventionnelle avec les opérateurs tiers. Ce constat témoigne d'une inadéquation entre les effectifs et les missions assignées aux services déconcentrés, comme cela a été documenté dans des travaux inter-inspections récents¹⁵.

Ce contrôle est réalisé « *manuellement* » par les agents dans la mesure où ils ne disposent pas de systèmes d'information permettant d'industrialiser et de consolider ce processus. À titre d'exemple, en Seine-Saint-Denis, le contrôle des conventions et contrats avec les opérateurs est réalisé par quinze ETP pour 123 dispositifs d'hébergement répartis entre 32 opérateurs. À Bordeaux, sept ETP réalisent les contrôles de 29 opérateurs qui gèrent 9 782 places dans le DNA et 6 377 places d'hébergement d'urgence en 2023.

Les systèmes d'information de la DGEF et de la Dihal ne permettent pas d'automatiser la remontée d'informations pour contrôler budgétairement et sanitaire les établissements. Ainsi, tant au niveau central que départemental, les interlocuteurs rencontrés ont indiqué utiliser des tableurs *excel*, souvent non uniformisés et difficiles à consolider.

Proposition n° 2 : renforcer la consolidation des données et la remontée d'informations pour outiller les dialogues de gestion, en particulier avec les principaux opérateurs, à la faveur d'un pilotage plus fin de la Dihal, ce que les outils informatiques actuels et en projet doivent permettre.

¹⁴ Au niveau national, l'enquête sur l'affectation des effectifs pour 2023 conduite par le secrétariat général des ministères sociaux indique que le programme 177 dispose de 602 ETP de gestion.

¹⁵ Le « *niveau d'emploi et d'expertise n'est pas adapté à l'ampleur du champ d'action* » notamment en matière d'inspection-contrôle dans le champ social où deux tiers des DDETS(PP) disposent de moins de 0,5 ETPT : la quasi-totalité des DDETSPP sont « *en situation de carence sur l'un des secteurs névralgiques du champ social, avec moins d'un emploi affecté au logement, à l'hébergement ou à la cohésion sociale* ». Rapport confidentiel IGA, Igas, IGEDD, CGAAER, IGSCRF, « *Évaluation de l'organisation et du fonctionnement des directions départementales de l'emploi, du travail, des solidarités et de la protection des populations (DDETS(PP))* », février 2024.

3.2.2. La démarche de contractualisation pluriannuelle entamée par la Dihal est un outil du dialogue de gestion qui doit être approfondie

Les dépenses de fonctionnement liées aux missions de l'établissement ESSMS sont prises en charge par l'État, sous la forme d'une dotation globale de financement (DGF) versée, mensuellement, par le préfet de région dans le cadre d'une dotation régionale limitative. Cette dotation dépend du public accueilli et des activités de l'établissement. À la clôture de l'exercice, l'organisme transmet à l'État, autorité de tarification, le compte administratif de l'établissement accompagné de son rapport d'activité. Le rapport comprend des éléments sur l'utilisation des capacités d'hébergement de l'établissement, les partenariats mis en œuvre et la qualité des prestations offertes.

Le contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens (Cpom) peut être conclu entre des personnes morales gestionnaires d'établissements et services sociaux et médico-sociaux et les personnes publiques chargées de leur tarification (Préfet de département ou de région). Pour chaque établissement, le niveau de dotation est arrêté aux termes d'une campagne tarifaire annuelle ou dans les clauses du Cpom que son gestionnaire a conclu avec l'État.

Les Cpom constituent un outil du dialogue de gestion, à ce titre la Dihal vise un renforcement de leur utilisation via une démarche de contractualisation suivie par des indicateurs. A ce stade 52 % de l'enveloppe nationale CHRS est couverte par un Cpom et le taux de contractualisation national est de 37 % (cf. graphique 7). La contractualisation est par ailleurs hétérogène sur le territoire : 9 % des gestionnaires ont conclu un Cpom en Grand Est, 56 % en Île-de-France ou encore 71 % en Centre-Val de Loire¹⁶.

Pour autant, l'obligation de conclure des Cpom se heurte à deux limites :

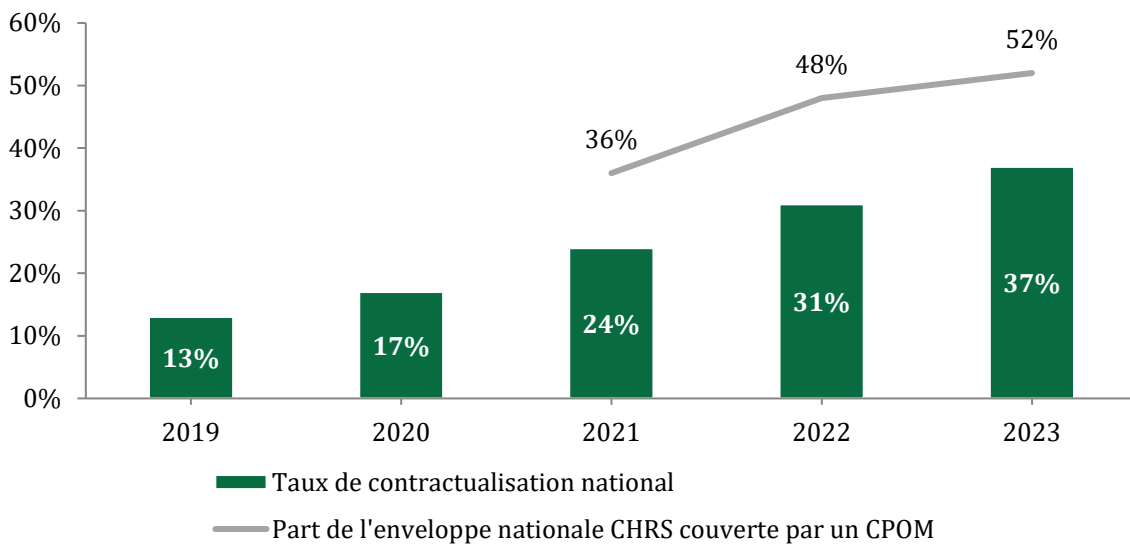
- ◆ l'absence de mécanisme de sanction¹⁷ ;
- ◆ l'exclusion du champ de la contractualisation des ESSMS du DNA (CADA et CPH).

Comme souligné par la Cour des comptes en 2024 : « *Les Cpom permettent d'organiser la relation avec l'organisme gestionnaire, au-delà de la seule échelle de l'établissement, autour d'objectifs, d'indicateurs d'activité et financiers. Ce cadre permet à l'État une meilleure appréhension de la stratégie et des caractéristiques de l'organisme dans son ensemble et incite les services déconcentrés à harmoniser leurs analyses et leur pilotage. Les Cpom constituent également des outils utiles de simplification des procédures, de responsabilisation et de plus grandes marges de manœuvre laissées à l'organisme.* »

¹⁶Panoramas régionaux.

¹⁷ L'instruction relative à la campagne budgétaire des CHRS pour 2024 évoque une potentielle évolution du cadre législatif et réglementaire qui prévoirait un régime de sanction. Pour autant, ce dernier ne s'appliquerait pas aux structures du dispositif national d'accueil.

Graphique 7 : Avancement de la contractualisation



Source : Dihal.

La Dihal élabore depuis la fin de l'année 2021, une réforme du pilotage et du financement des CHRS dont l'enjeu principal est d'optimiser l'efficience de la dépense (cf. Annexe V). En effet, elle cherche à harmoniser les critères de versements de la DGF en se fondant sur des critères objectifs. Par ailleurs, le modèle actuel à la dépense et les règles de gestion afférentes incitent peu à la performance.

Ainsi, la réforme du pilotage et du financement des CHRS poursuit quatre objectifs :

- ◆ répartir les dotations des établissements en fonction des inducteurs de coût de la dépense, mais aussi en prenant en compte l'offre d'accompagnement sociale réellement délivrée et les résultats ;
- ◆ responsabiliser les établissements dans l'emploi de leur financement, en investissant complètement la logique Cpom et financière telle qu'elle est mise en œuvre dans les établissements médico sociaux (cadre état prévisionnel des dépenses et des recettes (EPRD/ERRD)) ;
- ◆ repositionner l'État sur une fonction de pilotage de l'offre et de contrôle de l'état de santé financier des établissements, dans une logique de maîtrise des risques ;
- ◆ simplifier le cadre de gestion pour les associations et les services de l'État grâce au système d'information de pilotage de l'hébergement en cours de conception.

Cette réforme repose sur le passage à un modèle de financement à la recette, visant à engager plus formellement la responsabilité des associations dans l'emploi des financements alloués afin de produire des gains d'efficience (cf. tableau 20). Pour cela, la Dihal compte s'appuyer sur l'utilisation :

- ◆ des Cpom par association ;
- ◆ d'une équation tarifaire stable dans le temps
- ◆ d'un nouveau cadre de responsabilisation des associations prévoyant en outre :
 - la non reprise des excédents et des déficits par l'État ;
 - la possibilité pour les structures de calculer d'une capacité d'autofinancement unique à l'échelle du Cpom permettant un équilibre entre les établissements d'une même association et la mutualisation entre établissements.

Afin d'encourager la signature des Cpom, la Dihal a organisé des formations interrégionales auprès des DREETS et des DDETS sur tout le territoire, et des journées régionales avec les services de l'État et les gestionnaires dans les régions où le taux de signature des Cpom est le moins avancé¹⁸.

Les opérateurs de structures d'hébergement ne relevant pas d'un régime d'autorisation sont financés par l'État sur la base de conventions signées entre eux et les services déconcentrés. Ces conventions sont signées annuellement ou pluri annuellement et peuvent faire l'objet d'avenants, intervenant en cours de gestion.

