



Inspection générale
de l'administration

N° PAM 06-004-01

Inspection générale
des affaires sociales

N° 2006-038

Mission d'audit de modernisation

Rapport

sur

la procédure de prévision et de gestion des crédits d'hébergement d'urgence

Etabli par

Gilles SANSON

Inspecteur général
de l'administration

Christine d'AUTUME

Inspectrice des affaires sociales

Maryse FOURCADE

Inspectrice adjointe
des affaires sociales

- Avril 2006 -

Synthèse

LA PROCEDURE DE PREVISION ET DE GESTION DES CREDITS D'HEBERGEMENT D'URGENCE

Constats

Ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement

1. Cadre de l'audit

- Des dysfonctionnements constatés : sous-calibrage initial récurrent des crédits, suivi insuffisant, imputation budgétaire peu lisible entre deux dispositifs :
 - ✓ Programme « accueil des étrangers et intégration » : 35,7 M€ prévus en LFI 2006
 - ✓ Programme « politiques en faveur de l'inclusion sociale » : 148,6 M€ prévus en LFI 2006
- Inadéquation entre l'offre du dispositif d'hébergement d'urgence et les besoins des publics auxquels il s'adresse.

2. Les constats :

- Malgré l'augmentation sensible des capacités, les dispositifs sont saturés et fonctionnent à flux tendus.
- La majorité des personnes prises en charge ne relèvent pas d'une problématique de mise à l'abri temporaire.

MINEFI - DGME - 2006

IGA/IGAS – Avril 2006

1

LA PROCEDURE DE PREVISION ET DE GESTION DES CREDITS D'HEBERGEMENT D'URGENCE

Propositions

Ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement

3. Recommandations

- Mesures à mettre en œuvre en 2006 :
 - ✓ Rebaser substantiellement à court terme les crédits d'hébergement d'urgence votés en loi de finances initiale sur la base de leur exécution constatée l'année précédente.
 - ✓ Mettre en place un dispositif renforcé de suivi et de pilotage des crédits.
 - ✓ Rationaliser le dispositif d'hébergement hôtelier, en créant une cellule régionale dans les régions concernées, chargée de négocier les réservations hôtelières et de veiller à la qualité des prestations (gain de 10 à 30% du coût actuel des nuitées).
 - ✓ Assurer la remontée périodique d'informations relatives aux publics accueillis et à leurs besoins d'hébergement.
 - ✓ Maintenir un tiers des capacités du dispositif d'hébergement d'urgence de droit commun, redéploier 10% des capacités vers une prise en charge sanitaire et sociale spécialisée et autoriser ponctuellement la transformation de places d'hébergement d'urgence en places pérennes.
 - ✓ Favoriser les sorties vers le logement temporaire et le logement social
 - ✓ Développer le recours à l'aide aux organismes logeant à titre temporaire des personnes défavorisées (ALT) comme alternative aux structures d'hébergement d'urgence et d'insertion.

4. Impacts attendus et échéances

- Prise en charge plus efficiente des personnes hébergées par redéploiement cohérent de l'offre d'hébergement d'urgence .
- Meilleur suivi des crédits et des coûts d'hébergement
- Réductions de coûts pouvant aller jusqu'à 50 Millions €
- Economies significatives à terme dues à un meilleur accès au logement social et temporaire

MINEFI - DGME - 2006

IGA/IGAS – Avril 2006

2

SOMMAIRE

INTRODUCTION5**I - MALGRE L'IMPORTANCE DES EFFORTS REALISES, LE DISPOSITIF D'HEBERGEMENT D'URGENCE RESTE, QUANTITATIVEMENT ET QUALITATIVEMENT, MAL DIMENSIONNE..... 6**

1.1	Le dispositif est physiquement engorgé.....	6
1.1.1	Certes, ses capacités ont été sensiblement augmentées durant les cinq dernières années.....	6
1.1.1.1	<i>Des efforts d'adaptation sont intervenus notamment pour mieux prendre en compte la forte évolution du nombre de demandeurs d'asile</i>	<i>6</i>
1.1.1.2	<i>Ces efforts ont été concentrés sur quelques régions où les besoins étaient les plus pressants.....</i>	<i>6</i>
1.1.2	Pour autant, quantitativement, le dispositif répond difficilement aux besoins	7
1.1.2.1	<i>La demande exprimée est sans doute significativement supérieure à l'offre</i>	<i>7</i>
1.1.2.2	<i>La demande latente s'élève à plusieurs milliers de personnes.....</i>	<i>7</i>
1.1.3	Cet engorgement des structures s'explique à la fois par une pression continue de la demande en entrée et par des goulets d'étranglement en sortie.....	7
1.1.3.1	<i>En amont, le développement de la précarité économique et de l'immigration maintiennent une pression continue de la demande.....</i>	<i>7</i>
1.1.3.2	<i>En aval, l'absence de perspective pour les familles en situation irrégulière et la pénurie de logement social constituent les principaux goulets d'étranglement.....</i>	<i>8</i>
1.2	Qualitativement, le dispositif n'est pas adapté aux besoins d'une majorité des publics qu'il accueille.....	9
1.2.1	Ces publics relèvent, pour une majorité d'entre eux, de solutions d'hébergement durable	9
1.2.1.1	<i>Hors problématique "asilaire", la mise à l'abri temporaire ne concerne véritablement qu'une seule des trois catégories des publics accueillis dans le dispositif d'hébergement d'urgence de droit commun.....</i>	<i>9</i>
1.2.1.2	<i>Quant aux publics en relation avec la demande d'asile, aucun d'entre eux n'ont vocation à séjourner durablement dans le dispositif d'hébergement d'urgence de droit commun</i>	<i>10</i>
1.2.2	De fait, une part importante de ces publics se "chronicise" au sein des structures d'urgence ..	11
1.2.2.1	<i>Cette observation vaut d'abord en CHU.....</i>	<i>11</i>
1.2.2.2	<i>La durée d'hébergement en hôtel s'est également fortement allongée.....</i>	<i>12</i>
1.2.3	Répartition synthétique des publics accueillis dans le dispositif d'hébergement d'urgence	12
1.3	Enfin, les crédits sont régulièrement sous-évalués et leur gestion est épineuse	12
1.3.1	Les crédits d'hébergement d'urgence sont chroniquement sous-évalués	13
1.3.1.1	<i>Cette sous-évaluation budgétaire persistante ne permet pas de contenir la demande</i>	<i>13</i>
1.3.1.2	<i>La répartition des crédits entre chapitres est artificielle, les dispositifs et les publics étant en fait largement imbriqués</i>	<i>14</i>
1.3.1.3	<i>Les départements les plus confrontés à l'augmentation des demandes d'asile sont, enfin, en butte à de grandes difficultés.....</i>	<i>15</i>
1.3.1.4	<i>L'ajustement opéré via l'essor des nuitées d'hôtel apparaît critiquable.....</i>	<i>16</i>
1.3.2	La gestion de ces crédits est épineuse.....	16
1.3.2.1	<i>La demande d'hébergement d'urgence est difficile à prévoir et à contenir</i>	<i>16</i>
1.3.2.2	<i>La gestion locale des crédits d'hébergement est compliquée par leur segmentation accrue, inadaptée à l'imbrication actuelle des dispositifs et des publics.....</i>	<i>16</i>
1.3.2.3	<i>Le pilotage et le suivi des crédits sont surtout focalisés sur la résolution des difficultés au quotidien.....</i>	<i>17</i>

2 - RATIONALISER LA PREVISION ET LA GESTION DES CREDITS IMPLIQUE DES EFFORTS DANS PLUSIEURS DIRECTIONS..... 20

2.1	Poursuivre l'effort de clarification et améliorer le pilotage du dispositif	20
2.1.1	Poursuivre l'effort de clarification	20
2.1.1.1	<i>Traiter la situation des familles déboutées ou sans papiers hébergées à l'hôtel</i>	<i>20</i>
2.1.1.2	<i>Evaluer de façon réaliste et complète les crédits globalement nécessaires</i>	<i>21</i>
2.1.1.3	<i>Tirer les conséquences budgétaires de la clarification du dispositif d'urgence lié à la demande d'asile et répartir de façon cohérente les enveloppes entre les différents dispositifs</i>	<i>21</i>
2.1.1.4	<i>Donner des marges de manœuvre aux gestionnaires locaux.....</i>	<i>22</i>
2.1.2	Mettre en place un dispositif renforcé de suivi et de pilotage des crédits.....	22
2.1.2.1	<i>Suivre et analyser l'évolution d'un nombre succinct de données clé</i>	<i>22</i>
2.1.2.2	<i>Assurer la disponibilité rapide d'un système d'information simple</i>	<i>23</i>
2.1.2.3	<i>Mettre en place une programmation coordonnée et concertée des crédits</i>	<i>24</i>

2.2	Redéployer l'offre d'hébergement d'urgence et développer des solutions adaptées à chaque public.....	25
2.2.1	Rationaliser le dispositif d'hébergement hôtelier.....	25
2.2.1.1	<i>Rationaliser la gestion des nuitées d'hôtel.....</i>	25
2.2.1.2	<i>Evaluer la pertinence de nouvelles formes d'accueil dans des résidences hôtelières à vocation sociale.....</i>	26
2.2.2	Améliorer l'efficacité des prises en charge en redéployant et diversifiant l'offre des centres d'hébergement d'urgence.....	27
2.2.2.1	<i>Conserver un volant de places d'urgence pour les personnes en besoin de mise à l'abri temporaire.....</i>	27
2.2.2.2	<i>Mettre en place, à destination des "grands exclus", un dispositif d'hébergement de stabilisation, par redéploiement partiel des capacités actuelles du dispositif d'hébergement d'urgence de droit commun.....</i>	28
2.2.3	Favoriser les sorties vers le logement.....	29
2.2.3.1	<i>Mettre en œuvre les dispositions du plan Borloo en matière de logement social et en garantir l'accès aux publics de l'hébergement d'urgence et d'insertion.....</i>	29
2.2.3.2	<i>Développer l'offre de logement temporaire.....</i>	30
2.2.4	L'ALT : une solution souple et peu onéreuse pour l'Etat.....	31
2.3	Schéma cible de redéploiement de l'offre d'hébergement d'urgence de droit commun.....	31
2.4	Récapitulatif des recommandations.....	32
	OBSERVATIONS DU MINISTERE.....	34
	REPONSE DE LA MISSION.....	43
	ANNEXES.....	46
	ANNEXE 1 : LETTRE DE MISSION.....	47
	ANNEXE 2 : PRESENTATION DU DISPOSITIF D'HEBERGEMENT D'URGENCE ET D'INSERTION.....	48
	ANNEXE 3 : LISTE DES ORGANISMES ET INSTITUTIONS RENCONTRES.....	51
	ANNEXE 4 : TAUX D'OCCUPATION DES STRUCTURES D'HEBERGEMENT D'URGENCE EN ILE DE FRANCE.....	53
	ANNEXE 5 : ESTIMATION DE LA PART DE LA FREQUENTATION DU DISPOSITIF D'HEBERGEMENT D'URGENCE CORRESPONDANT A UN BESOIN DE MISE A L'ABRI TEMPORAIRE.....	54
	ANNEXE 6 : REPARTITION REGIONALE DU TOTAL DES CREDITS D'HEBERGEMENT D'URGENCE.....	55

INTRODUCTION

Alors que d'importants efforts ont été réalisés par les pouvoirs publics pour héberger en urgence les personnes sans abri, le problème du calibrage et de la rationalisation de la gestion du dispositif continue de se poser avec acuité.

La géométrie de ce dispositif tout d'abord apparaît difficile à cerner et ne répond pas à la limpidité conceptuelle du référentiel national sur l'accueil, l'hébergement, et l'insertion établi par les différents acteurs en mars 2005. Dans les faits, qu'il s'agisse des structures ou des publics concernés, hébergement d'urgence et d'insertion se mêlent confusément, sans qu'il soit possible d'établir clairement la part de l'hébergement d'urgence au sens strict dans les quelque **88 000 places** d'hébergement proposées, mobilisant **plus de 960 M€**, soit une croissance de 86 % depuis 2000. La part de l'hébergement d'urgence n'a cessé d'augmenter dans ce total pour atteindre **360 M€ en 2005**, et les dépenses de nuitées d'hôtel en représentent aujourd'hui le tiers.

Surtout, la pression qui s'exerce aujourd'hui sur le dispositif, l'analyse des facteurs susceptibles d'influer à l'avenir sur la demande d'hébergement d'urgence et les tensions budgétaires récurrentes pour le financer révèlent l'inadéquation de son dimensionnement, tant quantitatif que qualitatif.

Ce sous dimensionnement manifeste apparaît d'autant plus préoccupant :

- que la persistance de conditions économiques défavorables et de flux importants de demandeurs d'asile, ne laissent pas entrevoir une diminution à court terme, voire à moyen terme, de la pression globale à l'entrée du dispositif,
- tandis qu'en aval du dispositif, la fluidification se heurte d'une part à la pénurie de logements sociaux, d'autre part au problème des familles déboutées du droit d'asile.

Les marges de manœuvre internes de rationalisation du dispositif d'hébergement d'urgence apparaissent donc particulièrement étroites, le dispositif s'avérant en grande partie tributaire de facteurs sur lesquels il n'exerce pas de prise.

Pour autant ces marges existent. La mission a donc orienté son analyse et ses propositions dans ce sens, se fondant sur une hypothèse de budget constant, sur la base de l'enveloppe consommée pour l'année 2005.

L'instauration d'un véritable système de pilotage, d'une gestion optimisée des nuitées d'hôtel et d'un redéploiement de l'offre d'hébergement d'urgence et d'insertion pour une meilleure adaptation aux besoins des publics concernés, constituent les trois pistes explorées par la mission, qui a tenté pour chacun de ces axes, de dégager les gains financiers et (ou) l'amélioration de la qualité des prestations résultant des mesures proposées.

Avertissement :

Compte tenu de la rareté des études et données disponibles sur les publics hébergés, le détail des capacités, et les coûts des dispositifs composant l'offre d'hébergement d'urgence, la mission a été amenée à procéder à de nombreuses estimations, réalisées à partir de l'exploitation des quelques chiffres disponibles, de l'analyse des rapports récents consacrés à ce sujet, et d'entretiens approfondis avec l'ensemble des acteurs rencontrés. Ces estimations ne peuvent cependant offrir le même degré de fiabilité que de véritables études statistiques, qu'il reste à conduire.

I - MALGRE L'IMPORTANCE DES EFFORTS REALISES, LE DISPOSITIF D'HEBERGEMENT D'URGENCE RESTE, QUANTITATIVEMENT ET QUALITATIVEMENT, MAL DIMENSIONNE

1.1 Le dispositif est physiquement engorgé

1.1.1 Certes, ses capacités ont été sensiblement augmentées durant les cinq dernières années

1.1.1.1 Des efforts d'adaptation sont intervenus notamment pour mieux prendre en compte la forte évolution du nombre de demandeurs d'asile

Le volume de places en CADA a été triplé entre 2000 et 2005 et celui des places d'hôtel multiplié par 20 sur la même période. La loi de programmation sociale du 18 janvier 2005 prévoit en outre, à horizon 2007, la création ou la transformation de 5000 places supplémentaires en CADA et CHRS.

Evolution du nombre de places depuis 2000 (hors places hivernales)

Dispositif (nombre de places)	2000	2005	Prév 2007
Dispositif spécifique aux demandeurs d'asile			
CADA	4 756	17 470	20 470
CHU dédiés aux demandeurs d'asile	< 500	6 339	
Dispositif AUDA	1 000 (1)	1 465 (2)	
CPH	1 028	1 083	
Dispositif de droit commun			
CHRS	30 000	30 603	32 132
- dont places d'urgence	nd	3 500	
CHU	nd	12 212	
Hôtel	1 000	19 366	
TOTAL		88 213	

(1) Places ouvertes à partir de novembre 2000.

(2) En novembre 2000, plus de 1500 places ont été transformées en places de CADA.

Source : DGAS

1.1.1.2 Ces efforts ont été concentrés sur quelques régions où les besoins étaient les plus pressants

La forte corrélation de la problématique d'hébergement d'urgence avec l'évolution de la demande d'asile explique la répartition des structures sur un nombre restreint de territoires.

La région Ile-de-France concentre en effet 45 % de la demande d'asile en 2004. La région Rhône-Alpes constitue la deuxième région d'accueil des demandeurs d'asile (13 % du total des demandes), devant la région Provence-Alpes-Côte d'azur (6 % du total en 2004) et Centre (4 %). Au sein de ces régions Paris, Lyon et Marseille regroupent la majeure partie des structures et de l'hébergement hôtelier.

1.1.2 Pour autant, quantitativement, le dispositif répond difficilement aux besoins

1.1.2.1 La demande exprimée est sans doute significativement supérieure à l'offre

Les professionnels interrogés et la majorité de rapports sur le sujet s'accordent à dénoncer l'acuité des tensions observées, mais les données chiffrées permettant d'objectiver ce phénomène restent rares. L'*Observatoire du SAMU social de Paris*¹ estime qu'entre 1999 et 2004, les demandes non pourvues² ont représenté en moyenne 20 % des appels pour les usagers du 115 seuls ou en couple³.

Autres signe manifeste de tension sur le dispositif, le **taux d'occupation** des structures d'hébergement d'urgence des grandes agglomérations est proche en permanence de 100 % (cf annexe 4).

1.1.2.2 La demande latente s'élève à plusieurs milliers de personnes

Elle concerne, dans des métropoles telles que Paris, Lyon et Marseille, toute une population de personnes soit résidant dans des squats, des immeubles insalubres ou en péril, soit en cours de procédure d'expulsion locative, se trouvant sans solution immédiate d'hébergement d'urgence, voire de relogement.