Les conventions fixent en outre :

- ◆ le cadre d'intervention de l'organisme concerné ;
- ◆ les modalités de suivi ;
- ◆ le montant et les modalités de versement de la subvention ;
- ◆ les attendus de l'État en contre partie de sa dotation ;
- ◆ les contrôles de l'administration ;
- ◆ les sanctions possibles en cas de manquements.

Cette convention peut être pluriannuelle ou annuelle, selon le type de structure et de financement

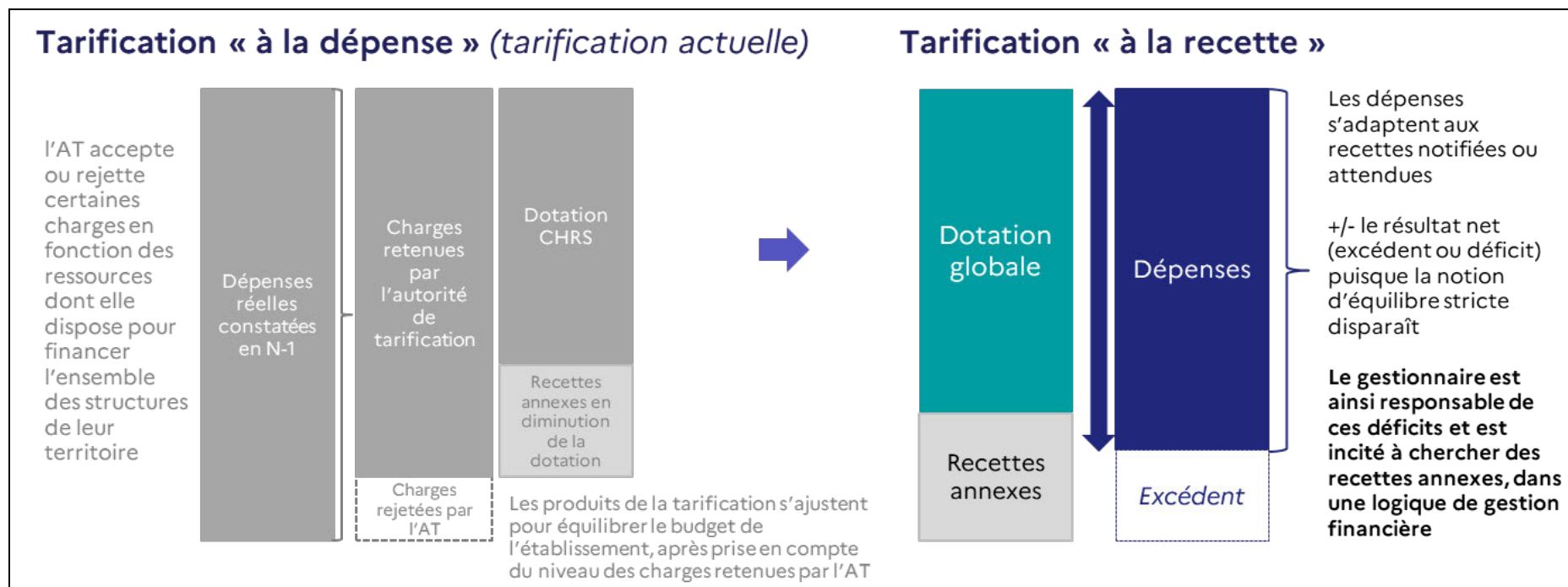
L'opérateur d'hébergement doit se conformer à des obligations de suivi et de reddition des comptes conformément à l'article 112 de la loi n 45-0195 du 31 décembre 1945 :

- ◆ rédaction de bilans financiers et de rapports d'activité.
- ◆ **suivi des indicateurs de performance**, notamment en matière de taux d'occupation et de parcours des bénéficiaires.
- ◆ **contrôles de l'administration**, incluant des audits financiers et des inspections des services de l'État.

Si les engagements ne sont pas respectés, l'État peut réduire ou suspendre les financements conformément aux dispositions de l'article L. 322-8-1 du CASF.

¹⁸ PAP 2025.

Tableau 20 : Réforme de la tarification : passer d'une tarification « à la dépense » à une tarification « à la recette ».



Source : Dihal.

3.2.3. La réforme de la tarification en CHRS portée par la Dihal vise à associer une prestation à un niveau de dotation uniforme sur l'ensemble du territoire

Encadré 1 : Présentation de l'équation de calcul tarifaire dans le cadre de la réforme de la tarification proposée par la Dihal.

Le modèle de répartition des financements repose sur une dotation socle basée sur des inducteurs de coûts (i) et une dotation complémentaire attribuée sur critères de performance (ii), adossées à un référentiel des prestations d'accompagnement social orienté vers l'accès au logement (iii) :

- (i) **Tout d'abord, une dotation socle basée sur des inducteurs de coûts sera attribuée aux établissements.** Elle couvrira les frais liés à l'hébergement, à la gestion de la structure et à l'accompagnement social de base. Cette dotation sera calculée à partir d'une équation tarifaire correspondant à l'application à l'enveloppe fermée d'une régression linéaire décrivant la relation entre les charges constatées entre 2013 et 2021 et les variables suivantes : nombre de places, superficie des locaux, typologie du bâti (diffus / regroupé), modalité de fourniture des repas, zonage Robien, statut d'occupation des locaux : propriétaire / locataire / locaux mis à disposition à titre gratuit. **Cette équation tarifaire est explicative à 88 %, ce qui en fait un modèle robuste.** L'enveloppe avec les financements socles des établissements sera répartie au niveau national.
- (ii) **Ensuite, une dotation complémentaire sera attribuée à certains établissements sur critères de performance.** Elle financera des offres d'accompagnement social complémentaires mises en place dans les établissements qui reçoivent des personnes à besoins élevés ou qui mettent en place des prestations innovantes. Les établissements éligibles à ces financements complémentaires devront justifier de prestations réellement délivrées. L'attribution de ces financements sera par ailleurs conditionnée à des critères de performance, objectivés par des indicateurs, en particulier l'accès au logement. Ces financements seront attribués par appel à projets tous les trois ans. Cette enveloppe sera répartie à chaque région.
- (iii) **En cohérence avec ces dotations, s'appliquera un référentiel des prestations d'accompagnement social orienté vers l'accès au logement.** Les dotations seront ainsi allouées pour mettre en œuvre un accompagnement social orienté vers le logement, fixant ainsi un objectif d'efficacité aux établissements, favorable à la fluidité dans les CHRS. Une cohérence est ainsi introduite par la réforme entre financement alloué, prestations attendues et résultats attendus de l'action.

Les modalités de l'équation tarifaire sont détaillées dans l'annexe V.

Source : Dihal.

À ce stade, le modèle présenté à la mission dans le cadre des travaux de la Dihal repose sur deux hypothèses :

- ♦ raisonner à enveloppe budgétaire fermée ;
- ♦ harmoniser les critères de prise en charge avec un transfert du surplus dégagé sur les établissements qui vont voir leurs dotations baisser vers des structures qui verront leurs dotations augmenter pour financer un meilleur accueil.

Le modèle de financement repose sur un montant socle calculé par une équation tarifaire élaborée sur un **modèle statistique** de prédiction du niveau des charges selon les caractéristiques d'un CHRS identifiées comme significatives en matière de coûts

Cette équation **répartit l'enveloppe nationale entre l'ensemble des CHRS** selon :

- ♦ le nombre de places sous statut CHRS ;
- ♦ la superficie des espaces privés, collectifs et administratifs ;
- ♦ la localisation déterminant le zonage Robien ;
- ♦ la typologie du bâti (regroupé, diffus) ;
- ♦ le statut d'occupation (propriétaire ou locataire) ;
- ♦ la modalité de fourniture des repas.

3.2.4. Le conventionnement avec les opérateurs d'hébergement entraîne un versement discontinu des crédits tout au long de l'année et limite la capacité des acteurs à projeter leur action sur le temps long autant que celle de l'État à piloter la dépense

Les conventions annuelles de subvention fixent le cadre d'intervention des organismes gestionnaires qui sont financés sur la base d'un budget prévisionnel annuel. Un premier versement intervient généralement au moment de la signature de la convention avant un second versement au cours de l'année. Toutefois, étant donné que la signature des conventions avec les opérateurs a lieu traditionnellement en fin de premier semestre, la **plupart des versements interviennent à partir du deuxième trimestre de l'année.**

Dans les faits, le versement des subventions aux associations ne se fait pas sur le modèle d'un versement unique de 60 à 70 % de la subvention au moment de la signature puis d'un complément affiné en fin de gestion mais plutôt sur la base de versements ponctuels tout au long de l'année. Ceci s'explique en partie par une indisponibilité des crédits du programme 177 en début de gestion.

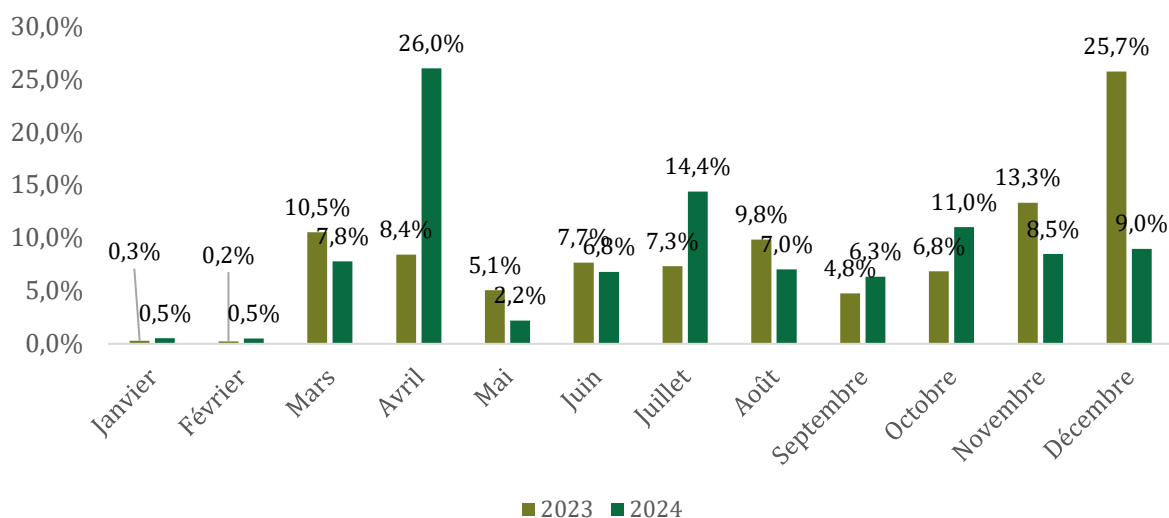
A titre d'exemple, dans les Bouches-du-Rhône, les services de la DDETS priorisent les versements aux opérateurs n'opérant aucune structure tarifée, dans le versement des subventions. Les demandes de justificatifs et documents complémentaires permettent aux services d'étaler le versement des subventions.

Le calendrier de versement des crédits aux structures d'hébergement d'urgence hors CHRS est plus lisse durant l'année en 2024 qu'en 2023 (cf. graphique 8). En effet, Les crédits versés aux bénéficiaires de subventions au titre de l'hébergement d'urgence hors CHRS en 2023 ont été concentrés pour 45,7 % d'entre eux dans les trois derniers mois de l'année, dont 25,7 % pour le seul mois de décembre. Ce calendrier d'exécution des crédits alloués aux structures d'hébergement d'urgence est plus étalé pour 2024. En effet, si moins d'1 % de crédits ont été versés en janvier et février. Un versement important de 26,0 % des crédits est intervenu en avril au moment de la signature des conventions avec les associations. Dans le détail :

- ◆ 9,8 % des crédits ont été versés au premier trimestre ;
- ◆ 35,0 % des crédits ont été versés au deuxième trimestre ;
- ◆ 27,7 % des crédits ont été versés au troisième trimestre ;
- ◆ 28,5 % des crédits ont été versés au quatrième trimestre.

Les opérateurs d'hébergement d'urgence, hors CHRS, financés par une subvention annuelle versée par le programme 177 doivent majoritairement financer leur activité du premier trimestre avec leur trésorerie.

Graphique 8 : Rythme de versement de la subvention annuelle en CP aux établissements d'hébergement sur le programme 177, hors CHRS.



Source : Direction du budget.

Faute de visibilité budgétaire, les services de l'État ne peuvent pas mettre en place de réelle stratégie pluriannuelle de transformation de leur offre d'hébergement et de récupération des excédents des associations. Ces transformations font pourtant partie de la stratégie portée par la Dihal (cf. *Annexe V*) et la récupération des excédents pourrait améliorer la sincérité du programme.

De plus, en signant une partie des conventions avec les opérateurs en fin d'année couvrant l'activité déjà écoulée, l'État renonce au pilotage de l'activité de ces opérateurs. L'État régularise une situation de fait sur les premiers mois de l'année. Il ne peut alors pas donner d'orientations sur une activité déjà écoulée, ni s'engager sur le montant de la convention pour l'année suivante.

Les services déconcentrés sont, de fait, peu incités à réaliser une analyse financière et de l'activité de l'opérateur. Cette analyse semble pourtant essentielle au pilotage du parc et à la maîtrise des risques. Or, la capacité à s'engager dans le temps long pourrait permettre de réduire les coûts, notamment sur le foncier.

Par ailleurs, à court terme, ce calendrier menace, selon la Dihal, la solvabilité des acteurs gestionnaires de l'hébergement d'urgence. Une partie significative des subventions qui financent l'activité d'hébergement d'urgence mise en œuvre au cours de l'année est versée aux organismes gestionnaires en toute fin d'année, ce qui fragilise leurs situations financières (cf. 3.2.3). Comme le souligne le rapport de la Cour des comptes sur les relations entre l'État et les gestionnaires de structures d'hébergement, « Cette pratique récurrente de mobilisation par l'État de la trésorerie des organismes partenaires, déjà soulevée par la Cour à plusieurs reprises, conduit ceux-ci à supporter une charge disproportionnée, en particulier au 2nd semestre. En plus de mobiliser, pour une politique en partie structurelle, des établissements d'hébergement sous le régime précaire de la subvention (voir *infra*), l'État ne leur donne aucune visibilité sur le montant réel de la subvention qui leur sera versée pour leur participation à la politique publique de l'hébergement. Cette tardiveté de versement conduit à des surcoûts supportés par les associations : plusieurs organismes contrôlés ont ainsi été conduits à ouvrir des lignes de trésorerie infra-annuelle auprès des banques afin de compenser la tardiveté du versement des crédits budgétaires par l'État¹⁹ ».

¹⁹Voir Cour des comptes, association Coallia, janvier 2024.

À moyen terme, ce calendrier limite la capacité pour les opérateurs à inscrire leurs actions dans la durée et dans des conditions d'accueil satisfaisantes :

- ◆ ils peinent à négocier de manière pluriannuelle des coûts de structures pourtant engagés sur moyen terme (loyers, contrats de prestation ou de fourniture) ;
- ◆ de nombreux investissements et projets de transformation qui seraient, à terme, générateur d'économies sont abandonnés ;
- ◆ la transformation de l'activité des opérateurs selon les principes du « Logement d'abord » (transformation de places d'hébergement en mesures d'accompagnement « hors les murs » ou en logement adapté, etc.) ne peut s'appréhender que dans un cadre contractuel pluriannuel car elle nécessite un changement de modèle économique ;
- ◆ le risque de fluctuation soudaine de la ressource complique également la mise en œuvre de plans de gestion prévisionnelle et pluriannuelle des emplois et des compétences.

Proposition n° 3 : engager l'État sur un calendrier de versement fixe et partagé des crédits aux opérateurs.

Cette proposition est conditionnée par une budgétisation sincère du programme 177.

3.2.5. La mise en place d'une convention type doit permettre de renforcer l'outillage des dialogues de gestion

La Dihal a entamé un mouvement d'uniformisation des conventions signées entre les opérateurs de l'hébergement d'urgence et les services déconcentrés de l'État.

L'élaboration et la généralisation de l'utilisation d'une convention-type vise à :

- ◆ fixer le cadre d'intervention des associations sur l'hébergement généraliste, en renforçant le niveau d'exigence de l'État ;
- ◆ établir des indicateurs de pilotage et des modalités de suivi resserrées ;
- ◆ assurer un meilleur suivi de la destination des crédits alloués et de leur bonne utilisation.

Le modèle de convention est accompagné d'un guide à destination des services déconcentrés pour conduire le dialogue de gestion. Ce guide fournit des outils techniques, réglementaires et juridiques pour s'assurer du respect des engagements du bénéficiaire et déterminer le montant adéquat de subvention, au regard du projet et / ou du réalisé N-1.

La convention type proposée aux services se décline de la façon suivante :

- ◆ l'article premier fixe l'objet et le périmètre de la convention ;
- ◆ le deuxième article prévoit les engagements de l'organisme bénéficiaire :
 - obligations vis-à-vis du SIAO ;
 - outils de la loi 2002-2 ;
 - déclaration des événements indésirables graves (IEG) et remplissage de l'étude nationale des coûts (ENC).
- ◆ le troisième article fixe la durée de la convention et incite à se pencher sur l'infra annuel, l'annuel et le pluri annuel ;
- ◆ l'article quatre concerne le montant de la subvention et son calendrier prévisionnel de versement (cf. figure 1) ;

Elle contient par ailleurs des annexes visant à **introduire une culture de la performance** avec une description des dispositifs financés, **le suivi d'indicateurs personnalisés** relatifs à l'hébergement généraliste et un **guide d'outils techniques permettant de conduire les dialogues de gestion.**

Annexe VI

Figure 1 : Tableau annexé au modèle de convention permettant de déterminer le montant de la subvention

Catégorie	Dispositif	Dates de fonctionnement	Coût total du dispositif	Coût pris en charge par l'Etat (BOP 177) (a)	Reports de crédits (à ne pas réengager pour 20XX) (b)	Mesure(s) nouvelle(s) par réaffectation d'excédents (c)	Montant de la subvention en année 20XX (a) + (c) - (b)	Autres financements hors Etat

Source : Dihal.

Des outils numériques sont en cours de déploiement pour piloter la performance des structures d'hébergement sur la base des indicateurs présents dans les Cpom. La Dihal indique à la mission viser un déploiement de système d'information permettant de :

- ◆ remonter des données de la situation économique et financières des structures d'hébergement ;
- ◆ renforcer le pilotage des centres par la consolidation de tableaux de bord ;
- ◆ simplifier la charge administrative pour les associations et les services déconcentrés (lien à établir avec Chorus) ;
- ◆ consolider les données à l'échelle de l'ensemble du parc.

Une proposition d'approfondissement et de déploiement de ces outils numériques est par ailleurs formulée par la mission dans le présent rapport.