Paris, par exemple, compte actuellement une trentaine de squats abritant un millier de personnes (dont 300 enfants). La DDASS de Seine Saint Denis dénombre quant à elle, pour son département, environ 1500 personnes dans la même situation.

En outre, la Préfecture de Police de Paris fait état de 7 700 personnes faisant l'objet d'une procédure d'expulsion locative. Parmi elles, sur le seul département de Paris, un millier environ nécessitera un hébergement d'urgence dans le cadre d'une expulsion avec concours de la force publique.

1.1.3 Cet engorgement des structures s'explique à la fois par une pression continue de la demande en entrée et par des goulets d'étranglement en sortie

1.1.3.1 En amont, le développement de la précarité économique et de l'immigration maintiennent une pression continue de la demande

D'une part, les *facteurs de précarité* reflètent des tendances structurelles : accroissement du chômage et de la vulnérabilité de l'emploi, multiplication des ruptures familiales, raréfaction des catégories de logement à coût modéré : chambres de bonnes, hôtels meublés (Paris perdrait ainsi environ 800 lits de ce type par an), co-propriétés Loi de 1948 en voie d'extinction.

D'autre part, la poussée des *flux migratoires* reste forte. Ses composantes principales sont connues :

¹ Rapport en préparation « Les usagers du 115 seuls ou en couple et des EMA entre 1999 et 2004 ». Isabelle Agier.

² Demande d'une personne entrant dans les critères d'attribution du SAMU Social mais à qui il n'est pas possible d'attribuer un hébergement faute de place disponible au moment de l'appel

³ Le 115 à Paris ne couvre toutefois que 40 % des capacités d'hébergement et certains de ces demandeurs non satisfaits peuvent en définitive être hébergés directement par les centres ; en sens inverse, d'autres ne ont pas appel au 115, et renoncent à toute intervention après avoir déjà éprouvé antérieurement la saturation du dispositif.

- l'afflux, d'abord, de *demandeurs d'asile*. La croissance de leur nombre a été soutenue de 1997 à 2003. Cependant, une inflexion sensible des statistiques peut être constatée depuis deux ans. Il faut y voir un effet direct de la réforme du 10 décembre 2003, qui supprime l'asile territorial, introduit le principe du « guichet unique » et augmente les moyens de l'OFPRA et de la Commission des recours. Ces mesures ont permis de réduire fortement les délais d'instruction, passant de plus de 2 ans à 8 mois fin 2005.

Evolution du flux des demandeurs d'asile 1999-2005 (asile conventionnel, hors mineurs accompagnants)

Année	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005*
Flux de demandeurs d'asile	30 907	38 747	47 291	51 097	52 204	50 514	42 541

Source : Direction de la population et des migrations – Ministère du travail, de l'emploi et de la cohésion sociale

*chiffres provisoires

- le maintien, ensuite, d'une *immigration illégale* qui apparaît à bien des égards irrépressible. Les évaluations récentes⁴ font état de 80 000 à 100 000 migrants illégaux chaque année dont 60 % environ seraient constitués de *demandeurs d'asile déboutés* se maintenant sur le territoire français⁵.

Le tassement de la demande d'asile ne se traduit pas mécaniquement pour l'heure par une baisse de la demande d'hébergement d'urgence. La réduction des délais de traitement des demandes d'asile entraîne même, à court terme, une augmentation rapide du nombre de déboutés qui viennent gonfler le stock. Ainsi, près de 62 000 personnes ont été déboutées en 2004 contre 56 000 en 2003, soit une progression de près de 10 %.

Sans doute peut-on espérer un désengorgement partiel des CADA en application des dispositions de la circulaire du 19-20 janvier 2006 relative à la gestion du DNA (Dispositif National d'Accueil) qui prévoit la sortie obligatoire des réfugiés et des déboutés. Ces derniers, en juin 2005, constituaient en effet respectivement 22 % et 18 % des personnes qui y étaient hébergées. Mais cette dynamique ne peut qu'induire en contrepartie une embolie croissante des structures d'hébergement d'urgence sollicitées pour prendre le relais.

1.1.3.2 En aval, l'absence de perspective pour les familles en situation irrégulière et la pénurie de logement social constituent les principaux goulots d'étranglement

- Environ 7 000 personnes en famille en situation irrégulière (déboutés et sans papiers) sont hébergées, sans perspective de sortie, dans le dispositif d'hébergement d'urgence

Déjà, fin 2003, on estimait à plus de 6 000 le nombre de personnes en famille déboutées ou sans papier prises en charge par l'Etat au titre d'un hébergement théoriquement d'urgence, mais d'une durée souvent longue⁶. Ce nombre a depuis sensiblement augmenté. Sur la seule commune de Paris et ses départements limitrophes, 9 225 personnes en famille étaient hébergées en hôtel en décembre 2005, dont 7 000 environ en situation irrégulière.

- La pénurie de logement social dans les régions concernées constitue également un facteur déterminant de cet engorgement

Les difficultés de sortie du dispositif d'hébergement d'urgence proviennent tout d'abord de l'engorgement des structures d'hébergement d'insertion. En effet, 30 % des personnes actuellement

⁴ "Rapport du gouvernement au parlement : les orientations de la politique de l'immigration", février 2006

⁵ "Depuis 1998, environ 250 000 personnes déboutées du droit d'asile se trouveraient toujours sur le territoire français, dont 18000 familles. Rien que pour 2003, l'accroissement serait de 15 700 personnes en famille supplémentaires" – "Analyse et propositions relatives à la prise en charge des familles déboutées du droit d'asile - Rapport IGA/IGAS, janvier 2004.

⁶ Cf. rapport IGA/IGAS cité supra.

accueillies en CHRS présentent les conditions requises pour accéder à un logement social⁷. Toutefois, l'insuffisance de construction de ce type de logement pendant la dernière décennie a produit une situation de forte carence, privant ces personnes de perspective rapide d'accès à un logement autonome. Si la durée moyenne de séjour en CHRS était ainsi de 127 jours en 2003, elle est sensiblement plus longue dans les régions et les départements où les tensions sur le logement sont les plus fortes : en Ile-de-France, selon l'enquête Mipes 2004, 39 % des personnes étaient hébergées en CHRS depuis plus d'un an.

Par ailleurs, une proportion significative des publics hébergés dans les structures d'hébergement d'urgence remplit également les conditions d'accession au logement social.

Par conséquent, fournir un logement social à l'ensemble de ces publics permettrait à la fois :

- de libérer 30 % des places en CHRS (soit plus de 9 000 places), qui pourraient alors accueillir une partie des personnes hébergées en structures d'hébergement d'urgence ;
- de libérer directement de 10 à 20 % environ des places d'hébergement d'urgence (soit 1 200 à 2 400 places)

Ainsi, cet effort suffirait à lui seul à pratiquement doubler les capacités d'accueil actuelles des centres d'hébergement d'urgence (12 212 places).

1.2 Qualitativement, le dispositif n'est pas adapté aux besoins d'une majorité des publics qu'il accueille

1.2.1 Ces publics relèvent, pour une majorité d'entre eux, de solutions d'hébergement durable

1.2.1.1 Hors problématique "asilaire", la mise à l'abri temporaire ne concerne véritablement qu'une seule des trois catégories des publics accueillis dans le dispositif d'hébergement d'urgence de droit commun

- Les "*publics en situation de rupture récente*" relevant effectivement d'un besoin ponctuel de mise à l'abri temporaire, ne constitueraient, selon les estimations de la mission, que **15 à 20 %** de la population accueillie (annexe 5).

On trouve dans cette catégorie des personnes en rupture familiale ou conjugale récente (jeunes majeurs en errance, femmes battues, femmes enceintes auparavant hébergées par des tiers...), des personnes en rupture économique (familles expulsées nouvellement de leur logement..), ou de nature diverse (sortants de prison, personnes en transit sur le territoire français...).

Leur durée de séjour à l'intérieur du dispositif peut être relativement courte, une partie d'entre elles étant ensuite prise en charge, le cas échéant, par des filières spécifiques de type CHRS.

- Les "*grands exclus*" représenteraient 30 à 50 % des hébergés, mais la stabilisation de leur état nécessite un hébergement durable (annexe 5).

⁷ Selon l'enquête Mipes 2004 « une nuit donnée » relative aux CHRS, plus de 20 % des résidents avaient un CDI et 14 % un CDD.

Parallèlement à «l'urgence de rupture» touchant des personnes brutalement confrontées au risque de se trouver à la rue, le rapport du Haut comité pour le logement des personnes défavorisées⁸ évoque « l'urgence installée » des « grands exclus » qui y vivent depuis des mois ou des années.

Les problèmes de santé, mentale et physique, constituent une caractéristique forte de cette catégorie de publics : état dépressif et troubles psychiques pour près d'un tiers d'entre eux, maladies (respiratoires, digestives, cutanées) pour plus de la moitié⁹. Il faut également mentionner la fréquence des addictions, en particulier à l'alcool et au tabac. Une proportion importante de ces personnes nécessite donc une prise en charge sanitaire.

- Les «travailleurs pauvres» en situation régulière relèvent davantage du logement temporaire et du logement social que de l'hébergement d'urgence.

Selon l'enquête « une nuit donnée » qui a été réalisée par la DRASSIF, la FNARS, et la Mipes sur les profils et trajectoires des personnes hébergées en centres d'hébergement d'urgence d'Ile-de-France¹⁰, **21 %** des hébergés interrogés avaient un emploi¹¹, soit 17 % en situation régulière, et 4 % sans titre de séjour. Par ailleurs, parmi ces travailleurs, il convient de distinguer :

- les personnes disposant d'un bulletin de salaire, mais en travail précaire (CDI à temps partiel ou CDD), avec souvent la nécessité d'arriver très tôt sur leur lieu de travail (plongeurs, éboueurs, métiers du spectacle...). Ils peuvent avoir un logement en lointaine banlieue ou en province, mais ne disposent pas de ressources suffisantes pour se payer une chambre d'hôtel. Selon les différentes sources examinées par la mission, leur proportion s'élèverait à 6 à 8 % des hébergés.
- les personnes qui ont un emploi non déclaré.

1.2.1.2 Quant aux publics en relation avec la demande d'asile, aucun d'entre eux n'ont vocation à séjourner durablement dans le dispositif d'hébergement d'urgence de droit commun

Selon les éléments d'enquête disponibles, près de **30 % des places de CHU** du dispositif de droit commun seraient ainsi occupées par des personnes relevant des problématiques de l'asile, chiffre auquel aboutit également un rapport de l'IGA/IGAS de janvier 2004¹².

⁸ "L'hébergement d'urgence : un devoir d'assistance à personne en danger" – 10^{ème} Rapport du Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées - décembre 2004.

⁹ INSEE Première n° 893 d'avril 2003.

¹⁰ La nuit prise en compte est celle du 1^{er} avril 2004.

¹¹ Une enquête CNRS menée dans les pays de Loire aboutit à un taux global de 25 %, emploi précaire pour l'essentiel, mais avec un taux très inférieur de travail non déclaré.

¹² Rapport cité supra - "Analyse et propositions relatives à la prise en charge des familles déboutées du droit d'asile" – janvier 2004.

- Les demandeurs d'asile *en cours d'instruction* d'abord relèvent de l'hébergement en CADA.

Selon l'enquête « une nuit donnée », 10 % des hébergés en centres d'hébergement d'urgence sont des demandeurs d'asile.

Une instruction ministérielle du 20 janvier 2006¹³ prévoit certes de normaliser le système et d'offrir désormais une place en CADA à tout demandeur d'asile. L'atteinte d'un tel objectif implique qu'en 2007, les 7000 places qui y sont occupées par les réfugiés et déboutés soient libérées.

Comme le nombre de premières demandes d'asile se monte à 49 600 en 2005, sur la base d'un délai d'instruction ramené à 7 mois en 2007¹⁴ (contre 8 mois aujourd'hui), et d'un pourcentage de 80 % de demande d'hébergement parmi les demandeurs d'asile, le dispositif actuel resterait insuffisant (pour répondre positivement à l'ensemble des demandes d'hébergement en CADA (déficit de 2 000 à 3 000 places).

- Les *déboutés du droit d'asile et les sans papiers* appellent également des réponses d'une toute autre nature.

Selon l'enquête « une nuit donnée », 14 % des hébergés¹⁵ ne disposent pas de titres de séjour.

Si pour des raisons humanitaires, il est difficile de laisser des personnes à la rue sans solution d'hébergement, les structures sollicitées n'ont pas vocation à accueillir de façon permanente des personnes et des familles sans perspectives d'insertion (pas de titre de séjour, épuisement des démarches possibles). Les DDASS se trouvent donc quotidiennement confrontées pour l'hébergement de ces personnes aux injonctions paradoxales de leurs autorités de tutelle, leur enjoignant d'une part de ne laisser personne à la rue, et d'autre part de respecter rigoureusement l'enveloppe de crédits qui leur est allouée.

- Les *réfugiés et régularisés*, enfin, devraient être pris en charge par les centres d'hébergement provisoires (CPH) ou le logement social.

Tel n'est pas le cas puisqu'ils y sont parfois hébergés dans des CHU, faute de places disponibles dans les autres structures. Or, leur nombre est susceptible d'augmenter sensiblement d'ici à 2007, du fait de la libération programmée des places qu'ils occupent actuellement en CADA, au profit des demandeurs d'asile en cours d'instruction.

1.2.2 De fait, une part importante de ces publics se “chronicise” au sein des structures d'urgence

1.2.2.1 Cette observation vaut d'abord en CHU

En région parisienne, il apparaît¹⁶ que plus d'un tiers des hébergés le sont depuis un à 6 mois, 11 % de 6 mois à un an, et 9 % depuis plus d'un an.

Ces estimations n'intègrent pas les rotations fréquentes des hébergés d'une structure à l'autre : passages de la rue à l'hôtel, de l'hôtel au centre d'hébergement, ou d'un centre d'hébergement à un

¹³ Note d'instruction n°DPM/AC13/31 du 20 janvier 2006.

¹⁴ rapport du gouvernement au Parlement : les orientations de la politique d'immigration, février 2006.

¹⁵ Ce chiffre est sans doute sous-estimé en raison d'un biais au taux de réponse de l'enquête (50 %).

¹⁶ Cf. Enquête « une nuit donnée » citée supra.

autre. On ne dispose pas d'estimation fiable de la durée moyenne de séjour intégrant le chaînage des séjours successifs¹⁷.

1.2.2.2 La durée d'hébergement en hôtel s'est également fortement allongée

S'agissant, à Paris, des familles traitées via le 115, le SAMU social constate qu'une part fortement croissante des familles a déjà été hébergée antérieurement. Si seulement 9,5 % des familles hébergées en 2000 étaient ainsi déjà connues l'année précédente, cette proportion atteignait **40 %** en 2004.

Simultanément, la durée des séjours s'allonge : un tiers des familles accueillies a bénéficié en 2004 d'un hébergement supérieur à 6 mois.

Au total donc, on peut estimer qu'une part croissante, sans doute proche de la moitié, des personnes hébergées dans le dispositif d'urgence y a recours fréquemment et (ou) durablement.

1.2.3 Répartition synthétique des publics accueillis dans le dispositif d'hébergement d'urgence

Les publics accueillis dans le dispositif d'hébergement d'urgence :

Typologie des publics hébergés	Public « traditionnel »			Public en relation avec la demande d'asile		
	Grands exclus	Personnes en situation de rupture récente	Travailleurs pauvres en situation régulière	DA en cours d'instruction	DA déboutés et « sans papiers »	Réfugiés et régularisés
CHU droit commun (12 212 places)	40 %	20 %	7 %	10 %	10 %	10 %
Hôtel (19 366 places)	5 %			33 %	60 %	

Estimation réalisée par la mission sur la base des sources suivantes : enquête « une nuit donnée » ; enquête INSEE, rapports annuels des structures d'hébergement ; auditions des différents acteurs. Ces catégories sont susceptibles de se recouper partiellement.

1.3 Enfin, les crédits sont régulièrement sous-évalués et leur gestion est épineuse

Opérée dans le cadre d'un même chapitre budgétaire jusqu'en 2004, le 46-81 (article 46-81-20 pour le droit commun et 46-81-60 pour les demandeurs d'asile), la gestion des crédits d'hébergement d'urgence concerne à partir de 2005 deux chapitres budgétaires distincts¹⁸, suite à la mise en place de deux programmes distincts dans le cadre de la LOLF :

- le chapitre 39-03 pour le programme « Politiques en faveur de l'inclusion sociale » s'agissant du dispositif de droit commun (action 02 « actions en faveur des plus vulnérables ») ;
- le chapitre 46-81 pour le programme « Accueil des étrangers et intégration » s'agissant du dispositif national d'accueil (action 02 « prise en charge sociale des demandeurs d'asile »).

¹⁷ Une étude à paraître de l'Observatoire du Samu social prévoit de fournir des estimations partielles.

¹⁸ A l'exception des crédits accueil et hébergement des demandeurs d'asile étant gérés dans la région Rhône-Alpes dans le cadre d'un PITE (programme interministériel territorial de l'Etat).

La gestion des crédits est opérée au niveau déconcentré dans le cadre de deux BOP : le *BOP 177* pour les politiques en faveur de l'inclusion sociale, et le *BOP 104* pour l'accueil des étrangers et l'intégration.

Ces BOP regroupent également les crédits destinés au financement des structures pérennes, CHRS d'une part et CADA d'autre part. A cet égard, il faut souligner que les besoins d'hébergement d'urgence sont de fait très liés à la plus ou moins grande disponibilité de solutions d'aval, soit en hébergement social type CHRS ou CADA, soit directement en logement social.