3.3. Aux limites du dialogue de gestion, s'ajoute un faible nombre de contrôles et une absence de politique de contrôle des établissements et des gestionnaires

Le rapport annuel de performance (RAP) fixe deux objectifs et trois indicateurs au programme, 177 décrits au tableau ci-dessous. Il en ressort que les cibles des deux indicateurs relatifs à la qualité de service (« Part de logements sociaux attribués à des ménages sans domicile » et « Taux de réponse positive du service intégré d'accueil et d'orientation (SIAO) aux demandeurs d'hébergement ») ont été atteints en 2023.

L'indicateur relatif à la gestion (suivi de la contractualisation pluriannuelle entre les opérateurs locaux et l'État²⁰) présente des résultats plus mitigés, la cible étant atteinte en montant mais pas en nombre de contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens. Il est à noter que cet indicateur de gestion n'est pas un indicateur d'efficience, et que le coût d'une place ne fait pas l'objet d'un suivi.

²⁰ Cette contractualisation pluriannuelle est prévue par l'article 125 de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN) pour l'ensemble des établissements et services sociaux et médico-sociaux (ESSMS) hors du champ de l'asile. Ils devaient être signés avant le 31 décembre 2024 entre l'État et les gestionnaires d'ESSMS.

Annexe VI

Tableau 21 : Objectifs et indicateurs du programme 177 en 2023, prévus au programme annuel de performance

Objectif / indicateur	Cible 2023	Réalisation 2023	Atteinte (Oui/Non)
Objectif 1 : Améliorer la qualité de l'offre de services pour les personnes les plus vulnérables			
Indicateur 1.1 : Part de logements sociaux attribués à des ménages sans domicile	6	7,2	Oui
Indicateur 1.2 : Taux de réponse positive du service intégré d'accueil et d'orientation (SIAO) aux demandeurs d'hébergement	54	56	Oui
Objectif 2 : Améliorer l'efficience de l'offre de services pour les personnes les plus vulnérables			
Indicateur 2.1 : Suivi de la contractualisation pluriannuelle entre les opérateurs locaux et l'État			
<i>Taux de contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens signés entre les opérateurs locaux et l'État</i>	75	37	Non
<i>Ratio des crédits couverts par les contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens</i>	50	52	Oui

Source : Rapport annuel de performance du programme 177 annexé au projet de loi relatif aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2023.

Le tableau ci-dessous reprend les objectifs et les résultats 2023 communiqués par la Dihal à la mission (cf. tableau 22). Il ressort de ce tableau que :

- ◆ les objectifs ne sont pas adossés à des cibles chiffrées à atteindre ;
- ◆ certains résultats sont analysés sans présenter d'indicateurs permettant d'apprécier leur atteinte²¹. D'autres présentent des indicateurs chiffrés²² ;
- ◆ seul l'objectif « Poursuivre la mise en place du Service public de la rue au logement » est doté d'indicateurs de maîtrise budgétaire :
 - le respect du plafond de places arbitré par le gouvernement (202 687 places en moyenne annuelle pour un plafond de 203 000), qui n'est toutefois pas un indicateur d'efficience, puisqu'il ne met pas le niveau de service rendu en regard du coût ;
 - la « maîtrise du coût moyen unitaire de l'hébergement » qui n'est toutefois pas chiffrée.

²¹ Cas notamment des objectifs « Prévenir les ruptures et mettre en œuvre le troisième plan interministériel de prévention des expulsions » et « Développer une stratégie globale de prise en compte des gens du voyage ».

²² Cas notamment des objectifs « Accès au logement des réfugiés » et « Agir sur tous les leviers mobilisables pour résorber les bidonvilles ».

Annexe VI

Tableau 22 : Objectifs et résultats de la Dihal en 2023

Objectif 2023		Résultat 2023	Objectif atteint (Oui / non)
Poursuivre la mise en place du service public de la rue au logement	Poursuivre la démarche de renforcement du pilotage du parc d'hébergement et de logement accompagné, adossé à l'observation sociale	- Reprise du pilotage de la politique d'hébergement et d'assainissement budgétaire dans un objectif de performance sociale (mise en place de plafonds régionaux et trajectoires annuelles pour le niveau de parc d'hébergement ; dialogues stratégiques et de gestion avec les DREETS) - Respect du plafond de places arbitré par le gouvernement (202 687 places en moyenne annuelle pour un plafond de 203 000) - Maîtrise du coût moyen unitaire de l'hébergement - Restructuration des relations avec les principales associations du secteur (dialogues stratégiques ; renforcement du pilotage des conventions nationales) - Reprise du pilotage des SIAO engagée avec la réforme de 2022 (instruction du 31 mars 2022) - Réforme du pilotage et du financement des CHRS - Rationalisation et modernisation des dispositifs d'enquête aux fins d'un meilleur suivi et pilotage des résultats (suivi mensuel du parc ; enquête taux d'occupation, enquête places femmes en pré ou post-maternité) - Refonte de la gestion des événements indésirables graves²³ - Proposition d'une feuille de route de refonte de la politique d'hébergement	Oui

²³ Le rapport IGAS/IGJ/IGA, 2023 relatif aux circuits de signalement de la maltraitance dans les ESSMS prouve que les structures sont mieux connues et mieux contrôlées par les services de l'État ce qui entraîne un meilleur traitement des EIG dans les structures d'hébergement que dans le reste des ESSMS.

Annexe VI

Objectif 2023		Résultat 2023	Objectif atteint (Oui / non)
Plan quinquennal Logement d'abord	Annonce et mise en œuvre d'un second plan quinquennal sur le Logement d'abord	Indicateurs 28 392 attributions de logements sociaux à des ménages sans domicile (98 % de l'objectif annuel), correspondant à 7,2 % des attributions totales. 7 950 places créées en logements adaptés (105 % de l'objectif annuel). - Lancement d'un plan de modernisation du numéro d'urgence 115 - Réforme des SIAO - Mise en œuvre feuille de route de refonte du SI-SIAO - Déploiement et expérimentation de l'accompagnement à la mobilité résidentielle pour les personnes sans domicile (programme EMILE) - Déploiement et suivi du programme COACH - Montée en charge des sites du dispositif "Un chez-soi d'abord" - Accompagnement des personnes en situation de grande marginalité - Poursuite des travaux sur l'accès au logement des jeunes les plus précaires et la prévention des ruptures dans leurs parcours - Approfondissement de la connaissance des enjeux liés au travail social et mise en œuvre de mesures d'attractivité dans le secteur - Semaine nationale des pensions de famille - Déblocage d'une aide exceptionnelle à destination des résidences sociales - Prise en compte des besoins spécifiques des femmes dans l'hébergement et l'accès au logement	Oui

Annexe VI

Objectif 2023		Résultat 2023	Objectif atteint (Oui / non)
Accès au logement des réfugiés	- Travailler à un meilleur accès au logement des publics réfugiés, notamment dans le cadre du développement du programme Agir - Contribuer pleinement à la stratégie de desserrement de la région Ile-de-France et aux dispositifs de mise à l'abri des étrangers - Rationaliser le dispositif d'hébergement citoyen (réponse aux déplacés d'Ukraine)	- Appui au déploiement progressif du programme Agir (DGEF) sur le volet logement. - Poursuite des travaux sur mise en place d'une meilleure répartition de l'accueil des personnes étrangères sur les territoires (dispositif ad hoc en réponse à la crise afghane ; projet expérimental CARSA ; SAS régionaux) Indicateurs : 15 245 logements mobilisés pour des ménages réfugiés (90 % de l'objectif annuel) 9 800 logements occupés par des bénéficiaires de la protection temporaire (déplacés d'Ukraine). 3 480 personnes ont bénéficié d'une prise en charge dans les SAS régionaux avec une réorientation subséquente vers un dispositif adapté.	Oui
Prévenir les ruptures et mettre en œuvre le troisième plan interministériel de prévention des expulsions	Renforcer l'efficience et l'opérationnalité des dispositifs de prévention existants sur les territoires pour éviter les ruptures conduisant à la rue, générant in fine une pression sur l'hébergement	- Suivi de la reprise maîtrisée de la gestion courante de la procédure d'expulsion locative en lien étroit avec les services déconcentrés en charge de la mise en œuvre locale de la politique de prévention des expulsions locatives - Élaboration d'un projet de 4e plan d'actions interministériel de prévention des expulsions locatives.	Oui
Développer une stratégie globale de prise en compte des gens du voyage	- Poursuite du travail de relance des schémas départementaux pour le développement de l'offre d'accueil et d'habitat des gens du voyage - Piloter la Commission nationale consultative pour soutenir le dialogue et la concertation entre les gens du voyage et les pouvoirs publics - Améliorer les conditions de vie, d'accueil et d'habitat de ces publics en soutenant l'accompagnement social, l'accès aux droits des familles et en luttant contre les discriminations	- Pilotage et animation de la politique publique d'accueil et d'habitat des gens du voyage et poursuite du travail de relance des schémas départementaux. - Soutien aux actions de lutte contre l'exclusion et d'accompagnement social. - Favoriser l'inclusion et lutter contre les discriminations/ Animation de la Commission nationale consultative et de ses groupes de travail. - Travail législatif et réglementaire.	Oui

Annexe VI

Objectif 2023		Résultat 2023	Objectif atteint (Oui / non)
Agir sur tous les leviers mobilisables pour résorber les bidonvilles	- Faire de la plateforme numérique Résorption-bidonvilles l'outil de référence pour le pilotage, les échanges et l'information des acteurs de la résorption - Sécuriser les conditions de vie des personnes vivant en bidonvilles. - Assurer l'accès à l'eau dans les bidonvilles, dans un contexte d'évolution législative et réglementaire. - Travailler à la mise en œuvre d'un accès effectif à l'école pour les 5 000 enfants vivant en bidonvilles et à la montée en charge du programme de médiation scolaire. - Faciliter l'accompagnement des personnes vers l'emploi. - Suivre et mettre en œuvre de la stratégie française pour l'inclusion des Roms.	- Délégation de 10 M€ à 21 départements. - Financement de 4 associations têtes de réseaux (340 000€) pour nourrir la construction de l'action publique (Romeurope, Voix des Roms, Trajectoires, Solidarités International). - Intégration progressive de la plateforme dans les méthodes de travail des acteurs : +28 % d'utilisateurs uniques par semaine en 2023 par rapport à 2022. - +18 % de personnes ayant un accès à l'eau en bidonvilles en 2023 par rapport à 2020. - Hausse de la scolarisation : déploiement de 45 médiateurs scolaires. - Suivi et mise en œuvre de la stratégie française pour l'inclusion des Roms et la lutte contre l'antitsiganisme.	Oui

Source : Objectifs et Bilan Dihal 2023.