Or, face à l'augmentation régulière et durable de la demande d'hébergement ces dernières années, les moyens n'ont pas fait l'objet d'une mise à niveau adéquate.

1.3.1 Les crédits d'hébergement d'urgence sont chroniquement sous-évalués

Cette politique ne présente que des inconvénients.

1.3.1.1 Cette sous-évaluation budgétaire persistante ne permet pas de contenir la demande

➤ Les crédits connaissent une évolution chaotique

L'évolution des crédits d'hébergement d'urgence et d'insertion sur la période 2003-2005 est caractérisée en effet par un double mouvement :

- *une progression globale sensible des crédits* (exécution) de 15 %, mais de **30 % pour les crédits d'hébergement d'urgence**¹⁹ (13 % pour le dispositif demandeurs d'asile et 43 % pour le dispositif de droit commun) ;
- mais aussi une *gestion désordonnée*, marquée par une *sous-évaluation constante* des crédits d'hébergement d'urgence votés en LFI, nécessitant *des abondements successifs* en cours d'année pour faire face aux besoins. Ces abondements ont abouti en moyenne sur la période à doubler le niveau initial des crédits d'hébergement d'urgence²⁰. La Cour des comptes relève à cet égard que « *la dotation de la LFI (2005) n'a pas été ajustée pour prendre en compte les prévisions disponibles, alors même que des insuffisances très importantes avaient été enregistrées au cours des exercices précédents* ».

¹⁹ Soit crédits CHU et accompagnement social, nuitées d'hôtel, et veille sociale (sous réserve des imprécisions du suivi de l'exécution budgétaire)

²⁰ Crédits d'urgence demandeurs d'asile et crédits d'hébergement d'urgence tous publics

Tableau n° 1 : évolution globale des crédits d'hébergement d'urgence et d'insertion sur la période 2003-2006 (exécution)

Montant des crédits	2003		2004		2005		2006
	LFI	exécution	LFI	exécution	LFI	exécution	LFI
1. Montant total DPM	139,69	239,86	153,68	277,74	182,30	296,03	194,32*
<i>dont DNA (CPH et CADA)</i>	120,66	115,55	125,69	133,97	154,31	155,13	158,62
<i>dont hébergement d'urgence</i>	19,03	124,32	27,99	143,78	27,99	140,90	35,70
2. Montant total DGAS	547,6	596,54	550,31	619,01	583,27	667,41	620,3
<i>dont CHRS</i>	428,4	444,74	437,31	452,95	451,07	449,55	471,67
<i>dont hébergement d'urgence**</i>	119,20	151,80	112,80	166,06	132,20	217,86	148,63
Total droit commun et DNA	687,29	836,40	703,79	896,75	765,57	963,44	814,62

* LFI hors crédits PITE pour la région Rhône-Alpes (soit 20,2 M€ au titre des CADA et 8,8 M€ au titre de l'hébergement d'urgence 35 M€ supplémentaires délégués aux services déconcentrés grâce à un redéploiement des crédits LFI)

** hébergement en centres, CHU, et dépenses de veille sociale

➤ Il s'agit d'une tactique budgétaire inopérante.

Pareille sous-évaluation régulière des crédits en loi de finances initiale peut être en effet interprétée comme visant à contenir la demande d'hébergement en plaçant l'offre sous contrainte, une partie seulement des crédits d'hébergement d'urgence dépensés une année étant réinjectée l'année suivante²¹. Sans même évoquer les conséquences sociales et humaines de ce sous dimensionnement, on ne peut que constater son inefficacité.

L'évolution des crédits a toutefois enregistré parallèlement *un début de tentative d'ajustement structurel* aux tendances lourdes de l'hébergement, avec la création et la programmation, dans le cadre du plan de cohésion sociale, de nouvelles capacités d'hébergement d'urgence mais surtout d'insertion. La directive nationale d'objectif (DNO) de 2005 affirme ainsi l'objectif de «diminuer le rapport CHU/CHRS dans chaque région» pour faciliter les sorties de l'hébergement d'urgence dans le dispositif de droit commun. Elle s'est traduite par un accroissement limité de l'offre d'hébergement pérenne, insuffisant jusqu'à présent pour redonner à l'ensemble la fluidité nécessaire. Le plan de cohésion sociale prévoit toutefois de porter à 100 000 places d'ici à 2009 la capacité globale d'hébergement soit une progression de plus de 10 %, par création de places pérennes²².

1.3.1.2 La répartition des crédits entre chapitres est artificielle, les dispositifs et les publics étant en fait largement imbriqués

Au delà des changements induits par la LOLF, la répartition formelle des crédits entre d'une part le système de droit commun et celui des demandeurs d'asile, d'autre part l'hébergement d'urgence et celui d'insertion fait fi de la confusion en pratique des publics entre les différents dispositifs. Ainsi :

- les demandeurs d'asiles, les personnes déboutées du droit d'asile ou en situation irrégulière et les réfugiés sont, en fonction de la disponibilité des places, accueillis aussi bien dans le dispositif généraliste que dans le DNA (cf. supra 1.111) ;
- on trouve de même des personnes hébergées dans le dispositif d'urgence faute de places d'accueil dans le dispositif pérenne (CHRS ou CADA).

Ce brouillage qui s'explique par l'état de saturation de l'offre globale d'hébergement entraîne un brouillage corrélatif de la prévision et de la gestion des crédits comme l'illustre *l'exemple du Bas-Rhin* :

²¹ Hors impact des transformations de places d'urgence en places CHRS.

²² 4 000 places de CADA, 1 800 places de CHRS et 4 000 places de maisons-relais ; en 2005, 706 places de CHRS ont été créées, en partie par transformations de places d'urgence, 540 places de maisons-relais

**Situation de l'hébergement DNA dans le Bas-Rhin au 31.12.05
(hors contingent hivernal)**

	Nbre total de personnes hébergées le 31/12/2005					
	CADA		URGENCE		TOTAL (CADA+URGENCE)	
	Nbr	%	Nbr	%	Nbr	%
Demandeurs d'asile	245	51 %	304	39 %	549	44 %
Statutaires	101	21 %*	154	20 %	255	20 %
Régularisés	64	13 %	172	22 %	236	19 %
Déboutés	69	14 %	144	19 %	213	17 %
Nbre total de personnes hors demandeurs d'asile	234	49 %	470	61 %	704	56 %
Nbre total de personnes dont demandeurs d'asile	479	100 %	774	100 %	1253	100 %

Dans ce département, en 2005, les crédits d'urgence gérés dans le cadre du BOP 204 « Accueil des étrangers et intégration » permettaient de financer 774 places²³ du dispositif d'hébergement d'urgence) pour un total de 6, 507 M€. Le tableau ci-dessus, très éclairant de la variété des situations d'hébergement des publics étrangers, permet de constater qu'au 31/12/05 le dispositif faisait le plein²⁴.

Toute tension supplémentaire ne peut dès lors peser au bout du compte que sur le dispositif de droit commun (financé par les crédits du BOP 177), conduit à absorber le surplus de demandes non satisfaites. La répartition des crédits entre les deux dispositifs apparaît dès lors assez formelle, les places disponibles étant dans les faits partiellement globalisées dans le cadre de l'urgence, quelque soit l'origine de leur financement.

Il faut souligner à cet égard que l'impératif de mise à l'abri des demandeurs dans le cadre des plans hivernaux conduit en pratique les DDASS à héberger les personnes indépendamment de leur statut²⁵. A la fin de l'hiver, il s'avère souvent difficile de fermer purement et simplement ces places d'hébergement et il revient alors, en principe, au dispositif de droit commun d'assumer leur financement²⁶.

1.3.1.3 Les départements les plus confrontés à l'augmentation des demandes d'asile sont, enfin, en butte à de grandes difficultés

L'analyse de la répartition des crédits notifiés et délégués aux services déconcentrés²⁷ en matière d'hébergement d'urgence met en évidence leur concentration géographique : 75 % des crédits d'hébergement d'urgence délégués sont conconcentrés sur 6 régions²⁸, et près de la moitié en région parisienne (Cf. annexe 2). Le département de Paris concentre à lui seul un quart des crédits. Mais elle éclaire aussi l'acuité des difficultés créées dans ces départements par le sous-calibrage récurrent des crédits notifiés en début d'année. Dans le département de Paris en début d'année 2006, l'écart entre les crédits demandés et notifiés était de l'ordre de 40 %²⁹.

Cette situation place les DDASS concernées en situation délicate vis-à-vis des opérateurs associatifs. Non seulement ceux-ci ne disposent pas de visibilité sur leurs financements de l'année, mais encore sont-ils conduits à faire l'avance des frais. La DDASS de Paris précise par ailleurs que

²³ Sur un total de 1573.

²⁴ De même que les 135 places du dispositif hivernal niveau 1

²⁵ Cf circulaire du ministre des Affaires sociales, du travail et de la solidarité du 7 octobre 2003 qui précise explicitement « toutes les personnes qui le nécessitent doivent bénéficier d'une mise à l'abri et ce, quelque soit leur situation administrative »

²⁶ du moins depuis les dernières instructions contenues dans la circulaire DPM de janvier 2006

²⁷ Cf. en annexe la répartition des crédits LFI notifiés et du total des crédits délégués selon les régions et les départements.

²⁸ Ile-de-France, Rhône-Alpes, Nord Pas de Calais, Bretagne, Alsace.

²⁹ Insuffisance initiale de crédits 2006 par rapport à la base de l'ordre de 34 000€ (hors arriérés de paiement)

beaucoup de structures sont en déficit³⁰ en raison de la non prise en compte des évolutions salariales. Enfin dans ce même département, l'insuffisance de crédits initiale non compensée en fin d'année a même abouti à la constitution d'arriérés de paiement, non apurés à ce jour³¹.

Les difficultés de ces départements résultent pour l'essentiel de la forte croissance des besoins d'hébergement liés à la demande d'asile qui a entraîné le gonflement progressif d'un stock de personnes à héberger.

1.3.1.4 L'ajustement opéré via l'essor des nuitées d'hôtel apparaît critiquable

Réserve faite des incertitudes qui entourent le suivi de ce poste budgétaire (Cf. infra), l'envolée des nuitées d'hôtel est patente : les crédits qui leur sont consacrés sont passés de moins de 10 M€ en 2000 à 120 M€ en 2005³².

Elle constitue un indicateur objectif des tensions qui pèsent sur les dispositifs d'urgence puisque ces financements ne se substituent en rien aux crédits des centres d'hébergement d'urgence mais sont assurés de façon complémentaire. Ils servent essentiellement à financer les besoins d'hébergement liés à la demande d'asile : en 2005, 40 % de ces crédits étaient concentrés sur Paris et consacrés en quasi totalité à l'hébergement des demandeurs d'asile, déboutés et réfugiés. Ce mode d'hébergement pouvait initialement sembler judicieux, dans la mesure où il permettait un ajustement souple et réversible aux fluctuations des demandes d'asile. Utilisé massivement et pour des durées d'hébergement de plus en plus longues, il encourt la critique sur un double plan, économique et social.

1.3.2 La gestion de ces crédits est épineuse³³

1.3.2.1 La demande d'hébergement d'urgence est difficile à prévoir et à contenir

Le pilotage des crédits d'hébergement d'urgence n'est possible que si la cohérence des politiques et des programmes ministériels est assurée : les conséquences sur l'hébergement d'urgence de droit commun de fixation d'objectifs en matière de lutte contre l'immigration, notamment, devrait, par exemple, être chiffrés et intégrés dans les prévisions budgétaires. S'agissant de la gestion annuelle des crédits et de la possibilité de les contenir, beaucoup d'autres facteurs interviennent sur lesquels les DDASS n'ont pas de prise comme la politique de reconduite à la frontière ou encore la politique d'expulsions locatives.

L'amélioration de la gestion des crédits d'hébergement d'urgence ne peut à l'évidence reposer sur la seule action des services du Ministère de la cohésion sociale, dépourvus de leviers d'action pour contenir et anticiper la demande. Aussi à tout le moins est-il indispensable de prendre acte du caractère durable³⁴ à court terme des tensions apparues.

1.3.2.2 La gestion locale des crédits d'hébergement est compliquée par leur segmentation accrue, inadaptée à l'imbrication actuelle des dispositifs et des publics

La mise en œuvre de deux circuits de financement parallèles avec laquelle il faut composer ne se comprendrait que si ces derniers reflétaient une distinction claire des politiques appliquées, tant du

³⁰ déficits non intégrés dans la subvention n+2, contrairement aux CHRS et CADA.

³¹ 6 217 € (à l'égard du centre d'action sociale de la Ville de Paris et de la Sonacotra).

³² dont environ 40 % financés par le dispositif de droit commun et 60 % par la DPM.

³³ une grande partie des crédits provenant de l'enveloppe hébergement d'urgence de droit commun (34 M€ environ)

³⁴ s'agissant notamment de l'hébergement des familles déboutées

point de vue de leurs objectifs que de leurs publics cibles. Or, tel est loin d'être encore le cas. La mise en place de deux programmes distincts dans le cadre de la LOLF est donc dans l'immédiat de nature à rendre plus complexe la gestion des crédits sur le terrain faute de fongibilité suffisante des crédits³⁵.

Certes, un début de clarification a été opéré avec la circulaire récente de janvier dernier de la DPM³⁶. Mais ses orientations ne peuvent être appliquées sans fixer au dispositif de droit commun des objectifs corrélatifs clairs de prise en charge des personnes concernées, ni quantifier leur impact sur les besoins d'hébergement d'urgence du dispositif de droit commun. A court terme, il est en effet clair que les tensions sur le dispositif d'hébergement d'urgence pris globalement ne vont pas se relâcher, faute de solutions de sortie pour le stock et en raison du maintien de flux significatif de demandes d'hébergement à court terme³⁷. On peut donc déplorer une insuffisante intégration de l'impact des autres politiques sur la gestion des crédits d'hébergement d'urgence.

De plus, les gestionnaires locaux ne disposent, en réalité, que de marges réduites au sein des Bop 177 et 204, la fongibilité des crédits entre dispositifs d'urgence et dispositifs pérennes ne pouvant jouer³⁸.

1.3.2.3 Le pilotage et le suivi des crédits sont surtout focalisés sur la résolution des difficultés au quotidien

- Le pilotage est tourné vers la gestion du plan hivernal.

Des investigations de la mission, limitées pour l'essentiel à trois départements, paraît ressortir le constat d'une implication prioritaire des Ddass et des Drass sur le pilotage du plan hivernal. L'élaboration de ce plan dans tous les départements constitue déjà un progrès indéniable pour mieux assurer l'adéquation des réponses aux demandes. Des outils ont été conjointement mis en œuvre à ces deux niveaux pour suivre en temps réel la situation des demandes d'hébergement et les taux d'occupations des places.

A la Drass d'Ile-de-France, une enquête journalière permet le suivi des taux d'occupation et de mieux appréhender la nature des tensions dans l'ensemble de la région. A la Ddass du Bas-Rhin, un suivi bi-quotidien est effectué, avec un système de repérage et de suivi des demandes émanant de publics vulnérables³⁹.

Ces données ne sont cependant exploitées qu'ex post : la Drassif a ainsi dressé un bilan de l'exécution du plan hivernal 2004-2005 qui contient des éléments intéressants pour l'appréciation du dimensionnement global du dispositif⁴⁰, son adéquation aux besoins des publics hébergés avec une amorce de typologie, et la difficulté de la mutualisation des capacités à l'échelon régional⁴¹.

En dehors du plan hivernal, certaines Drass ont aussi conduit ou participé à des enquêtes ponctuelles pour mieux connaître les publics hébergés, leur statut familial, professionnel, juridique,

³⁵ Comme l'avaient bien noté les auteurs du rapport d'audit du programme « politiques en faveur de l'inclusion sociale

³⁶ qui précise clairement que seuls les demandeurs d'asile ont vocation à être hébergés dans le dispositif, et préconise donc la sortie des CADA des personnes déboutées ou réfugiées.

³⁷ L'augmentation des flux de déboutés étant une hypothèse plausible à court terme, et les sorties de réfugiés dépendant à leur tour des disponibilités dans l'hébergement pérenne ou le logement social.

³⁸ Le document de prénotification 2006 de la DPM précise ainsi que « La mise en œuvre de la fongibilité des crédits entre les sous-actions d'une même action et entre les actions elles-mêmes relève de la décision du responsable de BOP. Pour autant, certaines actions correspondant à des dépenses obligatoires doivent être assurées. C'est le cas du financement des structures en dotation globale de fonctionnement (action 2 : CADA et action 3 : CPH). S'agissant des centres d'hébergement, le responsable de BOP n'est pas autorisé à diminuer au profit d'autres opérations le nombre de places d'hébergement pérenne (CADA et CPH) qui lui sont notifiées dans le cadre de l'allocation de ressources.

³⁹ Femmes avec enfants, personnes malades, etc.

⁴⁰ On y apprend ainsi que pour faire face aux demandes, certains départements ont mobilisé les capacités d'hébergement du niveau 3 au niveau 2 du plan.

⁴¹ Le % de la capacité d'urgence laissée à disposition de l'échelon régional est très faible ce qui limite l'efficacité de son intervention.

leur ancienneté dans le dispositif d'hébergement⁴². Ces documents constituent d'ailleurs les seuls outils utilisables à ce jour pour mieux connaître le dispositif d'hébergement d'urgence.

Il faut mentionner également les tableaux de bord trimestriel DPM-DGAS récemment mis en place dans les Drass et les Ddass, qui visent à mettre en place un suivi global de l'offre et de la demande d'hébergement⁴³ et de logement social⁴⁴, et des dépenses afférentes. (Cf. annexe). Ces tableaux, s'ils sont effectivement remplis par les DDASS, permettront en particulier de connaître la proportion de personnes actuellement hébergées dans le dispositif DNA qui sont susceptibles de relever à l'avenir du programme 177, et donc d'évaluer les besoins de financement correspondants⁴⁵.

Enfin, un outil de programmation des réponses aux besoins en matière d'hébergement a bien été élaboré, le schéma d'accueil, d'hébergement et d'insertion. Mais d'une part, celui-ci n'est pas adapté à la programmation de la gestion de flux. D'autre part, la faiblesse des suites données à ces schémas⁴⁶ bâtis en dehors de tout cadre budgétaire de référence a contribué apparemment leur délaissement progressif.

Au total, si l'ensemble des interlocuteurs rencontrés s'accorde à souligner la nécessité d'un rééquilibrage de l'hébergement pérenne par rapport à l'hébergement d'urgence, les outils manquent pour préciser les modalités de cette stratégie.

➤ Le suivi des crédits et de leur utilisation est encore trop sommaire

Le suivi rétrospectif des crédits en matière d'hébergement d'urgence est à ce jour assez malaisé : d'une part, la nomenclature budgétaire d'exécution ne permettait pas d'isoler les postes de dépenses liées à l'hébergement d'urgence de droit commun avant 2002, d'autre part jusqu'en juillet 2005 la mise en place de la LOLF a perturbé le bon fonctionnement de l'outil GLB, les données NDL présentant un degré de finesse moindre.

Au total, la fiabilité du suivi de l'exécution budgétaire ne sera acquise qu'à compter de l'année 2006. L'outil GLB devrait permettre ce suivi fin des crédits (crédits de veille sociale, d'accompagnement social, d'hébergement en CADA, en CHRS, en hébergement d'urgence DNA ou dispositif de droit commun, en hôtels etc. Il présente l'avantage de pouvoir être enrichi par le suivi d'autres données, par exemple des places d'hébergement, ou de l'activité (nombres de journées d'hébergement réalisées, nombre de personnes accueillies) sous réserve évidemment de la disponibilité de ces données (cf supra 1.2.1.) et de permettre ainsi le suivi des coûts à la place ou d'autres indicateurs utiles tels que le rapport HU/ HI.

Les coûts à la place, en centre d'hébergement d'urgence (CHU) ou en hôtel présentent en effet de notables variations qu'il serait nécessaire d'analyser.

Pour les CHU, le coût moyen à la place en 2005 s'établissait à 23 € en moyenne, avec de fortes fluctuations inter et intra-régionales.

Pour les nuitées d'hôtel, le coût moyen était de l'ordre de 16,5 €, la dispersion étant également importante.

Faute de données suffisantes, il n'a pas été possible d'analyser le partage volume/prix des crédits d'hébergement sur la période.

⁴² Enquêtes une nuit donnée dans les CHU et les CHRS - Drassif/ Mipes ; enquête de l'observatoire du Samu social relative aux familles; enquête CNRS des pays de Loire pour citer les principales utilisées par la mission

⁴³ Il s'agit d'un outil assez lourd dont il serait souhaitable d'effectuer au moins en partie la saisie automatisée à la source (dans les structures) sous réserve d'assurer le financement de l'outil, de le tester avec les utilisateurs et de veiller à son accompagnement (formation).

⁴⁴ En fonction de l'origine des financements

⁴⁵ Il est plus douteux qu'ils permettent d'évaluer la demande d'hébergement pérenne et d'urgence non satisfaite, et surtout, ils ne permettront pas dans leur version actuelle de cerner les flux potentiels entre hébergement d'urgence, hébergement pérenne, et logement social.

⁴⁶ Faute de crédits pour financer les projets

En outre, les co-financements, notamment ceux des collectivités locales sont mal connus du fait de l'absence de remontées centrales. Ils peuvent toutefois être localement importants comme dans le Bas-Rhin⁴⁷, ou même à Paris qui apporte une contribution significative à la prise en charge des sans-abris⁴⁸.

Dans tous les cas, les départements devraient au minimum assurer le financement de la prise en charge des femmes enceintes et des enfants de moins de 3 ans sans abri au titre de l'Ase⁴⁹.

⁴⁷ Les centres d'hébergement d'urgence de droit commun y sont co-financés à hauteur de 40 % (ville : 24 % ; conseil général : 17 %)

⁴⁸ co-financement des espaces solidarité insertion (ESI) et de 2 centres d'hébergement d'urgence

⁴⁹ Du moins en situation régulière

2 - RATIONALISER LA PREVISION ET LA GESTION DES CREDITS IMPLIQUE DES EFFORTS DANS PLUSIEURS DIRECTIONS

2.1 Poursuivre l'effort de clarification et améliorer le pilotage du dispositif

2.1.1 Poursuivre l'effort de clarification

2.1.1.1 Traiter la situation des familles déboutées ou sans papiers hébergées à l'hôtel

Pour les familles déboutées du droit d'asile, des mécanismes alternatifs sont susceptibles de desserrer la pression sur le dispositif d'hébergement d'urgence.

- Le développement de *l'aide au retour volontaire* représente un gain financier potentiel sensible par rapport au maintien en hébergement hôtelier

Une circulaire interministérielle du 19 septembre 2005⁵⁰ initie un programme expérimental d'aide au retour volontaire pour les étrangers en situation irrégulière présents sur le territoire français.

Le montant de l'aide, 2000 € par adulte, 3500 pour un couple, puis 1000 € par enfant mineur, revêt un caractère plus incitatif que les précédents dispositifs d'aide au retour, qui n'ont pas rencontré le succès attendu. Une aide au retour de 5 500 € pour une famille de 4 personnes représente moins de trois mois d'hébergement hôtelier, alors que la durée moyenne de séjour en hôtel des familles définitivement déboutées du droit d'asile est de 531 jours, soit 18 mois.

Certains des interlocuteurs rencontrés soulignent toutefois les limites de ce dispositif : montant de l'enveloppe insuffisant pour inciter au départ les familles installées durablement sur le territoire, et déjà partiellement insérées ; à l'inverse, risque d'effet d'appel d'air en cas d'octroi de l'aide aux nouveaux arrivants ; champ géographique trop restreint des pays susceptibles d'être concernés par ce dispositif.

C'est pourquoi, ces financements seraient sans doute optimisés si, après avoir élargi la liste de ses bénéficiaires potentiels⁵¹, le montant de l'aide était apprécié au cas par cas dans la limite d'un maximum et sur la base de critères fixés nationalement⁵², et laissés ensuite à la décision des représentants de l'autorité locale.

Ces ajustements réalisés, l'hypothèse d'un retour volontaire de 20 % des quelque 7 000 personnes en familles déboutées ou sans papier actuellement hébergées en hôtel à Paris, soit 1 400 personnes, représenterait par exemple une économie de 10 M€ environ (coût de l'hébergement hôtelier - coût de l'aide au retour).

Il paraît donc souhaitable d'assouplir les modalités d'attribution de l'aide au retour volontaire (modulation des taux dans la limite d'un plafond, sur la base de critères définis nationalement ; extension aux ressortissants de pays « sûrs ») afin de la rendre plus attractive pour les familles en situation irrégulière.

⁵⁰ circulaire interministérielle n°DPM/AC13/2005/423 du 19 septembre 2005.

⁵¹ Ressortissants des pays « sûrs ».

⁵² tels qu'ancienneté du séjour, projet professionnel envisagé dans le cadre du retour etc.

- La *régularisation au titre des “liens personnels et familiaux”* peut également constituer une solution pour les familles les plus qualifiées

Ces titres de séjour, créés par la loi 11 mai 1998, ont été délivrés de manière croissante : 2 838 en 1998 ; 13 114 en 2005. Un certain nombre de familles hébergées dans le dispositif d’hébergement d’urgence présentent des caractéristiques leur permettant d’aspirer à une insertion rapide : niveau de qualification ou métier des deux parents correspondant aux tensions de recrutement observées sur le territoire, résidence sur le territoire français depuis plusieurs années, enfants scolarisés.

Il appartient aux autorités politiques de quantifier le nombre de personnes susceptibles de bénéficier de ces dispositions.

La mission estime toutefois qu’un recours dosé à l’une et l’autre solution pourrait aboutir à une diminution sensible du nombre de familles hébergées dans le dispositif d’hébergement d’urgence, à l’hôtel en particulier.

2.1.1.2 *Evaluer de façon réaliste et complète les crédits globalement nécessaires*

Il est impératif, tout d’abord, de *mettre en œuvre une évaluation réaliste des crédits*, c’est à dire de prendre acte du caractère durable du niveau élevé de consommation des crédits d’hébergement d’urgence constaté en exécution. Rien ne permet raisonnablement de penser qu’à l’horizon de 2 ou 3 ans, la pression puisse se relâcher : si une diminution sensible des besoins d’hébergement d’urgence dans le DNA peut être espérée à terme, ses effets seront nécessairement progressifs, et les tensions sur le dispositif de droit commun devraient en revanche s’accroître à court terme⁵³. Par ailleurs, les économies à attendre à plus court terme d’une gestion plus rigoureuse des crédits apparaissent limitées (baisse de prix des nuitées d’hôtel, établissement de référentiels de coûts pour les CHU).

Recommandation 1 : rebaser substantiellement à court terme les crédits d’hébergement d’urgence votés en Loi de finances initiale, sur la base de leur exécution constatée l’année précédente.

2.1.1.3 *Tirer les conséquences budgétaires de la clarification du dispositif d’urgence lié à la demande d’asile⁵⁴ et répartir de façon cohérente les enveloppes entre les différents dispositifs*

Le rattachement des deux dispositifs d’hébergement d’urgence à deux programmes distincts implique d’une part, de mettre fin à l’imbrication actuelle des publics et, d’autre part, d’en tirer les conséquences budgétaires.

La note d’instruction DPM du 20 janvier 2006 relative aux procédures d’admission et aux délais de séjour dans le dispositif national d’accueil (DNA) des demandeurs d’asile a notamment pour objet la clarification du dispositif national d’accueil : elle précise ainsi que d’ici 2007 tous les publics n’ayant plus la qualité de demandeurs d’asile devront quitter les structures d’hébergement « *pour être pris en charge, le cas échéant, par les dispositifs d’hébergement de droit commun* ».

Ces orientations prévoient ainsi assez explicitement un transfert d’ici 2007 des personnes déboutées ou réfugiées actuellement en CADA vers le dispositif d’hébergement de droit commun. *Une compensation financière devrait donc être accordée à ce dispositif, pour partie par transfert de crédits*

⁵³ faute de solutions de sortie pour la majorité des publics hébergés en aval, et d’une augmentation vraisemblable de la demande en amont : demande liée à la précarité, transfert d’une partie des publics hébergés dans le DNA, et augmentation probable des flux de demandeurs étrangers déboutés et réfugiés sous le double effet du raccourcissement de la durée moyenne de séjour en CADA et de l’augmentation des rejets de demande d’asile.

⁵⁴ ce qui suppose de définir pour le stock, des taux de sortie progressive réaliste du dispositif DNA et pour le flux, des taux de sorties fondés sur les taux prévisionnels de satisfaction des demandes d’asile

actuellement dévolus à l'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile. La DDASS de Paris estime ainsi que sur un total de 26,8 M€ de crédits du BOP 104, 7,2 M€ soit plus d'un quart devrait être transféré sur le BOP 177.

La demande d'hébergement et/ou de logement est en réalité globale et les différents dispositifs⁵⁵ fonctionnent comme des vases communicants : toute variation de l'offre d'une composante se répercute sur les demandes adressées aux autres.

Il est donc indispensable d'articuler soigneusement les calibrages des différentes enveloppes de crédits dans une perspective globale.

Recommandation 2 : sous réserve de leur remise à niveau préalable, transférer en 2007 une fraction des crédits d'hébergement d'urgence, au moins égale à 10 %, du programme 104 « accueil et intégration des demandeurs d'asile » vers le programme 177 « politiques en faveur de l'inclusion sociale ».

2.1.1.4 Donner des marges de manœuvre aux gestionnaires locaux

Les marges de manœuvre des gestionnaires locaux pour ajuster en cours d'année les enveloppes aux besoins de financement des différents dispositifs d'hébergement sont faibles⁵⁶. La souplesse paraît pourtant nécessaire dans un domaine où par nature, les flux sont difficiles à anticiper et interdépendants.

Différentes options sont envisageables: le changement de périmètre ou de structure des Bop pour accroître le potentiel de fongibilité des crédits d'une part, la constitution de marges régionales au sein des différents Bop pour faciliter la régulation interdépartementale d'autre part, ou encore la mise en place éventuelle de mécanismes dérogatoires temporaires d'ajustement entre les Bop 104 et 177.

Ces différentes options, non exclusives, n'ont toutefois d'intérêt réel que si le volume global des crédits d'hébergement d'urgence est par ailleurs porté à un niveau suffisant. Sur le 1^{er} point, la gestion des crédits d'accueil et d'hébergement des demandeurs d'asile dans le cadre d'un PITE en Rhône-Alpes⁵⁷ a semble-t-il amélioré leur pilotage au service des priorités fixées par le Préfet, notamment pour l'accès des réfugiés au logement social. Ses avantages sur le plan des marges de manœuvre budgétaires apparaissent plus minces, la faiblesse des crédits émanant d'autres départements ministériels (8 %) réduisant a priori l'intérêt potentiel de leur fongibilité avec les crédits d'hébergement des demandeurs d'asile.

Recommandation 3 : mettre en place dans les régions concernées un mécanisme de fongibilité temporaire d'une partie⁵⁸ des crédits d'hébergement d'urgence de droit commun et DNA, pour faciliter le processus de clarification en cours.

2.1.2 Mettre en place un dispositif renforcé de suivi et de pilotage des crédits

2.1.2.1 Suivre et analyser l'évolution d'un nombre succinct de données clé

⁵⁵ hébergement d'urgence/ hébergement d'insertion ; hébergement DNA/ hébergement de droit commun; résidences sociales; logement social.

⁵⁶ au sein du Bop 177 « inclusion sociale », la fongibilité des crédits relatifs à l'action 02 « action en faveur des plus vulnérables » apparaît théorique, les dotations des CHRS n'étant pas en principe fongibles avec les subventions des CHU ; il en va de même pour le programme et les Bop 104 « accueil et intégration des étrangers ».

⁵⁷ action 8 du PITE « accueil et hébergement des demandeurs d'asile en Rhône-Alpes », financée par un Bop regroupant pour l'essentiel les crédits du programme DPM (92 %), marginalement abondés par d'autres crédits (8 %, correspondant notamment à des actions relevant de programmes politiques de la ville et du logement.

⁵⁸ A hauteur de 10 % par exemple

La priorité aujourd'hui est d'organiser un suivi qui permette de rapprocher aisément les crédits, les capacités d'hébergement et l'activité (nombre de journées d'hébergement réalisées pour les deux programmes concernés, demandeurs d'asile et inclusion sociale. Ce cadre de suivi est aujourd'hui davantage avancé pour le programme « accueil et intégration des demandeurs d'asile » que pour le programme « politiques en faveur de l'inclusion sociale⁵⁹ ».

Des outils sont d'ores et déjà disponibles : l'outil GLB devrait en effet permettre ce suivi fin des crédits pour le dispositif de droit commun : crédits de veille sociale, d'accompagnement social, d'hébergement en CADA, en CHRS, en hébergement d'urgence DNA ou dispositif de droit commun, nuitées d'hôtels⁶⁰ etc. Il présente l'avantage de pouvoir être enrichi par le suivi d'autres données, par exemple des places d'hébergement, ou de l'activité (nombres de journées d'hébergement réalisées, nombre de personnes accueillies) et de permettre ainsi le suivi des coûts à la place⁶¹ ou d'autres indicateurs utiles tels que le rapport HU/HI. Il permet aussi de suivre les co-financements de l'hébergement d'urgence⁶². Il paraît donc très souhaitable que les deux directions d'administration centrale établissent rapidement leurs demandes en la matière, en veillant à coordonner leurs demandes respectives. A terme, un référentiel de coûts devrait être établi au niveau national, gradué selon le niveau de prestations offertes. L'actualisation des crédits en base serait alors modulée entre les régions en fonction des écarts de coûts constatés⁶³.

Recommandation 4 : assurer le suivi d'un nombre succinct de données clé dans le cadre de GLB (coûts/place indicateur HU/HI, co-financement notamment), mettre en place un référentiel de coûts à la place en CHU et en hôtel et moduler la reconduction des ressources entre les régions sur cette base.

2.1.2.2 Assurer la disponibilité rapide d'un système d'information simple

La conduite d'une stratégie d'évolution de l'offre d'hébergement et de logement social doit impérativement s'appuyer sur un système d'information assurant la remontée au niveau national et la cohérence des données départementales et régionales nécessaires à l'appréciation des besoins. Sa mise en place suppose d'avoir défini clairement au préalable les besoins d'information indispensables en matière de suivi des crédits, des capacités et de l'activité à chaque échelon territorial, en tenant compte de leur faisabilité et de leur coût.

Dans le dispositif de droit commun en particulier, les données et les outils pour mettre en œuvre une stratégie de rééquilibrage de l'hébergement d'urgence et de l'hébergement pérenne sont aujourd'hui lacunaires et permettent difficilement de quantifier les capacités à redéployer par tranches successives sur d'autres dispositifs d'hébergement pérenne ou de logement social.