Il est à noter que ces objectifs macro ne sont pas déclinés au niveau des conventions avec les structures d'hébergement. Dans le cadre de sa réforme en cours de la tarification des CHRS, la Dihal prévoit d'évaluer les résultats des conventions sur la base d'indicateurs communs, avec des objectifs attendus qui seraient fixés. La Dihal compte également harmoniser les indicateurs de suivi de l'activité et des moyens des hébergements d'urgence hors CHRS (sans envisager, à ce stade, des indicateurs de résultats ou d'efficacité dans ce dernier domaine)²⁴.

Il existe donc un suivi chiffré d'objectifs macro sans que ceux-ci ne poussent à des gains d'efficacité, pas plus qu'ils ne sont liés au suivi de ces indicateurs au niveau des services déconcentrés et des opérateurs via leurs conventions.

La mission a pu collecter, en lien avec l'autre mission de revue de dépenses des associations, les informations relatives aux associations gestionnaires d'HU et de CHRS qui n'ont pas déposé leurs comptes en 2023. Nous n'avons pas d'informations disponibles pour 2024.

Pour mémoire, la publication des comptes annuels et du rapport du commissaire aux comptes est obligatoire pour les associations et les fondations lorsque le montant total des dons et/ou des subventions au cours de l'exercice comptable atteint 153 000 €. Le dépôt et la publication s'effectuent exclusivement par voie électronique. La publication des annonces au Journal officiel des associations et fondations d'entreprises (JOAFE) est hebdomadaire. Le site est mis à jour le mardi. Les comptes annuels sont consultables sur le site dès qu'ils sont déposés par le déclarant.

La base juridique est la suivante :

- ◆ l'article L. 612-4 du code de commerce et le décret n° 2001-495 du 6 juin 2001 pour la publicité des comptes ;
- ◆ le décret n° 2009-540 du 14 mai 2009 portant sur les obligations des associations et des fondations relatives à la publicité de leurs comptes annuels pour l'obligation de publication des comptes sur le site de la DILA (le JOAFE).

Concernant l'hébergement d'urgence, sur les 49 associations qui ont reçu le plus de financement de l'État en 2023 et devaient déposer leurs comptes, 19 n'ont pas déposé leurs comptes (pas de publication au JOAFE).

Concernant les 50 associations dont l'activité porte à la fois sur CHRS et hors CHRS, et qui ont reçu le plus de financement « État » en 2023 et devaient déposer leurs comptes ; parmi elles, 19 également n'ont pas déposé leurs comptes dont 7 non comptés dans l'hébergement d'urgence.

Au total, en 2023, seules 65 % des 100 associations (toutes secteurs d'activité confondus) les plus financées par l'État ont publié leurs comptes au JOAFE. **Avec 30 associations sur 49 ayant publié leurs comptes, soit un total de 61 %, les associations de l'hébergement sont plus laxistes que l'ensemble des associations.**

²⁴ Les indicateurs envisagés par la Dihal sont les suivants : suivi des personnes accueillies (suivi des entrées et des sorties), évaluation de l'activité annuelle du dispositif (taux d'ouverture et d'occupation, refus d'admission, suivi des durées de séjours et de l'activation des leviers de fluidité vers le logement), moyens mis en œuvre (description des effectifs rémunérés, taux d'encadrement, professionnalisation du personnel).

Encadré 2 : Le contrôle des centres d'hébergement repose sur une logique curative et les organismes gestionnaires sont insuffisamment contrôlés

Au niveau national la politique de contrôles des établissements est élaborée par le secrétariat général du ministère chargé des affaires sociales (SGMAS). Il anime un comité de pilotage mais ne diffuse pas systématiquement de consignes et n'implique pas la DGEF. Au sein des DREETS, les directions régionales des missions régionales et interdépartementales d'inspection de contrôle et d'évaluation (MRIICE) assurent l'animation et le pilotage du réseau de contrôles en plus de l'intervention aux côtés des contrôleurs positionnés en DDETS dans la mesure où ces contrôles relèvent de l'autorité du préfet de département.

Si peu de contrôles sont menés, ils démontrent une utilité certaine permettant d'aboutir à la récupération d'excédents, au redéploiement des crédits obtenus et parfois à la fermeture de centres ou à la mise en examen de gestionnaires.

Pourtant, les moyens actuels de contrôles sont insuffisants, ce qui obère la capacité à mettre en place une stratégie nationale de contrôles. En plus du manque de moyens techniques, une seule personne est chargée du pilotage national, 55,6 ETP sont positionnés en DREETS et DDETS et affectés à une mission de contrôle en 2021 sur l'ensemble du territoire.

Ainsi, la Cour des comptes propose de fixer un taux de contrôleurs par départements et de conditionner un pourcentage des crédits d'hébergement aux contrôles permettant de déployer une stratégie nationale de contrôles.

Concernant le contrôle des organismes gestionnaires, la Cour des comptes propose de rationaliser le processus de calcul des frais de sièges dans la mesure où cet exercice mené sur pièces est un dispositif lourd, mobilisant des ressources de manière récurrente sans qu'aucune doctrine ou méthode de calcul ne soit établie. Par ailleurs, le mécanisme des frais de siège ne s'applique pas aux établissements déclarés.

A ce jour, ni la Dihal, ni la DGEF ne semblent disposer des outils nécessaires à la mise en œuvre d'une politique de contrôles. Or, c'est un préalable nécessaire.

En 2023, dans le cadre de sa politique de contrôle des ESSMS, la Haute autorité de santé (HAS) a effectué 148 évaluations de CHRS soit 5 % des structures évaluées. Cela correspond à 4,9 % des 2 038 structures du parc. En particulier, sur les critères dits impératifs, plus de 50 % des ESSMS évalués ont un niveau de performance supérieur ou égal à quatre sur cinq dans 11 critères sur 18.

Source : Cour des comptes et rapport HAS, 2023, Dispositifs d'évaluation de la qualité des établissements et services sociaux et médico-sociaux.

ANNEXE VII

Liste des personnes rencontrées

SOMMAIRE

1. CABINETS MINISTÉRIELS	1
1.1. Cabinet du Premier ministre	1
1.1.1. Pôle économie, finances, industrie et entreprises.....	1
1.1.2. Pôle budget et comptes publics.....	1
1.1.3. Pôle environnement, énergie, transport et logement.....	1
1.1.4. Pôle intérieur.....	1
1.1.5. Pôle social.....	1
1.2. Cabinet de la ministre déléguée auprès du ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, chargée des comptes publics	1
1.3. Cabinet du ministre de l'intérieur.....	1
1.4. Cabinet de la ministre déléguée auprès du ministre de l'aménagement du territoire et de la décentralisation, chargée du logement.....	2
2. ACTEURS NATIONAUX.....	2
2.1. Administrations	2
2.1.1. Ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique.....	2
2.1.2. Ministère de l'intérieur.....	2
2.1.3. Ministère de l'aménagement du territoire et de la décentralisation	2
2.1.4. Ministère de la transition écologique, de la biodiversité, de la forêt, de la mer et de la pêche, chargée du logement.....	3
2.1.5. Ministère du travail, de la santé, des solidarités et des familles.....	3
2.2. Opérateurs	3
2.2.1. Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII)	3
2.2.2. CDC Habitat.....	4
2.2.3. Adoma.....	4
2.2.4. France Terre d'Asile.....	4
2.2.5. Coallia	4
2.3. Autres associations et fédérations	4
2.3.1. Fondation pour le logement des défavorisés (ex-Fondation abbé Pierre)....	4
2.3.2. Fédération des acteurs de la solidarité (FAS)	4
2.3.3. Union sociale de l'Habitat (USH).....	4
2.3.4. Fédération européenne des associations nationales travaillant avec les sans-abris (Feantsa).....	5
3. ACTEURS TERRITORIAUX	5
3.1. Collectivités territoriales	5
3.1.1. Association des départements de France	5
3.1.2. Département des Bouches-du-Rhône	5
3.1.3. Ville de Marseille.....	5
3.2. Services déconcentrés.....	5
3.2.1. Préfectures.....	5
3.2.2. Directions régionales et départementales.....	6
3.3. Opérateurs	8
3.3.1. Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII)	8
3.3.2. Services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO).....	8
3.3.3. Centres d'hébergement.....	9

1. Cabinets ministériels

1.1. Cabinet du Premier ministre

1.1.1. Pôle économie, finances, industrie et entreprises

- ♦ M. Jean-Benoît Eyméoud, conseiller macroéconomie et politique publique.

1.1.2. Pôle budget et comptes publics

- ♦ M. Louis d'Humières, conseiller budget et comptes publics, chef du pôle ;
- ♦ M^{me} Roxanne Mestrius, conseillère budgétaire ;
- ♦ M. Tai Nguyen, conseiller budgétaire.