Il paraît toutefois possible de disposer assez rapidement des données essentielles en organisant un recueil d'informations simple sur les bases suivantes :

- répartition des publics de l'hébergement d'urgence en 5-6 catégories définies au plan national, fonction de leurs besoins respectifs d'hébergement⁶⁴ (hébergement temporaire, d'insertion type CHRS, maisons-relais, résidences sociales ad hoc, logement social,...)

⁵⁹ Sachant que le suivi des publics dans le dispositif de droit commun est rendu complexe par leur nomadisme.

⁶⁰ Le suivi des nuitées d'hôtel peut être opéré même quand les crédits sont délégués dans le cadre d'une convention unique à un opérateur en charge de plusieurs autres missions, comme c'est le cas du Samu social de Paris.

⁶¹ Coût de revient pour l'Etat et coût de revient total

⁶² une expertise complémentaire étant nécessaire pour préciser les modalités de ce suivi des co-financements : saisie « manuelle » dans les DDASS à partir des conventions de co-financement, recueil direct à partir des budgets prévisionnels et des comptes d'exploitation des opérateurs, alimentation via les données de la comptabilité publique (application India).

⁶³ En tenant compte pour cette répartition des co-financements éventuels des collectivités locales : si le coût moyen de revient de la place pour la région est au total supérieur au coût moyen de référence, il n'y a pas lieu de l'avantager, même si la dépense moyenne à la place de l'Etat est inférieure au coût de référence.

⁶⁴ Appréciés par les structures d'hébergement, ce qui nécessite par ailleurs probablement l'élaboration d'outils d'évaluation ad hoc

- suivi de l'activité d'hébergement dans chaque département (journées d'hébergement), ventilée selon ces catégories. Les parts d'activité relatives à chaque catégorie, une fois consolidées au niveau régional puis national constitueraient alors des ratios de référence pour construire des schémas cibles de l'offre d'hébergement et du logement social. Un travail comparable serait à réaliser dans les CADA et les CHRS pour apprécier le taux de sorties potentielles vers le logement social.
- parallèlement, il serait utile de mener une étude pour estimer les durées moyennes de séjour totales et leur distribution, afin de connaître la part des personnes qui ne font au total que des séjours de courte durée⁶⁵.
- évaluation de la part de demandes non satisfaites, seuls les taux d'occupation pouvant être recensés aujourd'hui.

La faisabilité de ces différentes options suppose une coopération active des opérateurs associatifs. Des gains d'efficacité importants peuvent être attendus d'outils de modernisation de leur gestion⁶⁶ mais il convient de vérifier et préparer les conditions de leur déploiement dans un secteur qui reste éclaté et attaché à son autonomie. A titre d'exemple, suivre le taux de satisfaction des demandes d'hébergement d'urgence nécessite de mettre d'accord l'ensemble des opérateurs associatif et les 115 sur un dispositif de remontées d'informations.

Elle implique un renforcement parallèle des services déconcentrés en ressources de pilotage et de contrôle de gestion.

Recommandation 5 :

- assurer la remontée périodique d'informations relatives aux publics accueillis et à leurs besoins d'hébergement ;
- prévoir dans les conventions avec les partenaires associatifs des obligations de remontées normalisées d'information et de traçabilité de l'activité ;
- réserver au sein des deux programmes concernés un pourcentage minimum des crédits (de l'ordre de quelques pour cents), associé à la mise en place d'une sous-action spécifique destinée à renforcer l'efficacité de leur gestion, tant au niveau des DDASS que des opérateurs associatifs.

2.1.2.3 Mettre en place une programmation coordonnée et concertée des crédits

Il convient de définir précisément le cadre de mise en œuvre des objectifs d'évolution de l'offre d'hébergement et de logement social. En tout état de cause, l'évolution de l'offre d'hébergement et de logement nécessitera *une programmation pluriannuelle souple*, ménageant la possibilité de réajuster les objectifs au vu des données disponibles.

Cette programmation pluriannuelle pragmatique devrait s'appuyer :

- sur un *cadre national préalable des transformations à opérer* (stratégie d'équilibre HU/HP, et répartition nationale cible des différentes composantes de l'hébergement envisagé), de leur déclinaison régionale, et des marges de manœuvre budgétaires disponibles pour les conduire. Un comité stratégique national co-présidé par les ministères de la cohésion sociale et du logement et associant des représentants des collectivités locales et du Parlement pourrait être mis en place pour son établissement ;
- sur le renforcement du rôle de l'échelon régional, chargé d'établir des *schémas régionaux de financement prévisionnels*, déclinant ces orientations en fonction des spécificités locales,

⁶⁵ part correspondant a priori au public cible de l'hébergement d'urgence

⁶⁶ cf infra, en vue de disposer à la source des informations relatives à l'activité, aux capacités et aux coûts en matière d'hébergement

fixant des échéanciers indicatifs pour leur réalisation, et précisant les modalités de financement prévisionnelles associées à chaque étape (redéploiements d'enveloppe, transferts, moyens nouveaux) sur la base du cadrage national préalable.

Ces schémas de financement devraient être établis *en partenariat avec les collectivités territoriales*, notamment pour arrêter la stratégie régionale de déploiement des capacités d'hébergement et de logement social, et préciser les montants de leurs contributions financières. Dans certaines régions comme l'Ile-de-France, un rééquilibrage interdépartemental de l'offre d'hébergement et de logement social devra être activement recherché.

Ces schémas seraient ensuite déclinés dans des *plans départementaux de l'hébergement d'urgence et d'insertion*, éventuellement rendus obligatoires par la loi, à l'image des schémas départementaux existant déjà pour les aires d'accueil des gens du voyage. Ces plans définiraient les engagements des collectivités locales en matière de structures d'hébergement, en fonction de la situation particulière de chaque commune (nombre d'habitants, indicateurs de précarité).

La démarche serait animée de façon usuelle et suivie par des *comités de pilotage régionaux et départementaux* réunissant l'ensemble des partenaires institutionnels.

Recommandation 6 : définir une stratégie de rééquilibrage HU/HP soutenable budgétairement, assurer sa mise en œuvre dans le cadre de schémas régionaux d'évolution articulée de l'offre d'hébergement et de l'offre logement social, déclinés en plans départementaux.

2.2 Redéployer l'offre d'hébergement d'urgence et développer des solutions adaptées à chaque public

2.2.1 Rationaliser le dispositif d'hébergement hôtelier

2.2.1.1 Rationaliser la gestion des nuitées d'hôtel

En 2005, 120 M€ environ ont été consacrés par les services de l'Etat à l'hébergement en hôtel. La mission propose de rationaliser et (ou) de réorienter ces moyens, grâce à deux types de mesures :

- *Centraliser et professionnaliser la négociation avec les hôteliers* par la création d'une cellule régionale dédiée capable d'optimiser la mise en concurrence des hôteliers et le potentiel de baisse des tarifs.

Un rapport sur l'hébergement d'urgence en hôtel réalisé en juin 2004⁶⁷ fait apparaître l'existence d'un potentiel de négociation important auprès des hôteliers, peu ou mal exploité du fait de la dispersion et de la faible compétence des gestionnaires de structures dans ce domaine. Il n'est pas rare en effet que les opérateurs associatifs se trouvent en situation de concurrence pour la réservation de nuitées d'hôtel, ce qui ne manque pas de placer les hôteliers en situation de force.

La mission propose donc la mise en place, sous l'égide des DRASS des régions les plus concernées (Ile-de-France, Rhône-Alpes, PACA, Alsace, Bretagne), *d'une cellule* de une à trois personnes, formées à la négociation commerciale (coût total : 0,5 à 1,2 M€), et chargées spécifiquement de négocier les tarifs de chambres avec les hôteliers. Cette cellule aurait également en charge⁶⁸ la régulation de l'hébergement au niveau régional, de façon à mieux exploiter le potentiel hôtelier des départements et des communes limitrophes des grandes agglomérations, dans lesquelles se

⁶⁷ rapport sur "l'hébergement d'urgence en hôtel des demandeurs d'asile et déboutés du droit d'asile" – DRASSIF/DRCCRF - juin 2004.

⁶⁸ A Paris, en liaison avec le SAMU Social de Paris et la CAFDA et certains opérateurs associatifs déjà engagés dans ce type de démarche.

concentrent actuellement la majeure partie des hébergements. Elle disposerait à cette fin d'une base de données des capacités hôtelières gérée également au niveau régional.

Cette cellule serait notamment chargée :

- de mettre en œuvre, chaque fois que possible, le passage d'un système de paiement à la nuitée et par personne à un système de paiement à la semaine, voire au mois et par chambre, prenant acte du fait que la durée moyenne de séjour des familles hébergées à l'hôtel se compte désormais en mois ;
- de définir un socle minimum de prestations à satisfaire par l'hôtelier (engagements en terme de qualité de service) ;
- de la négociation de la mise aux normes de sécurité ;
- de vérifier l'occupation effective des chambres et de contrôler la bonne utilisation des fonds publics.

Une telle organisation semblerait pouvoir diminuer sensiblement le montant des financements consacrés à l'hébergement hôtelier (des variations sensibles étant bien sûr prévisibles d'une région à l'autre), sous deux conditions toutefois :

- qu'une politique volontariste soit mise en œuvre par les pouvoirs publics pour que les familles acceptent de se déplacer dans les établissements hôteliers qui leur seront désignés, même s'ils sont situés hors de Paris ;
- que ceux-ci s'attaquent parallèlement à la cause de fond de refus de déplacement de certaines familles : l'existence du travail clandestin.

Cette mesure pourrait aboutir à des gains de l'ordre de 10 à 30 % du coût actuel des nuitées d'hôtel selon les régions.

Recommandation 6 : créer une cellule régionale dans les régions concernées, chargée de négocier les réservations hôtelières et de veiller à la qualité des prestations.

2.2.1.2 Evaluer la pertinence de nouvelles formes d'accueil dans des résidences hôtelières à vocation sociale

Un récent rapport du Conseil national des ponts et chaussées⁶⁹, faisant suite au projet de création de 5000 places en résidences hôtelières à vocation sociale inscrit dans le projet de loi « engagement national pour le logement », présente les conditions de faisabilité de ce type de solution.

Implantés en zone urbaine ou périurbaine, ces structures seraient constituées de cellules de vie autonomes et d'équipements et locaux communs. Dotées d'un minimum d'équipements et de services, (accueil, blanchisserie, ménages des parties privatives), elles pourraient héberger des publics variés, pour une durée allant du séjour court, répondant à une solution d'urgence à l'hébergement plus durable, voire de longue durée.

Les clients pourraient appartenir à trois catégories :

- Etat, collectivités territoriales, associations retenant des nuitées pour les personnes en situation d'urgence ;
- entreprises retenant des nuitées pour leurs salariés (chantier, saison..) ;

⁶⁹ Eléments d'expertise et de mise en œuvre d'un plan spécifique d'accroissement de l'offre d'hébergement en résidences hôtelières à vocation sociale, Dominique Ducofonfred, février 2006

- personnes physiques, de condition modeste, ayant besoin d'un accueil temporaire : salariés en période d'essai, étudiants, personnes en rupture avec leur milieu.

La première catégorie (ménages relogés provisoirement du fait de travaux de réhabilitation, femmes battues, déboutés du droit d'asile, SDF...) et la troisième catégorie de publics définies dans le rapport correspondent bien à une partie des personnes accueillies dans le dispositif d'hébergement d'urgence.

Ces opérations seraient encadrées par une procédure d'agrément. Elles pourraient être portées soit par des investisseurs privés proposant des locaux, moyennant des avantages fiscaux, soit par des bailleurs sociaux reprenant les hôtels dont les propriétaires refusent les travaux ou les hôtels insalubres.

Les simulations d'équilibre d'exploitation réalisées aboutissent à des coûts unitaires se situant entre 18 € et 24 € (pour Paris) la nuitée.

Ce type de dispositif présente l'avantage de garantir au public accueilli une qualité minimum d'hébergement et le respect des normes d'hygiène et de sécurité. Destiné à des publics mixtes, il peut s'adapter à l'évolution et à la diversité des profils des hébergés. Cette mixité présente également l'avantage de réduire l'opposition des collectivités locales, et offre la possibilité de facturer les nuitées à une partie des hébergés eux-mêmes. En revanche, outre le coût supérieur à la nuitée d'hôtel (16,5 €), les personnes bénéficiant d'un tel hébergement peuvent être incitées à y rester au-delà des délais prévus. Leur création peut également susciter un effet d'aubaine faisant émerger une forte demande potentielle.

Recommandation 7 : expérimenter la pertinence du développement de résidences hôtelières à vocation sociale.

2.2.2 Améliorer l'efficacité des prises en charge en redéployant et diversifiant l'offre des centres d'hébergement d'urgence

2.2.2.1 Conserver un volant de places d'urgence pour les personnes en besoin de mise à l'abri temporaire

Aujourd'hui, 15 à 20 % des publics hébergés dans le dispositif d'hébergement d'urgence relèvent véritablement d'une problématique de mise à l'abri temporaire, entendue comme un dépannage ponctuel face à une situation donnée avant l'entrée dans un autre dispositif d'hébergement ou de logement. L'hébergement d'urgence doit également conserver sa fonction de sas d'attente et d'orientation pour l'ensemble des publics hébergés : demandeurs d'asile, réfugiés, déboutés, grands exclus, travailleurs pauvres. Il doit également accueillir ponctuellement une minorité de grands exclus rejetant toute solution d'hébergement pérenne.

C'est pourquoi il apparaît nécessaire de conserver un volant de places d'urgence rapidement mobilisables, aux caractéristiques identiques à celles d'un centre d'hébergement d'urgence classique (hébergement collectif, durée d'hébergement limitée). La mission estime la proportion souhaitable à au moins un tiers du parc actuel des CHU.

Recommandation 8 : maintenir un tiers des capacités du dispositif d'hébergement d'urgence de droit commun.

2.2.2.2 Mettre en place, à destination des “grands exclus”, un dispositif d’hébergement de stabilisation, par redéploiement partiel des capacités actuelles du dispositif d’hébergement d’urgence de droit commun

30 à 50 % environ des hébergés des centres d’hébergement d’urgence seraient des « grands exclus », pour lesquels les interlocuteurs rencontrés dans le cadre de la mission font unanimement le même constat : l’obligation quotidienne de quitter le centre au matin, de solliciter chaque jour le 115 pour obtenir un nouvel hébergement, et de passer la nuit dans la rue en cas de refus, contribuent à aggraver leur état de santé et leur désocialisation.

C'est pourquoi doivent être proposées des solutions prenant mieux en considération les besoins spécifiques des personnes très désocialisées accueillies dans le dispositif d’hébergement d’urgence. Le mode de prise en charge présenté vise à leur fournir un cadre de vie leur permettant de retrouver des repères et de bénéficier, le cas échéant, des soins nécessités par leur état sanitaire et psychique.

- Développer les établissements prenant en charge les problématiques de soin des grands exclus malades ou vieillissants

Il s’agirait ici de redéployer 10 % des places de centres d’hébergement d’urgence vers des établissements susceptibles de mettre en place un accompagnement social, psychiatrique ou sanitaire adapté aux problématiques de santé des grands exclus : hébergement et soins infirmiers pour les personnes sortant d’hôpital et devant effectuer une période de convalescence, suivi psychiatrique régulier pour les personnes souffrant de troubles psychiques, accompagnement social permettant le démarrage d’un parcours de stabilisation ou de reconstruction.

Un éventail de solutions, offrant un accompagnement social et sanitaire gradué, sont en cours d’expérimentation dans ce domaine :

Le lancement actuel d’un dispositif « lits halte soin santé » prévoit, à compter de 2006, l’installation annuelle de 100 lits de prise en charge sanitaire pendant 5 ans (500 au total). Constitués en établissements spécifiques, en annexe de CHRS, ou implantés dans des structures existantes, ces lits seront destinés à la prise en charge sanitaire temporaire de personnes sans logement nécessitant ou sortant d’une hospitalisation. Ils viennent prolonger la mise en œuvre des 170 lits infirmiers initiés par le SAMU social de Paris. Il est prévu que leur financement soit entièrement pris en charge par l’assurance maladie.

Le centre d’hébergement de Maison-Blanche, géré par le CASP (Centre d’action sociale protestant) fournit un autre exemple intéressant. L’ancien CHU, qui ne proposait qu’un accueil de nuit, offre désormais à son public de femmes vieillissantes très désocialisées un lieu de vie, composé de 40 places en chambres doubles ou individuelles. La durée d’hébergement peut varier d’une journée à un an, au libre choix de l’hébergée. Ici, l’accompagnement social ne vise pas l’insertion, mais la reconstitution du parcours et de l’histoire de chaque hébergée, avec pour objectif, un accès ultérieur à une maison de retraite, une maison relais, ou un logement autonome. Un premier bilan fait état de changements spectaculaires dans le comportement des personnes hébergées.

Le coût à la place d’un établissement de ce type se situe autour de 47 €, soit le double de celui d’une place de centre d’hébergement standard. Ainsi, la transformation de 10 % des places de centres d’hébergement d’urgence en centres de ce type, soit 1200 places, représenterait-elle un **coût supplémentaire de 10 M€**, mais la prise en charge proposée ne peut se comparer à celle d’un centre d’hébergement classique, dont de nombreux acteurs dénoncent le caractère destructeur et désocialisant.

Recommandation 9 : redéployer 10 % des capacités du dispositif d’hébergement d’urgence de droit commun vers une prise en charge sanitaire et sociale spécialisée.

- Autoriser ponctuellement la transformation de places d'urgence en places pérennes de type CHRS, à coût constant, et dans la limite de 20 %, à destination d'une partie des grands exclus et d'autres personnes nécessitant un accompagnement social

Pour les grands exclus, cette proposition se fonde sur l'expérience conduite à Lille par l'Association baptiste d'entraide pour la jeunesse (ABEJ)⁷⁰ qui gère désormais un centre d'hébergement d'urgence de 60 places sans limitation de durée. L'accueil est proposé en chambres individuelles, la durée d'hébergement, d'un mois, renouvelable, étant laissée au libre choix de la personne hébergée, avec la possibilité d'interrompre le séjour quelques jours, puis de retrouver sa place. En contrepartie, le respect du règlement intérieur est exigé des personnes hébergées.

Cette proposition n'est pas sans comporter de risque. On ne peut écarter en effet la perspective d'un éventuel engorgement du dispositif, du fait de l'installation durable des hébergés au sein des structures. Toutefois, il a été mis en lumière supra (2.2.2) un phénomène de « chronicisation » déjà présent au sein du dispositif, une part importante des hébergés se déplaçant en permanence d'un centre d'hébergement à un autre. La suppression de la limitation de durée pour une partie des places ne modifierait donc sans doute pas sensiblement la situation d'ensemble, tout en offrant aux hébergés une bien meilleure qualité de prise en charge, leur permettant de réaliser un travail de stabilisation les conduisant, au bout d'un à deux ans, à évoluer vers une solution de maison-relais ou de logement temporaire.

Pour une partie des personnes en rupture récente, cette proposition permettrait également d'offrir une prise en charge plus adaptée, dans l'attente d'une admission en CHRS.

Recommandation 10 : dans l'attente d'une accélération des sorties CHRS vers le logement social, autoriser la transformation ponctuelle de places d'hébergement en places pérennes de type CHRS, dans la limite de 20 %, et à coût constant.

En revanche, la mission juge prématuré en l'état actuel de trancher la question de l'unification éventuelle du dispositif d'urgence et d'insertion dans le cadre d'un statut unique pour les établissements. Elle estime que la priorité est aujourd'hui d'assurer la pérennité des moyens des structures d'hébergement d'urgence pour répondre à la demande d'hébergement d'urgence, et de faciliter le redéploiement d'une partie des capacités vers des modes d'hébergement mieux adaptés aux besoins d'une partie des publics. Elle préconise en conséquence d'autoriser ponctuellement la transformation de places d'urgence en places de type CHRS. Les outils nécessaires pour appréhender et maîtriser l'ensemble des conséquences de cette unification font en effet aujourd'hui défaut. La mission suggère en conséquence d'expérimenter d'abord cette réforme dans deux ou trois départements.⁷¹

2.2.3 Favoriser les sorties vers le logement

Un quart environ des personnes accueillies dans le dispositif d'hébergement d'urgence relève de solutions de logement social ou de logement temporaire (une partie des personnes en situation de rupture récente, travailleurs pauvres, réfugiés et régularisés).

2.2.3.1 Mettre en œuvre les dispositions du plan Borloo en matière de logement social et en garantir l'accès aux publics de l'hébergement d'urgence et d'insertion

Les premiers effets du plan de cohésion sociale, prévoyant la construction de 500 000 logements sociaux en cinq ans, à compter de janvier 2005, ne seront perceptibles que fin 2007.

⁷⁰ ABEJ : association baptiste pour l'entraide et la jeunesse ; Lille.

⁷¹ Sous réserve de l'établissement préalable d'un protocole ad hoc et de l'existence d'un dispositif de suivi

Toutefois, même si la totalité des logements sociaux prévue dans le cadre de cette relance est effectivement créée, les publics issus de l'hébergement d'urgence et d'insertion, situés tout au bas de l'échelle sociale, risquent de ne pas en être les premiers bénéficiaires. Les commissions d'attribution favorisent en effet les candidatures des personnes solvables ayant un revenu régulier. A cet égard, il faut rappeler que les deux tiers des ménages français sont éligibles au logement social.

L'article 86 de la loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005 ajoute bien aux critères généraux de priorité pour l'attribution des logements « les personnes hébergées ou logées temporairement dans des établissements et logements de transition », mais cette catégorie de publics vient compléter une liste déjà longue de publics définis comme prioritaires par l'article L. 441-1 du code de la construction et de l'habitation : personnes handicapées ou familles ayant à leur charge une personne handicapée, personnes mal logées ou défavorisées ou encore rencontrant des difficultés particulières de logement pour des raisons d'ordre financier ou tenant à leurs conditions d'existence.

L'accession de ces publics au logement social doit donc être assortie de garanties supplémentaires, telles que leur inscription dans le contingent préfectoral.

2.2.3.2 Développer l'offre de logement temporaire

Créées en 1994, les résidences sociales ont pour objet d'offrir une solution de logement temporaire à des ménages à revenus limités ou rencontrant des difficultés d'accès au logement ordinaire, pour des raisons économiques et sociales, ménages pour lesquels un accompagnement social peut s'avérer nécessaire. Elles ont donc vocation à accueillir des publics très diversifiés : travailleurs immigrés, jeunes travailleurs ou jeunes en insertion, personnes en formation professionnelle, femmes en difficulté, etc...

Elles tiennent une place importante dans la chaîne des dispositifs visant l'accueil des publics en difficultés, depuis les dispositifs d'hébergement (urgence, CHRS, CADA) jusqu'au logement social « ordinaire ».

Les résidences sociales constituent pour leurs résidents un véritable domicile où ils bénéficient de garanties proches des régimes locatifs de droit commun, notamment l'obligation d'un contrat écrit, la délivrance de quittances et l'ouverture au bénéfice de l'aide personnalisée au logement. En cela, elles se différencient des structures d'hébergement d'urgence, pour lesquelles il n'est a priori exigé ni contrat, ni participation du bénéficiaire.

Le parc de résidences sociales comporte actuellement 758 structures regroupant près de 51 000 logements. Parmi elles 11 000 logements sont issus de résidences créées ex-nihilo, le reste du parc relevant de la transformation de foyers de travailleurs migrants ou de foyers de jeunes travailleurs.

Ainsi, si le nombre de logements offerts annuellement en résidences sociales s'élève à 5 000 environ, la part d'offre nouvelle issue des résidences créées ex-nihilo n'est que de 1 300 logements.

Parallèlement au développement d'une offre nouvelle, la transformation des foyers de travailleurs migrants en résidences sociales, et leur réhabilitation doivent être activement poursuivies.

Le plan de cohésion sociale prévoit par ailleurs le financement pour les cinq ans à venir de 4000 places en maisons-relais, catégorie particulière de résidences sociales, permettant de répondre aux besoins spécifiques de publics cherchant à se loger durablement dans des structures collectives. Ce type de solution est particulièrement adapté à certaines catégories de publics issus du dispositif d'hébergement d'urgence, tels que les grands exclus, une fois stabilisés. Une enquête, menée en 2004 par la DGAS, fait apparaître que le concept correspond tout à fait à leurs attentes.

Recommandation 11 : convertir à terme 20 % environ des capacités du dispositif d'hébergement d'urgence en places de logement pérenne (logement temporaire, logement social).

2.2.4 L'ALT : une solution souple et peu onéreuse pour l'Etat

Instituée par la loi n° 91-1406 du 31 décembre 1991, l'aide aux organismes logeant à titre temporaire des personnes défavorisées (ALT) est versée exclusivement aux associations ou CCAS ayant conclu une convention avec l'Etat. Elle a deux finalités :

- constituer une alternative au non versement des aides à la personne, aide personnalisée au logement (APL), et allocation logement (AL), puisque le versement de ces aides n'est pas possible, compte tenu notamment d'une durée de séjour trop brève pour permettre l'ouverture d'une aide à la personne.
- permettre aux associations de développer le parc de logements susceptible d'accueillir des personnes défavorisées.

Elle est financée paritairement par les organismes de protection sociale (CNAF et MSA) et par l'Etat.

Depuis la mise en œuvre effective du dispositif en 93, le nombre de logements ou de chambres concernés par cette aide a considérablement augmenté, en partie du fait d'une utilisation de l'ALT pour des situations non conformes à son objet initial (accueil des demandeurs d'asile.) Cette situation a donné lieu au contingentement de cette aide, qui s'est stabilisée depuis 2003 :

ALT personnes défavorisées	2002	2003	2004	2005
crédits consommés (M€) (1)	66	73	72	75

Source : DGAS

(1) crédits totaux : Etat, CNAF, MSA

Une circulaire de rappel à l'ordre a semble-t-il réduit l'utilisation de cette aide pour l'accueil des demandeurs d'asile.

Ainsi cette formule, utilisée à bon escient, présente le triple avantage d'une grande souplesse, d'une capacité de mobilisation rapide, et d'un caractère peu onéreux pour l'Etat (co-financement ; forfait total par logement d'un montant moyen de 300 à 400 € par mois).

Recommandation 12 : développer le recours à l'ALT comme alternative à l'hébergement en CHU et en CHRS pour les publics disposant de l'autonomie nécessaire.

2.3 Schéma cible de redéploiement de l'offre d'hébergement d'urgence de droit commun

Transformation proposée des places en fonction des besoins de prise en charge des publics hébergés	Capacité d'hébergement d'urgence de droit commun	Hébergement pérenne			Logement social et logement temporaire	Total	Coût +	Coût -
		prise en charge sanitaire spécialisée	stabilisation ou type CHRS	CADA				
- Personnes en situation de rupture récente - sas d'entrée tous publics	33 %					33 %	constant	
Prise en charge sanitaire des grands exclus malades ou vieillissants		10 %				30 %	10M€	

Une partie des grands exclus et des personnes en situation de rupture récente			20 %				constant
Demandeurs d'asile en cours d'instruction				10 %		10 %	10M€
Déboutés et sans papier	Hôtel ?						10M€ à 30M€
Travailleurs pauvres, réfugiés, personnes en situation de rupture récente ne nécessitant pas d'accompagnement social renforcé					20-25 %	25 %	Economies significative à terme
Total						≈100%	A préciser sur la base d'un échéancier pluriannuel

2.4 Récapitulatif des recommandations

Recommandation 1 : rebaser substantiellement à court terme les crédits d'hébergement d'urgence votés en Loi de finances initiale, sur la base de leur exécution constatée l'année précédente.

Recommandation 2 : sous réserve de leur remise à niveau préalable, transférer en 2007 une fraction des crédits d'hébergement d'urgence, au moins égale à 10 %, du programme 104 « accueil et intégration des demandeurs d'asile » vers le programme 177 « politiques en faveur de l'inclusion sociale ».

Recommandation 3 : mettre en place dans les régions concernées un mécanisme de fongibilité temporaire d'une partie⁷² des crédits d'hébergement d'urgence de droit commun et DNA, pour faciliter le processus de clarification en cours.

Recommandation 4 : assurer le suivi d'un nombre succinct de données clé dans le cadre de GLB (coûts/place indicateur HU/HI, co-financement notamment), mettre en place un référentiel de coûts à la place en CHU et en hôtel et moduler la reconduction des ressources entre les régions sur cette base.

Recommandation 5 :

- assurer la remontée périodique d'informations relatives aux publics accueillis et à leurs besoins d'hébergement ;
- Prévoir dans les conventions avec les partenaires associatifs des obligations de remontées normalisées d'information et de traçabilité de l'activité ;
- réserver au sein des deux programmes concernés un pourcentage minimum des crédits (de l'ordre de quelques pour cents), associé à la mise en place d'une sous-action spécifique destinée à renforcer l'efficacité de leur gestion, tant au niveau des DDASS que des opérateurs associatifs.

Recommandation 6 : définir une stratégie de rééquilibrage HU/HP soutenable budgétairement, assurer sa mise en œuvre dans le cadre de schémas régionaux d'évolution articulée de l'offre d'hébergement et de l'offre logement social, déclinés en plans départementaux.

Recommandation 6 bis : assouplir les modalités d'attribution de l'aide au retour volontaire (modulation des taux sur la base de critères définis nationalement et dans la limite d'un plafond ; extension aux ressortissants de pays « sûrs ».

⁷² A hauteur de 10 % par exemple

Recommandation 7 : créer une cellule régionale dans les régions concernées, chargée de négocier les réservations hôtelières et de veiller à la qualité des prestations.

Recommandation 8 : expérimenter la pertinence du développement de résidences hôtelières à vocation sociale.

Recommandation 9 : conserver un tiers des capacités du dispositif d'hébergement d'urgence de droit commun en l'état.

Recommandation 10 : redéployer 10 % des capacités du dispositif d'hébergement d'urgence de droit commun vers une prise en charge sanitaire et sociale spécialisée.

Recommandation 11 : dans l'attente d'une accélération des sorties CHRS vers le logement social, autoriser la transformation ponctuelle de places d'hébergement en places pérennes de type CHRS, dans la limite de 20 % et à coût constant.

Recommandation 12 : convertir à terme 20 % environ des capacités du dispositif d'hébergement d'urgence en places de logement pérenne (logement temporaire, logement social).

Recommandation 13 : développer le recours à l'ALT comme alternative à l'hébergement en CHU et en CHRS pour une partie des publics.

Gilles SANSON
Inspecteur général
de l'administration

Christine D'AUTUME
Inspectrice
des affaires sociales

Maryse FOURCADE
Inspectrice adjointe
des affaires sociales

OBSERVATIONS DU MINISTERE



**MINISTÈRE DE L'EMPLOI,
DU TRAVAIL ET DE LA COHESION SOCIALE**

**DIRECTION DE LA POPULATION
ET DES MIGRATIONS**

Paris, le

Sous-direction de l'accueil et de l'intégration
Bureau des demandeurs d'asile et des réfugiés
Personne chargée du dossier :
Hélène FURNON-PETRESCU
Tél. : 01 40 56 79 77
Fax : 01 40 56 42 96

Note à l'attention de Mme BONNET-GALZY,

chef de l'Inspection générale des affaires sociales

Objet : observations sur le rapport initial IGAS-IGA relatif à l'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile

J'ai l'honneur de vous transmettre les observations de la DPM sur le rapport initial IGAS-IGA relatif à l'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile que vous avez bien voulu me soumettre.

Ces observations porteront sur quatre points principaux : la spécialisation des politiques publiques, des dispositifs et des crédits, l'évaluation des besoins budgétaires, les solutions envisagées par le rapport pour contribuer au règlement de la situation des déboutés du droit d'asile, le pilotage des crédits.

1) la spécialisation des politiques publiques, des dispositifs et des crédits

La politique publique menée par le gouvernement ces dernières années s'inscrit dans le cadre d'une spécialisation confirmée du dispositif d'accueil spécialisé des demandeurs d'asile.

Ainsi, malgré des zones de recouvrement que cette politique s'attache d'ailleurs à réduire, le dispositif d'urgence de droit commun géré par la DGAS et le dispositif d'urgence dédié aux demandeurs d'asile géré par la DPM ne peuvent être appréhendés de façon indifférenciée. Les perspectives d'évolution à court ou moyen terme de ces dispositifs suivent d'ailleurs une tendance inverse.

Le découpage des programmes 177 et 104 correspond donc à des politiques publiques dont les orientations comme les publics bénéficiaires sont clairement distinctes et, par là, relèvent d'un cadre de gestion différencié. Ainsi, l'accueil des demandeurs d'asile répond aux obligations

imposées à la France par la Convention de Genève du 21 juillet 1951, et à celles résultant de l'application de la directive 2003/9/CE du Conseil de l'Union européenne relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile.

Il vous est précisé que les centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA) ne constituent pas une composante du dispositif d'accueil d'urgence des demandeurs d'asile : il s'agit là de places d'hébergement pérennes faisant l'objet d'une programmation budgétaire pluriannuelle. Cette catégorie de structures est d'ailleurs juridiquement différenciée des CHRS dans le projet de loi relatif à l'immigration et à l'intégration (présenté en Conseil des ministres le 29 mars) qui leur confère un statut spécifique tout en les maintenant dans le cadre de la loi 2002-2 relative à l'organisation de l'offre sociale et médico-sociale (ils relèvent toujours de la catégorie des établissements sociaux et médico-sociaux).

En particulier, l'hébergement des demandeurs d'asile en CADA, qui fait l'objet d'une procédure d'orientation, prend en compte des critères précis d'admission s'agissant des publics accueillis, alors que l'accueil en CHRS est fondé sur un principe d'inconditionnalité et répond à une logique de proximité. Il faut noter que les CADA ne sont pas répartis de façon homogène sur l'ensemble du territoire national (chaque département dispose d'un CADA depuis 2004 à l'exception de la Corse et de l'Outre-mer). Paris et l'Ile de France sont dans une situation atypique avec des flux de demandeurs d'asile particulièrement importants. Des mécanismes de péréquation et de solidarité nationale ont donc été mis en place pour compenser le faible taux relatif d'équipement de cette région.

Cette spécialisation des dispositifs et des financements y afférents répond donc à un choix de politique publique, l'objectif étant de limiter au maximum la prise en charge, par défaut, de ces publics dans des dispositifs d'hébergement généralistes. Au delà de l'accueil des demandeurs d'asile et de la question de l'accès au droit des réfugiés, le problème en suspend reste celui de l'accueil des déboutés du droit d'asile. En effet ceux-ci ne relèvent plus du périmètre du programme 104 mais d'une prise en charge d'urgence de droit commun, assurée par le programme 177. On peut en effet regretter que cette catégorie de public, invisible dans les programmes annuels de performance, fasse de la sorte l'objet d'une « sous-administration ». Or, et ceci constitue un facteur aggravant de ce constat, les dispositifs généralistes peinent à identifier les publics et à opérer la distinction entre demandeurs d'asile et déboutés.