1.1.3. Pôle environnement, énergie, transport et logement

- ♦ M^{me} Valentine Verzat, conseillère logement.

1.1.4. Pôle intérieur

- ♦ M. Baptiste Mandard, conseiller affaires intérieures et immigration.

1.1.5. Pôle social

- ♦ M^{me} Alix de Roubin, conseillère solidarités.

1.2. Cabinet de la ministre déléguée auprès du ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, chargée des comptes publics

- ♦ M. Paul-Armand Veillon, directeur de cabinet adjoint ;
- ♦ M^{me} Ingrid Barrat, conseillère budgétaire.

1.3. Cabinet du ministre de l'intérieur

- ♦ M. Franck Robine, directeur du cabinet ;
- ♦ M. Louis-Xavier Thirode, directeur adjoint du cabinet ;
- ♦ M. Frédéric Garnier, conseiller immigration et cultes ;
- ♦ M^{me} Perrine Barré, conseillère budgétaire chargée de la modernisation du ministère.

1.4. Cabinet de la ministre déléguée auprès du ministre de l'aménagement du territoire et de la décentralisation, chargée du logement

- ◆ M^{me} Virginie Lasserre, directrice du cabinet ;
- ◆ M. Olivier Laigneau, conseiller hébergement et accès au logement ;
- ◆ M^{me} Maï-Caroline Bullier, conseillère budget et fiscalité.

2. Acteurs nationaux

2.1. Administrations centrales

2.1.1. Ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique

2.1.1.1. Direction du budget

- ◆ M^{me} Elise Delaitre, sous-directrice de la 6^e sous-direction ;
- ◆ M^{me} Lolita Sabbah, chef du bureau de la solidarité et de l'insertion (6^e SD) ;
- ◆ M. Simon Lestang, adjoint à la chef du bureau solidarité et insertion ;
- ◆ M. Thomas Caltagirone, chef du bureau des affaires étrangères et de l'aide au développement (7^e SD) ;
- ◆ M^{me} Solène Martin, adjointe au chef du bureau des affaires étrangères et de l'aide au développement.

2.1.2. Ministère de l'intérieur

2.1.2.1. Direction générale des étrangers en France (DGEF)

- ◆ M. Eric Jalon, directeur général des étrangers en France ;
- ◆ M^{me} Elise Adevah-Poeuf, directrice de l'asile ;
- ◆ M. Gabriel Morin, sous-directeur de l'animation et du financement de la politique de l'asile ;
- ◆ M^{me} Claire Bonello, adjointe au sous-directeur de l'animation et du financement de la politique de l'asile ;
- ◆ M. Cyril Roule, chef du département performance et coordination ;
- ◆ M^{me} Clotilde Giner, adjointe au chef de département de l'accueil des demandeurs d'asile et réfugiés.

2.1.3. Ministère de l'aménagement du territoire et de la décentralisation

2.1.3.1. Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (Dihal)

- ◆ M. Jérôme d'Harcourt, délégué ;
- ◆ M. Manuel Hennin, adjoint au délégué, directeur de projet logement d'abord ;

Annexe VII

- ◆ M^{me} Pauline Jalard, adjointe au délégué, directrice de projet transformation des pratiques et de la performance sociale ;
- ◆ M^{me} Léonore Belghiti, directrice de la mission pilotage et transformation de l'hébergement ;
- ◆ M. Charles-Henri Bescond, directeur de la mission budgétaire ;
- ◆ M^{me} Diane Boulanger, directrice de la mission SI-SIAO (système d'information des services intégrés d'accueil et d'orientation) ;
- ◆ M^{me} Laure Billoret, chef du projet pilotage du parc d'hébergement d'urgence ;
- ◆ M. Nicolas Fontbonne, chef du projet pilotage par la donnée ;
- ◆ M^{me} Lucie Gonzalez, chef de projet senior réforme du pilotage et du financement des CHRS ;
- ◆ M. Henri Hannequin, directeur de mission SIAO national.

2.1.4. Ministère de la transition écologique, de la biodiversité, de la forêt, de la mer et de la pêche, chargée du logement

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

- ◆ M^{me} Anne-Emmanuelle Ouvrard, adjointe au directeur ;
- ◆ M. Stéphane Flahaut, adjoint au sous-directeur des politiques de l'habitat ;
- ◆ M. Sébastien Gorlin, adjoint au sous-directeur de la législation de l'habitat et des organismes de logement social ;
- ◆ M. Hugo Roussel, adjoint au chef du bureau du budget du logement ;
- ◆ M. Damien Métivier, adjoint au chef du bureau de la réglementation des attributions des logements sociaux et du suivi du droit au logement opposable (Dalo).

2.1.5. Ministère du travail, de la santé, des solidarités et des familles

2.1.5.1. Direction générale de la cohésion sociale (DGCS)

- ◆ M^{me} Katarina Miletic-Lacroix, sous-directrice adjointe des affaires financières et de la modernisation ;
- ◆ M^{me} Emmanuelle Colleu-Platteau, chef du bureau emploi et politique salariale.

2.2. Opérateurs

2.2.1. Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII)

- ◆ M. Didier Leschi, directeur général de l'Office français de l'immigration et de l'intégration ;
- ◆ M. Antoine Troussard, directeur général adjoint ;
- ◆ M. Fabrice Blanchard, directeur général adjoint.

2.2.2. CDC Habitat

- ♦ M. Clément Lecuivre, directeur général ;
- ♦ M. Thierry Laget, directeur général adjoint.

2.2.3. Adoma

- ♦ M. Emmanuel Ballu, directeur général ;
- ♦ M. Gilles de Warren, secrétaire général ;
- ♦ M^{me} Stéphanie Demeure Dit Latte, directrice générale adjointe en charge du patrimoine ;
- ♦ M. Namori Keita, directeur général adjoint en charge des services aux résidents et hébergés des partenariats.

2.2.4. France Terre d'Asile

- ♦ M. Vincent Beaugrand, directeur général ;
- ♦ M. Olivier Laviolette, secrétaire général ;
- ♦ M^{me} Yasmine Reggai, directrice administrative et financière.

2.2.5. Coallia

- ♦ M. Arnaud Richard, directeur général ;
- ♦ M^{me} Alice Brassens, directrice générale adjointe en charge des métiers, de l'activité et des territoires ;
- ♦ M. Patrick Miot, directeur de cabinet, directeur de la communication ;
- ♦ M. Emmanuel Brasseur, directeur des métiers.

2.3. Autres associations et fédérations

2.3.1. Fondation pour le logement des défavorisés (ex-Fondation abbé Pierre)

- ♦ M. Manuel Domergue, directeur des études ;
- ♦ M^{me} Maider Olivier, chargée de mobilisation et de plaidoyer.

2.3.2. Fédération des acteurs de la solidarité (FAS)

- ♦ M. Pascal Brice, président ;
- ♦ M^{me} Nathalie Latour, directrice générale ;
- ♦ M. Emmanuel Bougras, responsable du service stratégie et analyse des politiques publiques.

2.3.3. Union sociale de l'Habitat (USH)

- ♦ M. Thierry Asselin, directeur des politiques urbaines et sociales ;

Annexe VII

- ◆ M^{me} Delphine Baudet-Collinet, directrice-adjointe en charge du pôle politiques clientèles et sociales.

2.3.4. Fédération européenne des associations nationales travaillant avec les sans-abris (Feantsa)

- ◆ M. Freek Spinnewijn, directeur ;
- ◆ M^{me} Ruth Owen, directrice adjointe ;
- ◆ M^{me} Marthe Yohn, représentante des membres français au conseil d'administration.

3. Acteurs territoriaux

3.1. Collectivités territoriales

3.1.1. Association des départements de France

- ◆ M. Éric Bellamy, directeur délégué à la solidarité, la santé et au travail ;
- ◆ M^{me} Laurette Le Discot, conseillère enfance et famille ;
- ◆ M^{me} Nathalie Alazard, conseillère logement.

3.1.2. Département des Bouches-du-Rhône

- ◆ M. Jean-Charles Manrique, directeur général adjoint en charge des solidarités ;
- ◆ M^{me} Sophie Masselin, directrice des territoires et de l'action sociale ;
- ◆ M^{me} Mathilde Bazou, directrice de l'enfance et de la famille.

3.1.3. Ville de Marseille

- ◆ M^{me} Audrey Garino, adjointe au maire en charge des affaires sociales, de la solidarité, de la lutte contre la pauvreté et de l'égalité des droits ;
- ◆ M. Gabriel Visier, chef de projet au secrétariat général de la Ville.

3.2. Services déconcentrés

3.2.1. Préfectures

3.2.1.1. Préfecture d'Ile-de-France, préfecture de Paris

- ◆ M. Marc Guillaume, préfet ;
- ◆ M. Baptiste Rolland, directeur de cabinet.

3.2.1.2. Préfecture de Seine-Saint-Denis

- ◆ M^{me} Isabelle Pantèbre, préfète déléguée à l'égalité des chances ;

3.2.1.3. Préfecture de Provence-Alpes-Côte d'Azur

- ◆ M. Georges-François Leclerc, préfet ;
- ◆ M^{me} Pauline Brémond, chargée de mission asile au secrétariat général des affaires régionales.

3.2.1.4. Préfecture des Bouches-du-Rhône

- ◆ M^{me} Isabelle Epailard, préfète déléguée à l'égalité des chances ;

3.2.1.5. Préfecture d'Occitanie, préfecture de Haute-Garonne

- ◆ M. Pierre-André Durand, préfet ;
- ◆ M^{me} Barbara Ballavoisne, sous-préfète chargée de mission et secrétaire générale adjointe ;
- ◆ M^{me} Delphine Mercadier, adjointe au secrétaire général pour les affaires régionales de l'Occitanie en charge du pôle politique publiques.