Un des objectifs du programme 104 est bien de conjuguer l'augmentation du nombre de places de CADA (en s'appuyant sur une programmation ambitieuse qui va au delà du plan de cohésion sociale) et la réduction des délais d'instruction de la demande d'asile pour réduire sensiblement la part de l'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile au profit de l'hébergement en CADA. En dépit de cette orientation, un volant de places d'urgence demeurera toutefois toujours nécessaire pour répondre aux besoins frictionnels (par exemple, le dispositif d'urgence spécialisé joue le rôle de sas en attente de l'admission en CADA et les centres de transit en offrent un exemple expérimental intéressant) et faire face à des besoins de desserrement ponctuels (réponse à la recommandation 1).

Les insuffisances budgétaires constatées en base LFI sur les crédits d'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile du programme 104 (au regard de l'exécution budgétaire) conduisent à formuler une réserve sur la proposition d'un transfert de crédits au programme 177. (réponse à la recommandation 2). Une telle option, soutenable au plan des principes dès lors que les capacités d'hébergement spécialisé permettent d'assurer la prise en charge de tous les demandeurs d'asile relevant du programme 104, suppose en effet que la base budgétaire soit remise à niveau préalablement à une clarification de cette nature.

Vous regrettez que la spécificité des programmes 104 et 177 ne permette pas d'envisager « un mécanisme de fongibilité temporaire d'une partie des crédits d'hébergement d'urgence de droit commun et DNA, pour faciliter le processus de clarification en cours ». Dans le cadre précisé ci-dessus, il semble au contraire que la spécialisation des dispositifs peut exercer des effets vertueux et que, au demeurant, les mécanismes de fongibilité, s'agissant de moyens caractérisés par une situation d'insuffisance, ne présenteraient aucun intérêt (réponse à la recommandation 3).

Il vous est en outre rappelé que l'une des raisons de l'insuffisante fluidité des CADA est également la difficulté d'accès au logement pour les réfugiés. C'est pourquoi des actions spécifiques dans ce domaine sont soutenues dans le cadre du programme 104. Les CPH sont un dispositif d'accueil temporaire des réfugiés (en pratique pour ceux d'entre eux les plus éloignés d'une démarche d'insertion) ; ils ne sauraient accueillir les étrangers régularisés par toute autre procédure.

2) l'évaluation des besoins budgétaires

Il doit être clairement noté que le sous-calibrage, constant ces dernières années, des crédits d'urgence nécessaires pour faire face à la demande d'hébergement d'urgence ne traduit nullement « une méconnaissance des caractéristiques de la demande » et, partant, l'incapacité supposée de l'administration en charge du programme à évaluer les besoins. Il résulte au contraire d'une sous-évaluation systématique des besoins estimés par la direction du Budget et des arbitrages défavorables issus des conférences budgétaires préparatoires aux lois de finances.

Ce système structurellement sous-budgété génère une chaîne de dysfonctionnements et de mauvaise gestion des moyens. Elle entraîne une déresponsabilisation des services qui, compte tenu de ces insuffisances, ne peuvent mettre en œuvre les mécanismes nécessaires de gestion rationalisée des ressources, ni asseoir leur capacité de négociation avec des opérateurs ou partenaires sur une position stable. Ainsi, la gestion des crédits d'urgence déconcentrée, complétée par abondements successifs en cours d'exercice, présente la difficulté de rendre peu lisible la programmation de cette action et nulle la capacité d'anticipation. et de pilotage de la gestion des crédits.

Par ailleurs, il vous est précisé que l'évaluation des besoins est réalisée en tenant compte des besoins exprimés par les services déconcentrés (DDASS / DRASS), mais aussi en les confrontant à de nombreux paramètres objectifs et statistiques relatifs à la politique de l'asile et suivis par l'administration centrale (exemple : taux d'équipement en CADA, flux de demandeurs d'asile dans les régions, « stocks » OFPRA / CRR en attente de décision etc.). Dans le cadre de la LOLF, depuis le 1^{er} janvier 2006, les crédits sont répartis sur des BOP régionaux que les responsables ventilent ensuite au niveau des unités opérationnelles de programme.

La mise en place d'indicateurs dans le cadre de l'outil GLB est prévue pour le dispositif spécifique d'hébergement des demandeurs d'asile (CADA et hébergement d'urgence). (réponse à la recommandation 4)

Une programmation pluriannuelle dans le cadre du plan d'économies structurelles est déjà réalisée : il est possible de faire des prévisions en matière d'asile et de faire tourner une matrice (réponse à la recommandation 6). Cette programmation demeure toutefois purement indicative.

3) les solutions envisagées par le rapport pour contribuer aux règlements de la situation des déboutés et concernant l'accès au logement des réfugiés.

S'agissant du dispositif d'aide au retour volontaire, il vous est précisé que celui-ci a évidemment vocation à s'adresser en priorité aux déboutés récents du droit d'asile. Il ne ressort pas de l'évaluation du dispositif (ni de source préfectorale ou associative) que le montant de l'aide (d'ailleurs très important si on le compare avec tous les autres dispositifs qui ont pu préexister), constitue un obstacle à sa réussite.

L'expérimentation en cours n'a pas fait la preuve qu'une modulation des taux de l'aide et son élargissement systématique aux ressortissants des pays sûrs rendrait plus efficace ce dispositif d'aide au retour. D'ailleurs, les mesures de souplesse n'ont à ce jour pas eu d'effet significatif sur les familles de déboutés (ressortissants des pays sûrs pouvant se porter candidats ...). Tous les ressortissants des pays d'origine sûrs ayant déposé leur demande d'asile avant cette qualification de leur pays sont en effet pleinement éligibles au dispositif. En revanche, un effet d'aubaine est à redouter en cas de systématisation de l'ouverture du bénéfice de l'aide aux ressortissants des pays sûrs. Ceux-ci rentreraient en France pour une procédure d'asile rapide (procédure prioritaire) puis émargeraient au programme (réponse à la recommandation 6 bis).

La proposition de régularisation des familles les plus qualifiées ne répond pas aux problèmes aujourd'hui rencontrés qui tiennent davantage à d'autres types de critères : ainsi, les régularisations au cas par cas sont prononcées au regard de la composition familiale, de la durée de séjour sur le territoire, de l'insertion des enfants via la scolarisation etc.. Le critère de la qualification serait donc inadapté et poserait un problème d'équité.

L'accès au logement des réfugiés ne saurait se limiter au logement social : une expérience est en cours financée par la DPM (Reloref) dont l'objectif est de favoriser l'accès au parc privé du logement pour les réfugiés. En revanche, il n'apparaît pas possible de transformer mécaniquement 20% des places d'urgence en places de logement pérennes (type logement social) ; en effet, d'une part, le constat reste celui d'une insuffisance de crédits, d'autre part les économies réalisées sur l'urgence doivent permettre de poursuivre le développement de l'offre de CADA (recommandation 10.11).

4) le pilotage du programme

Pour des flux annuels ayant dépassé 50 000 DA, s'agissant d'un dispositif fortement encadré mais caractérisé par une gestion très largement déconcentrée des admissions et le concours de multiples opérateurs, il est clair qu'un pilotage efficace doit pouvoir s'appuyer sur des outils d'analyse et de suivi robustes et fiables. La problématique des systèmes d'information est au cœur de cet enjeu qui croise des dimensions techniques, financières, d'organisation, de ressources humaines et culturelles.

A la demande de la DPM, un système d'information couvrant toute la chaîne de l'hébergement en CADA est en cours d'élaboration par l'ANAEM et devrait être opérationnel à la fin de l'année 2006. Ce système d'information prendra en compte les places du dispositif national d'accueil pérennes et les listes d'attente pour les demandes d'admission en CADA. Les services déconcentrés constitueront un maillon important de cette chaîne.

Le système actuel présente en effet des limites clairement identifiées en raison de la rusticité des techniques (échange de tableau Excel), coûteuses en temps / homme et d'un faible rendement. Par ailleurs, l'expérience des tableaux de bord communs avec la DGAS a montré les limites d'un système « artisanal », ainsi que vous le mentionnez.

S'agissant de la gestion dans les CADA (contrôle de gestion), un système commun, regroupant dans une même approche méthodologique les CHRS et les CADA et permettant une arborescence est actuellement à l'étude. En effet, ce sont les mêmes agents, au sein des services déconcentrés, qui assurent le contrôle de ces établissements.

La recommandation 5 semble concerner davantage le dispositif de droit commun : en effet, dans le dispositif spécialisé d'accueil des demandeurs d'asile, la communication de l'information, notamment pour le suivi des publics concernés, est une habitude solidement établie.

Patrick Butor

OBSERVATIONS DE LA DGAS RELATIVES A L'AUDIT DE MODERNISATION DES CREDITS DE L'HEBERGEMENT D'URGENCE (IGAS-IGA)

Comme le soulignent les rapporteurs, le dispositif de l'hébergement d'urgence est aujourd'hui globalement sous-financé, sous-dimensionné et inadapté aux besoins de la majorité des publics accueillis.

En conséquence la DGAS souscrit pleinement à la première des treize recommandations des rapporteurs d'un « rebasage substantiel à court terme des crédits d'hébergement d'urgence votés en Loi de finances initiale, sur la base de leur exécution constatée l'année précédente ». C'est la condition préalable de la modernisation et du pilotage du dispositif, l'octroi des crédits pour une large part en cours d'année par décrets d'avance successifs ruinant par manque de visibilité les efforts pourtant entrepris (par exemple au travers de l'élaboration des « schémas de l'accueil, de l'hébergement et de l'insertion ») pour mieux programmer et orienter l'action.

La DGAS souscrit également au constat de la nécessité d'un réexamen de la situation créée par l'existence de deux « BOP » (le BOP 104 et le BOP 177) car au stade actuel les publics qui en théorie relèvent de l'un ou de l'autre BOP, sont largement mélangés dans les structures d'hébergement. Certes une clarification est entamée. Elle devrait d'ailleurs logiquement induire (recommandation 2 du rapport) au transfert d'une partie (10 % suggèrent les rapporteurs) du programme 104 « accueil et intégration des demandeurs d'asile » vers le programme 177 « politiques en faveur de l'inclusion sociale ». Mais, à titre transitoire, un mécanisme de fongibilité d'une partie des crédits d'hébergement d'urgence de droit commun et des crédits consacrés à l'hébergement des demandeurs d'asile devrait être instauré dans les régions concernées.

La DGAS est particulièrement intéressée par la tentative des rapporteurs de mieux caractériser les publics de l'hébergement d'urgence, leurs attentes et, par voie de conséquence, la réadaptation nécessaire des modes d'accueil. La DGAS s'est engagée dans cette voie à travers l'élaboration d'un « référentiel national des prestations » paru en 2005 visant à mieux distinguer des modes de prise en charge en fonction de la diversité des publics.

Les rapporteurs soulignent à juste titre qu'une majorité du public relève de modes d'accueil autres que la simple mise à l'abri sur un temps court tel qu'ordinairement pratiquée dans l'hébergement d'urgence. La DGAS partage le diagnostic posé par les rapporteurs d'un public pouvant être grossièrement décomposé en trois grandes catégories (personnes relevant de la demande d'asile et de ses suites -réfugiées, déboutées- exceptées) à savoir : les personnes relevant effectivement d'une mise à l'abri temporaire (pour elles l'hébergement d'urgence *stricto sensu* reste indispensable) ; les « grands exclus » relevant d'une prise en charge durable assortie le cas échéant d'une offre de prise en charge sanitaire et sociale renforcée (pour ces personnes, la limite de durée posée dans l'hébergement d'urgence devrait être levée) ; les travailleurs pauvres et de nombreuses autres personnes dont le maintien dans l'hébergement ne se justifie pas ou plus et dont l'accueil relève en réalité du logement social, de différentes formules de logement temporaire ou d'autres formules plus adaptées de prise en charge sociale (ex. maisons de retraite) ou médico-sociales.

La DGAS souligne donc la pertinence à ses yeux des recommandations 6, 8,9,10,11 et 13 qui s'inscrivent toutes dans ce souci d'adaptation à la réalité des besoins. Dans cet esprit, il lui semble d'ailleurs que l'objectif de rééquilibrage hébergement d'urgence/ hébergement

pérenne (recommandation 6) et celui de la transformation d'un certain nombre de places (20%) en places pérennes de type CHRS (recommandation 11) auraient pu conduire les rapporteurs à souligner l'avantage que constituerait l'existence d'un parc d'hébergement pour l'essentiel unifié dans le cadre réglementaire solidement établi du CHRS. Il apparaît normal et possible que l'administration fasse peser des exigences de qualité, de remontées fiables d'information sur les publics et de traçabilité de l'activité (recommandation 5) sur des structures dont l'existence, la pérennité, les moyens de fonctionnement font l'objet d'un conventionnement précis comme c'est le cas pour les CHRS à la suite de l'agrément conféré par le CROSM. C'est plus difficile à mettre en œuvre vis-à-vis de structures qui échappent encore aujourd'hui à ce cadrage réglementaire et financier (financement sur le mode de la subvention annuelle et non de la dotation) alors que beaucoup d'entre elles assurent en fait des missions du même type que celles assurées par les CHRS.

La prudence des inspecteurs quant à la perspective d'une unification du secteur s'appuie sur l'absence de visibilité en termes de conséquences financières. Mais il convient d'insister sur le fait qu'un certain nombre d'opérations de transformations de CHU en CHRS déjà envisagées sont prévues à coûts constants. Plus généralement la question des coûts mérite d'être appréciée séparément de la question de la reconnaissance juridique, laquelle n'entraîne nullement un montant déterminé de financement à la place. En moyenne le coût d'une place d'hébergement d'urgence est certes inférieure au coût d'une place de CHRS mais ces moyennes couvrent de très larges différences. Certains centres non CHRS sont en fait plus coûteux que certains CHRS.

Autre thème de questionnement : les inspecteurs ont voulu raisonner à coûts constants tout en soulignant que le dispositif est sous-dimensionné au vu de la demande exprimée et de la demande latente (notamment évictions de squats et procédures d'expulsion de locaux en péril). L'exercice se révèle en grande partie impossible.

Certes ils proposent à juste titre la mise en place de cellules de professionnels de la négociation des prix dans l'hôtellerie susceptibles dans les régions concernées de réduire considérablement le coût des hôtels (recommandation 7). Ils proposent avec raison d'apporter des solutions de fond (aide au retour ou régularisation) à la situation actuelle particulièrement coûteuse et socialement critiquable de l'accueil prolongé en hôtels de milliers de familles déboutées du droit d'asile. Ils soulignent aussi que des marges de progrès existent dans le pilotage et la maîtrise des coûts. Le souci d'une gestion performante dans ce secteur invite en effet à conformer progressivement les CHU, qu'ils soient ou non reconnus demain comme CHRS, aux exigences développées par le « Plan d'action CHRS » notamment en termes de comparaison des coûts selon les structures et conséquemment en termes de modulation de la reconduction des ressources (recommandation 4).

Toutefois les données et les analyses des rapporteurs n'autorisent nullement à considérer que le besoin d'hébergement va fléchir ni même se stabiliser. Sans doute ce parc se substitue-t-il en partie à des besoins de logement social et des besoins de logement temporaire (résidences sociales notamment) mais le rattrapage dans ces domaines reste aujourd'hui à venir. On ne saurait donc proposer la réduction ou la limitation de l'ampleur du parc d'hébergement au motif que des solutions plus adaptées devraient exister ou sont susceptibles d'exister à l'avenir.

Si l'on insiste, comme le font les rapporteurs, sur la force de la pression en entrée, l'importance des goulots d'étranglement en sortie, le déport prévisible de personnes accueillies dans le dispositif de la demande d'asile vers le dispositif généraliste et les besoins d'un accueil durable pour un tiers environ du public, il paraît difficile de recommander le seul

maintien du parc actuel. La DGAS estime qu'il conviendrait à tout le moins de conforter le parc actuel. Il apparaît nécessaire au vu des constats associatifs d'une demande globalement constante tout au long de l'année qu'une partie des places ouvertes seulement en hiver (le niveau 1 du plan hivernal évalué à 5000 places) deviennent pérennes.

La gestion plus efficace et modernisée des crédits d'hébergement d'urgence ne saurait enfin faire oublier que des fractions importantes de ce parc fonctionnent dans des conditions regrettables, voire parfois indignes. La modernisation passe aussi par des dépenses d'humanisation pour permettre notamment des horaires d'ouverture plus importants (dans les centres ouverts seulement la nuit) et des aménagements permettant d'accueillir en chambres individuelles ou à quelques lits.

Enfin l'audit n'aborde pas la « veille sociale » dont les différentes composantes (les 115, les équipes mobiles, les services d'accueil et d'orientation et les accueils de jour) sont étroitement imbriquées à l'hébergement d'urgence. Son bon fonctionnement, et donc les moyens dont elle dispose, peuvent avoir un impact non négligeable sur l'adéquation entre les orientations et les besoins des personnes et sur la fluidité d'ensemble du dispositif.

REPONSE DE LA MISSION

**La mission d’audit de la procédure de
prévision et de gestion des crédits
d’hébergement d’urgence**

à

Monsieur le secrétaire général

Monsieur le directeur général de l’action
sociale

Monsieur le directeur de la population et
des migrations

**Objet : audit de modernisation de la procédure de prévision et de gestion des crédits
d’hébergement d’urgence**

Réf : lettres d’observations de la DGAS et de la DPM relatives au rapport provisoire,
transmises par voie électronique le 28/ 03 /06

P.J. : La version définitive du rapport d’audit IGA/ IGAS

Vous trouverez ci-joint le rapport définitif cité en objet, établi par Maryse Fourcade et Christine d’Autume, inspectrices des affaires sociales, et Gilles Sansson, inspecteur général de l’Administration.