3.2.1.6. Préfecture du Bas-Rhin

- ◆ M. Mathieu Duhamel, secrétaire général ;
- ◆ M. Eric Fromeyer, directeur des migrations et de l'intégration ;
- ◆ M^{me} Caroline Arnaud, chef du bureau de l'asile et de la lutte contre immigration irrégulière ;
- ◆ M^{me} Christine d'Hulster, référente asile hébergement.

3.2.2. Directions régionales et départementales

3.2.2.1. Direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement d'Ile-de-France (DRIHL)

- ◆ M. Laurent Bresson, directeur régional ;
- ◆ M. Jacques-Bertrand de Reboul, directeur régional adjoint en charge de l'hébergement et de l'accès au logement,
- ◆ M^{me} Marthe Pommié, directrice régionale adjointe, directrice de l'unité départementale de Paris ;
- ◆ M. Patrick Guionneau, directeur de l'unité départementale de Seine-Saint-Denis ;
- ◆ M^{me} Claire du Merle, chef du service de l'accueil, de l'hébergement et de l'insertion ;
- ◆ M. Maxime Crosnier, chef du service de l'accueil, de l'hébergement et de l'insertion de l'unité départementale de Paris ;
- ◆ M^{me} Céline Lemma, adjointe à la chef de service de l'accueil, de l'hébergement et de l'insertion ;

Annexe VII

- ♦ M. Jean Dhérot, adjoint à la chef de service de l'hébergement et de l'accès au logement de l'unité départementale de Seine-Saint-Denis.

3.2.2.2. Direction régionale de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (DRETS) de Provence-Alpes-Côte d'Azur

- ♦ M^{me} Delphine Crouzet, responsable du pôle de l'inclusion et des solidarités par interim ;
- ♦ M^{me} Manon Castells, chargée d'animation et de pilotage de la politique d'hébergement et de veille sociale.

3.2.2.3. Direction départementale de l'emploi, du travail et des solidarités (DDETS) des Bouches-du-Rhône

- ♦ M^{me} Nathalie Daussy, directrice départementale ;
- ♦ M. Léopold Carbonnel, directeur départemental adjoint ;
- ♦ M. Jérôme Comba, chef du département hébergement des personnes vulnérables ;
- ♦ M^{me} Julia Hugues, chef du service hébergement et accompagnement vers le logement ;
- ♦ M. Nacer Debugha, chef du service asile, migrants, réfugiés ;
- ♦ M^{me} Margaux Mermet-Grandfille, responsable du parc d'hébergement CHRS et CHU ;
- ♦ M. Romain Baumier, chargé de mission contentieux et situations complexes du service hébergement et accompagnement vers le logement ;
- ♦ M^{me} Arissa Guhy, chargée de mission asile.

3.2.2.4. Direction départementale de l'emploi, du travail et des solidarités (DDETS) de Haute-Garonne

- ♦ M. Patrick Lécuyer, directeur départemental ;
- ♦ M^{me} Cécile de Bideran, directrice départementale adjointe.

3.2.2.5. Direction départementale de l'emploi, du travail et des solidarités (DDETS) du Bas-Rhin

- ♦ M^{me} Anoutchka Chabeau, directrice départementale ;
- ♦ M. Philippe Schonemann, directeur adjoint ;
- ♦ M^{me} Corinne Desanges, responsable du service politiques de la ville, de l'emploi et de l'intégration ;
- ♦ M. Mathieu Le Pioufle, chef du service accueil, hébergement, insertion, logement ;
- ♦ M^{me} Sabine Schoeser, chargée de mission logement accompagné et accès au logement.

3.2.2.6. Direction départementale de l'emploi, du travail et des solidarités (DDETS) de Gironde

- ♦ M. Thierry Bergeron, directeur départemental ;
- ♦ M. Philippe Bradfer, directeur départemental adjoint ;
- ♦ M. Ali Kebal, directeur départemental adjoint ;
- ♦ M. Etienne Casemajor-Loustau, chef de l'unité asile et intégration ;

Annexe VII

- ◆ M^{me} Rachel Pascal, chef de l'unité logement adapté ;
- ◆ M. Vincent Legrain, chef du pôle insertion, emploi, logement ;
- ◆ M^{me} Virginie Bara, chef du service cohésion sociale, adjointe du pôle des solidarités.

3.3. Opérateurs

3.3.1. Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII)

3.3.1.1. Direction territoriale de Marseille

- ◆ M^{me} Hélène Lesauvage, directrice territoriale ;
- ◆ M^{me} Laurence Latil, directrice territoriale adjointe.

3.3.1.2. Direction territoriale de Strasbourg

- ◆ M^{me} Marie-Cécile Folzer, directrice territoriale ;
- ◆ M. Rémi Babey, directeur territorial adjoint.

3.3.2. Services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO)

3.3.2.1. SIAO de Paris, Samu social de Paris

- ◆ M^{me} Vanessa Benoît, directrice générale ;
- ◆ M. François Pouget, secrétaire général ;
- ◆ M^{me} Monica Branco-Forte, directrice des affaires financières ;
- ◆ M^{me} Caroline Delus, directrice de Delta ;
- ◆ M^{me} Pauline Verner, directrice adjointe du pôle hébergement et logement ;
- ◆ M^{me} Karine Lebihan, directrice adjointe du SIAO ;
- ◆ M. Martin Choutet, en charge du pôle habitat du SIAO ;
- ◆ M^{me} Nadia Mekacher, assistante de la direction générale.

3.3.2.2. SIAO de Seine-Saint-Denis, Interlogement 93

- ◆ M. Philippe Avez, directeur général ;
- ◆ M. Maxence Delaporte, directeur général adjoint ;
- ◆ M^{me} Valérie Puvilland, directrice opérationnelle du SIAO et des actions transversales.

3.3.2.3. SIAO des Bouches-du-Rhône, SIAO 13

- ◆ M. Thomas Scandellari, directeur ;
- ◆ M. Christophe Magnan, directeur général de La Caravelle et administrateur du groupement de coopération sociale et médico-sociale (GCSMS) SIAO 13.

3.3.2.4. SIAO de Gironde, Centre d'accueil, d'information et d'orientation (CAIO)

- ◆ M^{me} Florence Carlet, directrice générale du CAIO ;
- ◆ M^{me} Alice Mandard, directrice du SIAO.

3.3.2.5. SIAO du Bas-Rhin, Arsea

- ◆ M. René Bandol, directeur général d'Arsea ;
- ◆ M^{me} Virginie Dietrich, directrice financière d'Arsea ;
- ◆ M^{me} Karin Klein, directrice du SIAO ;
- ◆ M^{me} Gwenaëlle Livet, coordinatrice du pôle hôtels du SIAO.

3.3.3. Centres d'hébergement et logements adaptés

3.3.3.1. Hébergement généraliste

3.3.3.1.1. Centre d'hébergement d'urgence (CHU) Copernic, ADOMA, Aulnay-sous-Bois

- ◆ M^{me} Myriam Berghout, directrice régionale d'ADOMA Ile-de-France ;
- ◆ M. Alexis Gourrier, directeur territorial ADOMA de la Seine-Saint-Denis ;
- ◆ M^{me} Aurélie Cretin, directrice hébergement.

3.3.3.1.2. Centre d'hébergement d'urgence (CHU) de Trégy, Diaconat de Bordeaux, Bordeaux

- ◆ M^{me} Karen Brillat, directrice générale du Diaconat ;
- ◆ M. Uriel Thollas, directeur des opérations ;
- ◆ M. Grégory Correia, directeur du pôle urgence ;
- ◆ M^{me} Eloïse Drouet, chef de service ;
- ◆ M^{me} Céline Potin, chef de service.

3.3.3.1.3. Centre d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) Chez Simone, Groupe SOS, Marseille

- ◆ M. Philippe Duret, directeur territorial du groupe SOS ;
- ◆ M. Stéphane Felius, directeur du CHRS ;
- ◆ M^{me} Alissia Bardacchino, chef de service ;
- ◆ M. Florent Aubert, coordinateur technique.

3.3.3.1.4. Résidence hôtelière à vocation sociale (RHVS) Belvédère, Montempô

- ◆ M. Didier Faucon, directeur.

3.3.3.2. Dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile (DNA)

3.3.3.2.1. Hébergement d'urgence pour demandeurs d'asile (HUDA), France Horizon

- ◆ M. Victor Rémy, directeur de France Horizon à Marseille ;
- ◆ M^{me} Aurore Philipa, chef de service ;
- ◆ M^{me} Camille Goncourt, chef de service.

3.3.3.2.2. Centre d'accueil de demandeurs d'asile (CADA), Coallia, Livry-Gargan

- ◆ M^{me} Géraldine Teneau, directrice territoriale adjointe Coallia de la Seine-Saint-Denis ;
- ◆ M^{me} Raphaëlle Zapata, chef de service du CADA.

3.3.3.2.3. Centre d'accueil de demandeurs d'asile et hébergement d'urgence pour demandeurs d'asile (CADA-HUDA), CAIO, Bordeaux

- ◆ M. Antoine Vinot, directeur du pôle asile du CAIO.

3.3.3.2.4. Centre de préparation au retour (CPAR), Accueil sans frontières (ASF), Bouxwiller

- ◆ M. Vincent Jullien, directeur d'ASF ;
- ◆ M. Farid Amrani, chef de service.

3.3.3.2.5. Sas régional, Diaconat de Bordeaux, Talence

- ◆ M^{me} Vanessa Lescos, chef de service.

3.3.3.3. Logement adapté

3.3.3.3.1. Résidence sociale (RS) Les jardins de Nartia, Villogia, Bordeaux

- ◆ M. Benjamin Decarrière, responsable de la gestion locative en Nouvelle-Aquitaine ;
- ◆ M^{me} Céline Fitour, responsable de la gestion immobilière en Nouvelle-Aquitaine.

3.3.3.3.2. Pension de famille (PF) Maison Saint Fort, Habitat Humanisme, Bordeaux

- ◆ M. Bruno Martin, président d'Habitat Humanisme ;
- ◆ M^{me} Cécile Méau, infirmière coordinatrice du Réseau girondin ;
- ◆ M. Joël Boussekeyt, éducateur spécialisé ;
- ◆ M^{me} Camille de Lamarlière, éducatrice spécialisée.

3.3.3.3.3. Dispositifs SEUIL et PILAFE/AGILLE, Antenne, Strasbourg

- ◆ M. Dominique Metz, directeur d'Antenne ;
- ◆ M^{me} Véronique Scheid, directrice adjointe ;

Annexe VII

- ◆ M^{me} Hélène Ernewein, chef de service SEUIL-FSL-SAP ;
- ◆ M^{me} Marie Larchus-Bodin, chef de service SHR HUP.

PIÈCE JOINTE

Lettre de mission

Paris, le

4 DEC. 2024

A

Madame la Cheffe de l'Inspection générale des Finances
Monsieur le Chef de l'Inspection générale des Affaires Sociales
Monsieur le Chef de l'Inspection générale de l'Administration

OBJET : « revue de dépenses sur le budget de l'hébergement d'urgence »

La loi de programmation des finances publiques (LPFP) pour la période 2023-2027 et la loi de finances pour 2023 prévoient la mise en place d'un dispositif d'évaluation de la qualité de l'action publique afin d'éclairer la préparation des textes financiers. Ce dispositif de revue de dépenses repose sur la conduite d'évaluations thématiques, menées annuellement sur l'ensemble du champ des administrations publiques (État, opérateurs, collectivités locales et sécurité sociale) afin d'irriguer les travaux budgétaires et parlementaires.

Trois vagues de missions ont été lancées depuis 2023 dont les résultats ont contribué à l'élaboration du projet de loi de finances pour 2024 et 2025. De nouvelles missions doivent être menées à présent, afin de préparer le projet de loi de finances et permettre d'assurer le respect de la trajectoire de finances publiques inscrite dans le plan budgétaire et structurel à moyen-terme (PSMT) et de garantir l'atteinte de nos objectifs inscrits dans le cadre du plan d'investissements et de réformes qui nécessite la documentation de 5 Md€ sur la période 2025 – 2027.

Le parc d'hébergement d'urgence généraliste financé par le programme 177 est soumis à une pression haussière structurelle. Entre 2010 et 2019, le parc est passé de 74 000 places à 154 000 places avant de connaître une hausse de plus de 40 000 places dans le cadre de la lutte contre la crise sanitaire. Cette croissance s'est concentrée sur les deux dispositifs qui devaient à l'origine être dédiés aux seules situations exceptionnelles : les centres d'hébergement d'urgence (CHU) hors CHRS et les nuitées hôtelières. La part des nuitées hôtelières dans le parc d'hébergement d'urgence généraliste a ainsi augmenté de 20% en 2010 à 33% en 2023.

L'exécution du P177 a connu une augmentation de 56% entre 2017 et 2023, passant en six ans de 1 963 M€ à 3 076 M€ caractérisée par une sur-exécution chronique

L'exécution du P177 a connu une augmentation de 56% entre 2017 et 2023, passant en six ans de 1 963 M€ à 3 076 M€ caractérisée par une sur-exécution chronique comme en témoignent les ouvertures en fin de gestion croissantes de l'ordre de 212 M€ en 2023 et 250 M€ en 2024.

Selon le rapport Lalande sur la prise en charge du sans-abrisme publié en mars 2023, la croissance de la demande envers le parc d'hébergement d'urgence généraliste est principalement causée par la précarité sociale, les difficultés d'accès à l'offre de soins psychiatriques et la pression migratoire. La revue de dépenses IGF IGAS IGA de 2015 relève que « *la conjugaison des effets d'une augmentation importante du nombre de demandeurs d'asile, d'un taux d'octroi du statut de réfugié relativement faible et d'une efficacité réduite des mesures de reconduite à la frontière pour les personnes déboutées du droit d'asile* » contribuent structurellement à la saturation du parc d'hébergement d'urgence généraliste.

Concernant les demandeurs d'asile, le dispositif national d'accueil (DNA) porté par les programmes 303 et 104 a fait l'objet d'une rationalisation progressive et d'un effort d'ouverture de places pour renforcer la lisibilité et la fluidité du système d'hébergement. Le parc d'hébergement pour demandeurs d'asile a ainsi augmenté de + 117 % entre 2017 et 2023. Les données disponibles confirment toutefois qu'une partie des publics relevant de l'asile se trouvent hébergés dans des dispositifs de droit commun relevant de l'urgence généraliste, où ils ne peuvent pas bénéficier de l'accompagnement adapté à leur situation. Inversement, la présence indue dans le dispositif national d'accueil (DNA) de publics issus de la demande d'asile et n'ayant plus vocation à y être pris en charge reste élevée, qu'il s'agisse de publics réfugiés (7% des places) ayant vocation à accéder au logement ou de publics déboutés (7% également).

D'après le rapport d'étape de la DIHAL du plan LDA 1, la politique du Logement d'abord et le pilotage qui l'accompagne ont permis d'augmenter de près de 50 % les attributions de logements sociaux au profit des personnes sans domicile lors du premier plan quinquennal (2018-2022). Toutefois, dans un contexte de hausse du nombre de demandeurs de logements sociaux et du faible taux de rotation dans le parc social, l'atteinte des objectifs d'attributions fixés par la loi en faveur des ménages prioritaires et précarisés n'est aujourd'hui pas garantie, ce qui pose la question de l'articulation efficace des dispositifs d'hébergement d'urgence et d'accès à un logement social.

Dès lors, nous souhaitons confier à l'Inspection générale des finances, à l'Inspection générale des affaires sociales et à l'Inspection générale de l'administration une mission sur l'optimisation des moyens publics consacrés à la politique d'hébergement d'urgence au regard des publics ciblés et de leurs besoins, des structures d'accueil et des disparités observées sur les plans géographiques, de l'accompagnement et des coûts moyens pratiqués. En 2023, la DIHAL constatait que 90 % des nuitées hôtelières financées par le programme 177 étaient concentrées dans 16 départements, dont 71% en Île-de-France. La mission devra examiner en particulier les points suivants :

- identifier les leviers opérationnels pour optimiser les moyens alloués au logement durable (plan Logement d'abord...) afin d'atténuer la pression sur le parc d'hébergement d'urgence généraliste ;
- identifier les leviers opérationnels des services déconcentrés pour maîtriser les coûts des nuitées hôtelières, en vous appuyant le cas échéant sur les recommandations formulées par la Cour des comptes en 2023
- identifier également des moyens d'amélioration des services intégrés de l'accueil et de l'orientation (SIAO) et de l'approche territorialisée du pilotage, en vous appuyant le cas échéant sur les constats formulés par la Cour des comptes en 2023 ;
- expertiser les leviers disponibles pour améliorer la connaissance des publics pris en charge dans l'hébergement d'urgence généraliste ;
- identifier les moyens d'optimisation des coûts liés au bâti dans le parc d'hébergement d'urgence généraliste. Selon les dernières données de la DIHAL, le bâti représente en moyenne 32% des dépenses des structures d'hébergement ;
- analyser la cohérence et l'articulation des dispositifs mis en place pour l'hébergement d'urgence et pour l'accès au logement social, notamment dans le cas des publics reconnus comme prioritaires au titre du droit au logement opposable (DALO) ;
- assurer la fluidité des parcs, qu'il s'agisse des réfugiés issus de l'hébergement généraliste ou du DNA vers le logement. Il s'agira en particulier de veiller à ce que la mobilisation pour l'accès au logement des réfugiés soit équilibrée selon les objectifs en sortie des différents parcs ;
- évaluer l'impact de la présence croissante des migrants dans l'hébergement généraliste, sans possibilité d'accès au logement pour ceux qui se trouvent en situation irrégulière, sur le programme 177, et les conséquences à en tirer ;
- évaluer la coordination entre les dispositifs du P177 et le DNA notamment du point de vue de la collaboration entre la DIHAL et la direction générale des étrangers en France (DGEF) et de la coopération entre le SIAO et l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) chargé des orientations vers le DNA.

La mission s'inscrira dans un objectif clair d'identification d'économies et de gain de productivité chiffrés et réalisables. Elle présentera des propositions permettant de réduire les dépenses liées au parc d'hébergement d'urgence généraliste.

Les propositions s'attacheront à présenter les leviers opérationnels susceptibles d'être rapidement développés, par voie législative, réglementaire ou par la pratique, en soulignant les programmes d'action, déjà prévus, engagés ou à susciter, de nature à agir sur les facteurs les plus structurels.

La mission pourra s'appuyer sur la délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement, la direction générale de la cohésion sociale, la direction générale des étrangers en France et la direction du budget.

Nous souhaitons que les conclusions et recommandations de cette mission fassent l'objet d'un rapport définitif avant le 21 février 2025, afin de respecter l'échéance prévue par l'article 167 de la loi de finances pour 2023.



Michel BARNIER