Ce rapport prend en compte certaines des observations formulées dans vos courriers cités en référence.

En particulier, compte tenu de l’importance attachée par la DGAS à la perspective d’une unification à terme des statuts des structures d’hébergement d’urgence et d’insertion, le rapport suggère d’expérimenter son opportunité dans deux ou trois départements. Sur ce point, la mission considère que la priorité est d’abord d’assurer la pérennité des moyens des centres face à la demande d’hébergement d’urgence, la réalisation de cet objectif n’impliquant pas nécessairement de les doter d’un statut de type CHRS. Il est difficile aujourd’hui d’appréhender les avantages et les inconvénients, tant financiers que qualitatif, d’une unification générale des statuts des structures, en raison notamment des faiblesses des outils. Expérimenter cette réforme dans deux ou trois départements, sous réserve de mettre en place un protocole d’évaluation et des outils de suivi, permettrait d’éclairer l’opportunité d’une généralisation.

Il est exact ensuite que le rapport n’a pas traité, faute de temps, la question des crédits de veille sociale. Les rapporteurs ont constaté que la pertinence et l’efficacité de la gestion actuelle de ces crédits, notamment ceux destinés au financement des 115, faisaient l’objet de critiques. Il semblait difficile dans les délais impartis d’établir un diagnostic étayé, compte tenu au surplus de la diversité de statut des opérateurs et de leurs financements. Il apparaît en particulier que les collectivités locale co-financent fréquemment ces outils de veille sociale, dans des proportions variables. La mission considère au total que cette question mériterait de faire l’objet d’un deuxième audit spécifique.

S’agissant des observations de la DPM, le rapport précise à présent que les transferts préconisés de crédits du programme 104 vers le programme 177 ont pour préalable la remise à niveau des crédits constatés. Par ailleurs, il est exact que la recommandation n° 5 relative au

système d'information à mettre en place vise avant tout le dispositif généraliste et une précision en ce sens a donc été insérée.

D'une manière générale, s'agissant des observations de la DPM, il convient de préciser que la recommandation n°1 relative au rebasage conditionne clairement la mise en place de la plupart des autres recommandations. Ainsi, le mécanisme de fongibilité préconisé à titre transitoire s'inscrit-il dans la perspective d'une remise à niveau préalable des crédits. Le rapport ne vise par ailleurs nullement à remettre en cause la spécialisation des dispositifs et le processus de clarification en cours. Les propositions formulées se limitent à des mécanismes d'accompagnement.

Sur la question des familles déboutées, en dernier lieu, le rapport ne préconise pas d'élargir systématiquement le bénéfice de l'aide au retour aux ressortissants des pays sûrs, mais au contraire de donner la possibilité aux autorités déconcentrées de moduler son bénéfice et son taux en fonction de la situation particulière des personnes éligibles.

Enfin, la mission tient à souligner qu'au-delà de la remise à niveau des crédits, la rationalisation du système d'hébergement d'urgence nécessite de renforcer la capacité de pilotage des services de l'Etat.

Gilles Sanson

Christine d'Autume et Maryse Fourcade

Inspecteur général de l'Administration

Inspectrices des Affaires sociales

ANNEXES

ANNEXE 1 : LETTRE DE MISSION

LA PROCÉDURE DE PRÉVISION ET DE GESTION DES CRÉDITS D'HÉBERGEMENT D'URGENCE

Ministère concerné	Emploi, cohésion sociale et logement
Programmes concernés	Politiques en faveur de l'inclusion sociale Accueil des étrangers et intégration
Contexte de l'audit	<p>Le dispositif d'accueil et d'hébergement répond globalement à la demande d'hébergement mais au prix d'un recours de plus en plus massif à une hôtellerie fournissant des prestations médiocres, coûteuses et mettant parfois en danger la sécurité des personnes.</p> <p>Par ailleurs, on observe :</p> <ul style="list-style-type: none"> - un écart croissant entre les crédits inscrits au budget et les crédits effectivement consommés au titre de l'hébergement d'urgence ; - une mauvaise connaissance des catégories de publics hébergés.
Objectifs de l'audit	<p>L'audit cherchera à :</p> <ul style="list-style-type: none"> - analyser les facteurs d'évolution des coûts unitaires et totaux (capacités supplémentaires, conventions collectives, mise aux normes de sécurité, etc) ; - faire des propositions pour rationaliser les dispositifs de financement, mieux maîtriser l'évolution des coûts et améliorer la qualité des prestations. L'analyse s'étendra aux dépenses de veille sociale qui s'inscrivent en complémentarité avec les dépenses d'hébergement d'urgence ; - élaborer des propositions sur : <ul style="list-style-type: none"> ○ le cadre d'analyse et les critères permettant de mieux assurer la pertinence des choix en matière d'hébergement d'urgence au sein de l'ensemble des dispositifs d'hébergement, ○ la stratégie en matière de capacités d'accueil ainsi que d'intégration de l'hébergement d'urgence dans le cadre juridique et financier des centres d'hébergement et de réinsertion sociale, ○ les modalités de répartition des crédits, de responsabilisation des gestionnaires locaux et de pilotage du dispositif.
Composition de l'équipe d'audit	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Inspection générale des affaires sociales ➤ Inspection générale de l'administration

ANNEXE 2 : PRESENTATION DU DISPOSITIF D'HEBERGEMENT D'URGENCE ET D'INSERTION⁷³

Définition de l'hébergement d'urgence

Le référentiel national établi par le ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale définit l'hébergement d'urgence comme « un hébergement répondant à une nécessité de mise à l'abri immédiate, se caractérisant par une durée d'hébergement la plus courte possible, dès lors que le dispositif doit être en mesure d'offrir rapidement un mode de prise en charge adapté dans le cadre des prestations différenciés de l'hébergement d'insertion. »

Le référentiel précise en outre que ce type d'hébergement doit être « soit un sas d'attente et d'orientation, soit un dépannage ponctuel face à une situation donnée avant l'entrée dans un autre dispositif d'hébergement ou de logement, soit un simple temps de pause. »

L'hébergement d'urgence se définit donc comme un accueil inconditionnel, c'est à dire sans sélectivité des publics, et de courte durée. A l'inverse, l'hébergement d'insertion se caractérise par la sélection du public accueilli, l'élaboration d'un projet d'insertion et un accueil de plus longue durée.

➤ Le dispositif d'hébergement d'urgence

- Le dispositif de droit commun

L'accueil de jour

Ces lieux offrent des services répondant aux besoins de première nécessité de la vie courante : repas, vêtements, douches et sanitaires, boîte postale, consigne pour déposer ses effets personnels, orientation vers un lieu d'hébergement ou d'accès aux soins.

Les centres d'hébergement d'urgence (CHU)

Ils accueillent pour une durée d'une nuit à quelques mois les personnes ou familles sans abri.

Le dispositif spécifique pour les demandeurs d'asile

Fin 2000, la Direction de la population et des migrations (DPM) du ministère du travail, de l'emploi et de la cohésion sociale, confrontée à un fort accroissement de la demande d'asile, a fait appel à la SONACOTRA pour fournir un dispositif complémentaire d'accueil d'urgence des demandeurs d'asile (AUDA). Ce dispositif totalise 1200 places en 2005, auxquelles s'ajoutent 330 places supplémentaires délivrées par l'AFTAM. Un certain nombre de centres d'hébergement d'urgence dédiés aux demandeurs d'asile sont progressivement venus compléter le dispositif.

- L'hébergement en hôtel

Le parc de places d'hôtels est le reflet d'une situation de crise pour répondre à l'afflux de demandeurs d'asile enregistré à la fin des années 90. Il sert aujourd'hui de variable d'ajustement pour le dispositif d'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile.

⁷³ Cette présentation est extraite en partie du rapport « éléments d'expertise et de mise en œuvre d'un plan spécifique d'accroissement de l'offre d'hébergement en résidences hôtelières à vocation sociale », Dominique DUCOS-FONFREDE, février 2006

➤ Le dispositif d'hébergement d'insertion

L'hébergement d'insertion a vocation à prendre le relais de l'accueil d'urgence. Il se caractérise par un accueil dans la durée et par la sélectivité des publics accueillis autour d'un projet d'insertion.

Il offre la possibilité de bénéficier d'un accompagnement social afin d'aider la personne qui le souhaite à se réinsérer dans une perspective globale : aide psychologique, accès à l'emploi, santé, formation, accès aux droits, accès à un logement autonome, etc.

La diversité de l'offre permet de répondre à des besoins d'hébergement plus ou moins autonomes, selon la demande et la composition familiale des ménages, sur de durées variables en fonction des difficultés rencontrées par les personnes.

Les centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS)

Gérés dans la majorité des cas par des associations, les CHRS proposent une prise en charge individualisée et globale de toute personne ou famille en détresse, sous condition de l'établissement préalable d'un projet d'insertion qui doit être accepté par la personne accueillie.

L'accompagnement social est assuré par une équipe pluridisciplinaire (travailleurs sociaux, psychologues, etc).

Les personnes hébergées bénéficient d'un contrat d'hébergement. La durée de séjour est en principe limitée à 6 mois, renouvelable si nécessaire.

A l'exception des personnes sans ressources prise en charge intégralement par l'aide sociale de l'Etat, les personnes hébergées peuvent participer aux frais d'hébergement et d'accompagnement en proportion de leurs ressources.

Certains CHRS comportent par ailleurs des places d'urgence, représentant 10% environ de leur capacité.

Les centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA)

Les CADA accueillent les personnes pendant la durée d'instruction de leur dossier de demande d'asile par l'Office français d'accueil pour les réfugiés et les apatrides.

Les centres provisoires d'hébergement (CPH)

Ils sont destinés à accueillir les réfugiés statutaires, après que l'OFPRA ait statué positivement sur leur demande d'asile.

Capacités d'hébergement en 2005 (hors dispositif hivernal)

Dispositif d'hébergement (nombre de places)	2005
Dispositif de droit commun	
- urgence	
CHU	12 212
- insertion	
CHRS	30 603
Dont places d'urgence	3 500

Dispositif spécifique pour les demandeurs d'asile	
- urgence	
CHU dédiés aux demandeurs d'asile	6 339
Dispositif AUDA	1 200
- insertion	
CADA	17 470
CPH	1 023
Hébergement en hôtel	19 366
TOTAL	88 213

ANNEXE 3 : LISTE DES ORGANISMES ET INSTITUTIONS RENCONTRES

- Ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement:

- Cabinet du Ministre

Administrations centrales :

- Direction générale de l'action sociale : sous-direction des politiques d'insertion et de lutte contre les exclusions, sous-direction des affaires juridiques et financières
- Direction de la population et des migrations : bureau des demandeurs d'asile et des réfugiés
- Direction de l'administration générale, du personnel et du budget : bureau de la gestion des services déconcentrés
- Direction de la Recherche, des études et des statistiques : sous-direction de la solidarité

- Ministère de l'économie, des finances et du budget, direction du budget, sous-direction de l'emploi et de l'insertion

- Direction du Budget, 6^{ème} sous-direction

- Comité interministériel de contrôle de l'immigration

- Ministère des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer

- Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction

Services déconcentrés:

1. Ile de France :

- Préfecture de Paris
- Direction régionale des affaires sanitaires et sociales
- Direction des affaires sanitaires et sociales de Paris
- Direction départementale des affaires sanitaires et sociales de Seine Saint Denis

2. Alsace (Bas-Rhin)

- Direction départementale des affaires sanitaires et sociales

3. Rhône-Alpes

- Préfecture de région
- Direction régionale des affaires sanitaires et sociales
- Direction départementales des affaires sanitaires et sociales

Collectivités locales

- Mairie de Paris, Direction de l'action sociale, de l'enfance et de la santé : sous-direction de l'insertion et de la solidarité
- Ville de Strasbourg

Centres d'hébergement d'urgence et opérateurs de l'hébergement d'urgence

- Cité André Jacomet, Paris 75018
- La Mie de Pain, Paris 75013
- Samu social de Paris : direction, 115, Observatoire
- Association pour l'accompagnement social et administratif des travailleurs migrants et de leurs familles (APTAM)
- 115 dans le Bas-Rhin

Associations

- Fédération nationale des associations de réinsertion sociale (FNARS)

ANNEXE 4 :
TAUX D'OCCUPATION DES STRUCTURES D'HEBERGEMENT D'URGENCE EN ILE DE FRANCE

Situation du 16 janvier 2006

**Total général : hébergement d'urgence + CHRS hors ALT + DNA
 (demandeurs d'asile et réfugiés) + déboutés**

DEPARTEMENT	CAPACITE INSTALLEE	CAPACITE OCCUPEE	TAUX D'OCCUPATION
<i>PARIS</i>	16 807	16 622	99%
<i>SEINE ET MARNE</i>	1 383	1 375	99%
<i>YVELINES</i>	1 298	1 211	93%
<i>ESSONNE</i>	1 388	1 347	97%
<i>HAUTS DE SEINE</i>	1 390	1 279	92%
<i>SEINE SAINT-DENIS</i>		2 389	100%
		1 740	99%
		1 402	101%
	27 812	27 365	98%

75 : 16 807 places = 10 718 places (HU+CHRS+DNA), auxquelles on rajoute les 6 089 places d'hôtel pour familles déboutées.

27 812 : Au total de 21 723 (total capacité installée des tableaux n°1, n°2 et n°3), s'ajoutent les 6 089 places d'hôtel pour déboutés parisiens.

Nombre total d'hébergement en hôtel (places occupées) : 11 385 places
--

ANNEXE 5 :
ESTIMATION DE LA PART DE LA FREQUENTATION
DU DISPOSITIF D'HEBERGEMENT D'URGENCE CORRESPONDANT A UN
BESOIN DE MISE A L'ABRI TEMPORAIRE

Peu d'études permettent d'apprécier la part de la fréquentation des CHU correspondant aujourd'hui à sa vocation initiale. L'hébergement d'urgence est en principe destiné à répondre à une nécessité de mise à l'abri immédiate, la plus courte possible.

Toutefois, différentes études mettent en évidence la «chronicisation» croissante de la fréquentation de l'hébergement d'urgence : ces études concernent essentiellement l'Ile de France, où l'acuité des tensions sur le l'hébergement social et le logement tend vraisemblablement à majorer la durée des séjours en hébergement d'urgence; une autre étude porte sur les caractéristiques des personnes hébergées et leurs besoins de prise en charge dans les pays de Loire⁷⁴.

- Une enquête à paraître de l'observatoire du Samu social de Paris sur les hébergés isolés estime la durée de séjour moyenne des « nouveaux hébergés » (54% du total) - soit des hébergés faisant pour la première fois appel au 115- à 14,5 jours en 2004, celle des hébergés connus s'élevant à 50,6 jours. Le taux d'occupation des places par les nouveaux hébergés serait donc proche de 30%. On peut considérer que ce taux correspond à un besoin temporaire d'hébergement, sans doute un peu surestimé puisqu'une partie des personnes est susceptible de trouver ensuite des solutions d'hébergement dans des centres non couverts par le 115 ; en revanche, on ne sait pas s'il s'agit d'une mise à l'abri hivernale ponctuelle pour des personnes vivant à la rue (grands exclus susceptibles de justifier d'un mode de prise plus pérenne), ou d'une mise à l'abri temporaire, à la suite d'une rupture (expulsion, abandon du domicile, sortie de prison, etc).

Par ailleurs, l'enquête Mipes 2004 «une nuit donnée » menée en CHU aboutit à des résultats comparables, la moitié des usagers ayant une durée de séjour inférieure à un mois.

- une enquête CNRS réalisée en 2004 dans les Pays de Loire à l'initiative de la DRASS estime à 36% la part des personnes hébergées au moment de l'enquête relevant d'un besoin de prise en charge très temporaire à temporaire, et à 15% celle des personnes hébergées suite à une rupture (expulsion pour l'essentiel).

⁷⁴ Les méthodologie de ces différentes enquêtes sont très différentes, l'enquête Mipes et l'enquête CNRS donnant notamment une photographie instantanée de la fréquentation des centres, celle de l'observatoire des éléments sur l'ensemble de l'année.

ANNEXE 6 : REPARTITION REGIONALE DU TOTAL DES CREDITS D'HEBERGEMENT D'URGENCE

(PROGRAMME 177 ET PROGRAMME 104)

Répartition 2005 des crédits d'hébergement d'urgence (exécution)
(total droit commun et dispositif demandeurs d'asile)

(en M€)	Total des crédits délégés	Part régionale
Alsace	12,44	3,7%
Aquitaine	5,57	1,7%
Auvergne	2,07	0,6%
Basse	3,81	1,1%
Normandie		
Bourgogne	2,3	0,7%
Bretagne	13,92	4,2%
Centre	12,01	3,6%
Champagne- Ardenne	5,3	1,6%
Corse	0,41	0,1%
Franche-Comté	4,25	1%
Haute	8,33	2,5%
Normandie		
Ile de France	153,32	45,8%
<i>Dont Paris</i>	88,57	26,5%
Languedoc	7,06	2,1%
Roussillon		
Limousin	0,54	0,2%
Lorraine	8,03	2,4%
Midi-Pyrénées	8,06	2,4%
Nord-Pas de	17,04	5,1%
Calais		
Pays de la Loire	10,75	3,2%
Picardie	2,25	0,7%
Poitou	2,73	0,8%
Charentes		
PACA	13,63	4,1%
Rhône-Alpes*	33,06	9,9%
DOM	1,11	0,3%
TOTAL	334,82	100%

* y compris crédits PITE : 25 M€ délégués en 2005 pour l'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile.