



Ministère des solidarités et de la santé
Ministère du travail
Ministère de l'éducation nationale
Ministère des sports

**CONCOURS EXTERNE, INTERNE ET 3^{ème} CONCOURS
POUR LE RECRUTEMENT D'INSPECTEURS DE L'ACTION SANITAIRE ET SOCIALE
ANNEE 2018**

-=-

JEUDI 5 AVRIL 2018

13 h 00 à 17 h 00 (horaire de métropole)

CONCOURS EXTERNE : 3^{ème} épreuve d'admissibilité

CONCOURS INTERNE : 2^{ème} épreuve d'admissibilité

3^{ème} CONCOURS : 1^{ère} épreuve d'admissibilité

Une note rédigée à partir d'un dossier, permettant de vérifier l'aptitude du candidat à faire l'analyse et la synthèse d'une question relative aux domaines d'intervention des inspecteurs de l'action sanitaire et sociale ainsi que son aptitude à dégager des solutions appropriées.

Durée 4 heures – coefficient 4

SUJET : Inspecteur de l'action sanitaire et sociale au sein d'une direction départementale de la cohésion sociale, vous êtes chef du pôle de l'urgence sociale et de l'hébergement.

Face à l'augmentation du nombre de personnes sans abri non ou mal prises en charge par les opérateurs de l'hébergement d'urgence, le gouvernement a récemment réitéré sa volonté d'améliorer le dispositif.

Le plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (PDALHPD), cosigné entre le préfet de département et le président du conseil départemental, arrive à son terme.

Votre directrice prépare un dossier pour le préfet qui doit rencontrer prochainement les acteurs de ce secteur afin d'évoquer la préparation du prochain PDALHPD.

A titre d'exemple vous disposez du bilan du PDALHPD de l'Aveyron.

Il vous est demandé à partir des documents joints, de rédiger une note préparatoire pour exposer :

- Le bilan de la politique publique conduite en matière d'hébergement d'urgence ;
- Les pistes des mesures à envisager.

Nombre total de documents : 7

Nombre total de pages : 48

Document n°1 :	Pages
Extraits du code de l'action sociale et des familles.....	1 à 2
Document n°2 :	
Emmanuel Pliquet, « <i>Plus de 100 000 places d'hébergement disponibles pour les personnes en difficulté sociale</i> », Études et Résultats, n°916, DREES, avril 2015.....	3 à 10
Document n°3 :	
Cour des comptes, rapport public annuel 2017, « <i>L'hébergement des personnes sans domicile : des résultats en progrès, une stratégie à préciser</i> » (extraits), février 2017.....	11 à 24
Document n°4 :	
Rapport d'information n° 193 (2016-2017) de Philippe Dallier, au nom de la commission des finances du Sénat, <i>L'hébergement d'urgence sous forte tension : sortir de la gestion dans l'urgence</i> (extraits), 7 décembre 2016.....	25 à 30
Document n°5 :	
Projet de loi de finances pour 2018, rapport général n° 108 (2017-2018) de M. Philippe Dallier, fait au nom de la commission des finances du Sénat, concernant la mission « cohésion des territoires – logement et ville » (extrait), 23 novembre 2017.....	31 à 36
Document n°6 : Plan quinquennal pour le logement d'abord et la lutte contre le sans-abrisme 2018-2022, septembre 2017.....	37 à 40
Document n°7 : Extrait du bilan du plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (PDALHPD) de l'Aveyron – 2010-2014.....	41 à 48

IMPORTANT : Dès la remise du sujet, les candidats sont priés de vérifier la numérotation et le nombre de pages.

Document n°1 : **Extraits du Code de l'action sociale et des familles**

Article L. 312-5-3 (extrait)

I.- Le plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées prévu à l'article 2 de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement définit, de manière territorialisée, les mesures destinées à répondre aux besoins en logement et en hébergement des personnes prises en charge par le dispositif d'accueil, d'hébergement et d'accompagnement vers l'insertion et le logement.

Article L. 345-2

Dans chaque département est mis en place, sous l'autorité du représentant de l'Etat, un dispositif de veille sociale chargé d'accueillir les personnes sans abri ou en détresse, de procéder à une première évaluation de leur situation médicale, psychique et sociale et de les orienter vers les structures ou services qu'appelle leur état. Cette orientation est assurée par un service intégré d'accueil et d'orientation, dans les conditions définies par la convention conclue avec le représentant de l'Etat dans le département prévue à l'article L. 345-2-4.

Ce dispositif fonctionne sans interruption et peut être saisi par toute personne, organisme ou collectivité.

Article L. 345-2-1

En Ile-de-France, un dispositif unique de veille sociale est mis en place à la demande et sous l'autorité du représentant de l'Etat dans la région.

Article L. 345-2-2

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

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

Article L. 345-2-3

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

Article L. 345-2-4

Afin d'assurer le meilleur traitement de l'ensemble des demandes d'hébergement et de logement formées par les personnes ou familles sans domicile ou éprouvant des difficultés particulières, en raison de l'inadaptation de leurs ressources ou de leurs conditions d'existence, pour accéder par leurs propres moyens à un logement décent et indépendant et d'améliorer la fluidité entre ces deux secteurs, une convention est conclue dans chaque département entre l'Etat et une personne morale pour assurer un service intégré d'accueil et d'orientation qui a pour missions, sur le territoire départemental :

1° De recenser toutes les places d'hébergement, les logements en résidence sociale ainsi que les logements des organismes qui exercent les activités d'intermédiation locative ;

2° De gérer le service d'appel téléphonique pour les personnes ou familles mentionnées au premier alinéa;

3° De veiller à la réalisation d'une évaluation sociale, médicale et psychique des personnes ou familles mentionnées au même premier alinéa, de traiter équitablement leurs demandes et de leur faire des propositions d'orientation adaptées à leurs besoins, transmises aux organismes susceptibles d'y satisfaire;

4° De suivre le parcours des personnes ou familles mentionnées audit premier alinéa prises en charge, jusqu'à la stabilisation de leur situation ;

5° De contribuer à l'identification des personnes en demande d'un logement, si besoin avec un accompagnement social ;

6° D'assurer la coordination des personnes concourant au dispositif de veille sociale prévu à l'article L. 345-2 et, lorsque la convention prévue au premier alinéa du présent article le prévoit, la coordination des acteurs mentionnés à l'article L. 345-2-6 ;

7° De produire les données statistiques d'activité, de suivi et de pilotage du dispositif d'accueil, d'hébergement et d'accompagnement vers l'insertion et le logement ;

8° De participer à l'observation sociale.

Article L. 345-2-11

Toute personne prise en charge dans un centre d'hébergement a accès à une information sur ses droits fondamentaux et les protections particulières dont elle bénéficie, sur les voies de recours à sa disposition et les moyens de les exercer, ainsi qu'à la liste des associations de défense des personnes en situation d'exclusion par le logement agréées dans le département.

Article R. 345-4

La décision d'accueillir, à sa demande, une personne ou une famille est prononcée par le responsable du centre d'hébergement et de réinsertion sociale désigné à l'administration sur proposition d'orientation du service intégré d'accueil et d'orientation. Dans les cas d'urgence mentionnés au dernier alinéa de l'article L. 345-2-7, la décision est prise par le responsable du centre qui en informe le service intégré d'accueil et d'orientation.

La proposition d'orientation du service intégré d'accueil et d'orientation tient compte de la situation de la personne ou de la famille, de la capacité du centre, des catégories de personnes qu'il est habilité à recevoir ainsi que des activités d'insertion qu'il est habilité à mettre en œuvre et qui sont mentionnées dans la convention citée à l'article R. 345-1.

La décision d'accueil est prise pour une durée déterminée en tenant compte de l'évaluation de la situation de la personne ou de la famille. Elle est transmise sans délai au préfet, par tout moyen lui conférant une date certaine, accompagnée de la demande d'admission à l'aide sociale signée par l'intéressé et des documents qui la justifient. En l'absence de réponse dans le mois qui suit la réception, cette demande est réputée acceptée. La situation de la personne et de la famille accueillie fait l'objet d'un bilan au moins tous les six mois.

Au plus tard un mois avant l'expiration de la période d'accueil, le responsable du centre d'hébergement et de réinsertion sociale peut demander au préfet la prolongation de l'admission à l'aide sociale. Cette demande, qui doit être motivée, est réputée acceptée en l'absence de réponse dans le mois qui suit sa réception.

La décision de refus d'accueil, prononcée par le responsable du centre d'hébergement et de réinsertion sociale, est notifiée à l'intéressé et au service intégré d'accueil et d'orientation sous la forme la plus appropriée. Cette décision doit être expressément motivée.

La participation aux actions d'adaptation à la vie active mentionnées à l'article R. 345-3 ne peut excéder une durée de six mois, sauf accord du préfet pour une même durée de six mois renouvelable.

Le centre d'hébergement et de réinsertion sociale fournit sans délai son appui aux personnes accueillies pour l'établissement de leurs droits sociaux, en particulier en matière de ressources et de couverture médicale.

Études & Résultats

DIRECTION DE LA RECHERCHE, DES ÉTUDES, DE L'ÉVALUATION ET DES STATISTIQUES



AVRIL
2015
NUMÉRO
0916

Plus de 100 000 places d'hébergement pour les personnes en difficulté sociale

Les établissements d'accueil pour adultes et familles en difficulté sociale offrent 101 000 places d'hébergement et de logement accompagné, fin 2012, selon les premiers résultats de l'enquête Établissements et services (ES) Difficulté sociale de 2012. Plus de quatre places sur dix se trouvent dans les centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS), et une sur quatre dans des dispositifs destinés aux demandeurs d'asile et aux réfugiés. L'Île-de-France en représente près du quart.

De 2008 à 2012, le parc d'hébergement continue de s'accroître (+18 %). Cette hausse reflète l'augmentation du nombre de maisons relais (+128 %), dispositif de logement accompagné que les réformes successives depuis 2007 ont cherché à promouvoir. Elle s'explique aussi par le développement de places dans les autres centres d'accueil plus spécialisés, comme les centres d'hébergement d'urgence, sous la pression de la demande. Le taux d'occupation des places d'hébergement augmente, pour atteindre 96 % fin 2012. L'accueil dans les dispositifs destinés aux demandeurs d'asile et aux réfugiés est saturé.

Le nombre de places d'insertion, en baisse depuis 2008, représente 36 % du parc total de l'accueil. L'hébergement spécialisé (demande d'asile, accueil mère-enfants) totalise 30 % et l'urgence, en hausse, 16 %. Le logement accompagné décolle, atteignant 11 % du total des places.

Fin 2012, près de 20 % des admissions en CHRS sont passées par les services intégrés d'accueil et d'orientation créés en 2010.

Emmanuel Pliquet (DREES)

Les 2 524 établissements pour adultes et familles en difficulté sociale offrent près de 101 000 places d'accueil en France, fin 2012 (encadré 1). Les centres d'hébergement et de logement adapté proposent, à des personnes en situation de précarité et confrontées à l'absence de logement, des séjours à durée variable ainsi que diverses prestations, couvrant en tout état de cause les besoins fondamentaux. De la mise à l'abri immédiate à l'hébergement d'insertion ou en logement accompagné, l'ensemble du dispositif d'accueil d'hébergement et d'accès au logement en France dispose de structures et de services adaptés à ces situations de grande exclusion. Les centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) représentent 41 % du parc total de l'accueil et l'ensemble du dispositif dédié aux étrangers 24 %. Les établissements qui comprennent notamment les centres d'hébergement d'urgence (CHU), classés dans la catégorie « autres centres d'accueil »¹, représentent 18 % du parc, les maisons relais qui dispensent du logement accompagné 10 %, et les structures pour accueillir les mères accompagnées d'enfants 6 % (encadré 2).

Une géographie de l'accueil relativement stable

Toutes structures confondues, les places d'accueil sont surreprésentées dans

...
1. La définition de cette catégorie est donnée dans l'encadré 2 sur le dispositif généraliste.

quatre régions : Île-de-France, Rhône-Alpes, Provence – Alpes-Côte d'Azur et Nord – Pas-de-Calais (tableau 1). En 2012, ces régions offrent près de la moitié des places d'accueil pour adultes et familles en difficulté sociale sur le territoire national, alors qu'elles représentent 41 % de

la population française. L'Île-de-France représente toujours près d'un quart des places disponibles pour 18 % de la population française. Cette région concentre des structures de grande taille : 44 % des établissements d'accueil de plus de 200 places y sont localisés. Près d'un quart des

centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA) sont implantés en Île-de-France (14 %) et en Rhône-Alpes (10 %), ces deux régions concentrant près d'un tiers des places pour la demande d'asile. Le taux d'équipement national du dispositif d'accueil est de 1,5 place pour 1 000 habi-

ENCADRÉ 1

Méthodologie : présentation de l'enquête Établissements et services (ES) Difficulté sociale – volet Adultes 2012

L'enquête ES 2012 s'adresse aux établissements et aux services accueillant des adultes et des enfants en difficulté sociale. Seuls les établissements pour adultes et familles sont étudiés ici, les établissements pour enfants et adolescents faisant l'objet d'une étude spécifique ultérieure. Le questionnaire porte sur l'activité des établissements, leur personnel et leur clientèle. Cette étude se concentre sur l'activité et le personnel.

Les contours de l'enquête ES 2012 et de son édition précédente, ES 2008, présentent quelques variations. Des établissements d'accueil d'urgence pour demandeurs d'asile ont été ajoutés dans l'enquête permettant de mieux connaître l'ensemble du dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile et des réfugiés. Par ailleurs, les centres d'accueil non conventionnés au titre de l'aide sociale de l'État ne sont pas bien pris en compte dans le répertoire FINISS, du fait de l'absence de convention avec l'État. L'exhaustivité de l'enquête dans ce domaine a encore été améliorée en 2012.

ENCADRÉ 2

Une pluralité de dispositifs

Les structures d'hébergement du dispositif « accueil, hébergement, insertion »

Le dispositif « accueil, hébergement, insertion » est destiné aux personnes en grande difficulté sociale nécessitant une aide globale pour leur permettre d'accéder au logement et de retrouver leur autonomie. Il s'inscrit dans un service public d'hébergement et d'accès au logement des personnes sans abri ou mal logées.

Dans le cadre de la refondation de la politique d'hébergement et d'accès au logement, des services intégrés d'accueil et d'orientation ont été mis en place en 2010. Ils ont pour objectifs de mieux traiter les demandes d'hébergement et de logement et de mieux articuler les interventions tant du dispositif dit « généraliste » que de celui dédié aux demandeurs d'asile.

Le dispositif généraliste

– Les centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) accueillent des personnes ou des familles qui connaissent de graves difficultés, notamment économiques, familiales, mais aussi des difficultés de logement, de santé ou d'insertion. Le but est de les aider à accéder à leur autonomie personnelle ou sociale ou de la recouvrer. Les CHRS sont financés principalement au titre de l'aide sociale de l'État.

– Les « autres centres d'accueil » regroupent des centres d'hébergement d'urgence, les communautés Emmaüs, des centres d'accueil pour toxicomanes et d'autres établissements d'accueil dès lors qu'ils ne sont pas conventionnés au titre de l'aide sociale de l'État.

– L'aide au logement temporaire (ALT) finance des places d'hébergement dans un parc diversifié (parc privé, parc social, hôtels, centres d'hébergement, etc.). Alimentée à égalité par l'État et la Caisse nationale d'allocations familiales, cette aide est versée aux associations ou aux centres communaux d'action sociale qui mobilisent les places. Dans cette étude, seules les places gérées par les établissements d'accueil sont prises en compte.

– Des nuitées d'hôtel sont mobilisées par des associations, sur financement de l'État, à défaut de places disponibles dans les centres d'hébergement d'urgence. Elles sont extérieures aux établissements d'accueil et donc au champ de cette étude.

Le dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile et des réfugiés

– Les centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA) accueillent des demandeurs d'asile pendant toute la durée de la procédure d'instruction, avec pour missions l'hébergement, l'accompagnement administratif, social et médical, la scolarisation des enfants, etc. Les CADA sont financés au titre de l'aide sociale de l'État.

– L'accueil d'urgence des demandeurs d'asile est un dispositif variable en fonction des besoins et des disponibilités budgétaires destiné à accueillir, à titre provisoire, des demandeurs d'asile préalablement à leur admission éventuelle en CADA. Il permet, en outre, de prendre en charge des demandeurs d'asile ne pouvant pas bénéficier d'un hébergement en CADA, par manque de place ou statutairement : déboutés ou inscrits dans une procédure prioritaire.

– Les centres provisoires d'hébergement (CPH) accueillent les réfugiés et préparent leur insertion. Pour y accéder, il faut avoir le statut de réfugié et être sans logement ni ressources. Les CPH sont financés au titre de l'aide sociale de l'État.

Le logement accompagné

– Les résidences sociales offrent un logement temporaire à des personnes en capacité d'occuper un logement autonome, mais éprouvant des difficultés particulières d'ordre économique ou social (besoin d'un lien social par un accompagnement léger). Ces résidences peuvent être entièrement créées ou provenir de la transformation de foyers de jeunes travailleurs ou de foyers de travailleurs migrants.

– Les maisons relais (anciennement pensions de famille) sont des habitats de petite taille associant des appartements privatifs et des espaces collectifs (salle de réunion, buanderie, cuisine familiale). Un « hôte » (ou parfois un « couple d'hôtes »), financé par une subvention de la direction départementale de la cohésion sociale, a pour mission d'organiser, avec les travailleurs sociaux ou les professionnels de santé, la vie quotidienne de la maison et d'assurer une présence sociale visant à rassurer et à accompagner les locataires en cas de besoins. Les maisons relais accueillent des personnes à faible niveau de ressources dans une situation d'isolement ou d'exclusion lourde et qui peuvent difficilement accéder à un logement de droit commun ou s'y maintenir en raison de leur difficulté à vivre seules. L'objectif est de leur permettre d'intégrer durablement un logement en toute autonomie en favorisant la réadaptation à la vie quotidienne. Les résidences d'accueil sont des maisons relais dédiées aux personnes souffrant d'un handicap psychique.

Autres

Les établissements d'accueil mère-enfants (ou centres maternels) ont pour objectif d'aider les femmes enceintes ou les mères isolées accompagnées d'enfants de moins de 3 ans, qui ont besoin d'un soutien matériel et psychologique, dans le but d'éviter les abandons d'enfants. Ils sont financés au titre de l'aide sociale à l'enfance des conseils départementaux.

tants avec de fortes disparités régionales (carte 1). Le nombre de places par habitant le plus élevé se trouve en Alsace, avec 2,4 places pour 1 000 habitants. Les régions métropolitaines les moins équipées sont la Bretagne, la Corse, le Limousin, le Poitou-Charentes et l'Aquitaine avec une place pour 1 000 habitants. Enfin, les départements d'outre-mer ne disposent que de 0,4 place pour 1 000 habitants et ne comprennent aucun CADA.

Le taux d'occupation des établissements d'hébergement atteint 96 %

Les 101 000 places disponibles sont occupées, au 15 décembre 2012, par 96 800 personnes en difficulté sociale, dont 28 300 mineurs, soit un taux d'occupation de 96 %. Celui-ci est identique au taux moyen dans les quatre principales régions d'accueil.

Entre 2008 et 2012, le taux d'occupation augmente de 3 points, parallèlement à un accroissement de la capacité d'accueil (+18 %) sous la pression de la demande, de la mobilisation des acteurs et des réformes successives de la politique d'hébergement depuis les années 2000, souvent accompagnées d'objectifs quantifiés de places.

Dans les CHRS, le taux d'occupation moyen évolue au même rythme que celui du taux national. Il est en hausse de 3 points et atteint 96 %. Même les maisons relais, dont le nombre de places a fortement augmenté en quatre ans, déclarent un taux d'occupation en hausse de 4 points (91 %). Les deux principaux dispositifs d'accueil des étrangers, les CPH (centres provisoires d'hébergement) et les CADA, sont saturés avec des accroissements respectifs de 6 et 2 points (tableau 2).

Forte hausse du nombre de places dans les maisons relais et stabilité en CHRS

La structure de l'hébergement et du logement accompagné s'est modifiée dans un contexte institutionnel en évolution (encadré 3). La loi de 2007 et, dans une moindre mesure, celle votée fin 2009 sur la refondation de la politique de l'hébergement et de l'accès au logement orientent en partie les tendances constatées entre 2008 et 2012. En renforçant le principe de continuité dans la prise en charge des sans-abri, initié par le Plan d'action renforcé pour les sans-abri (PARSA), la loi de 2007, qui institue le « droit au logement opposable » (DALO), rend obligatoire l'orientation et l'accompagnement des personnes hébergées en urgence. L'objectif affiché est de réduire l'accueil d'urgence au profit de structures pérennes, comme l'hébergement de stabili-

TABLEAU 1

Activité d'hébergement des établissements par région en 2012

Régions	Nombre d'établissements	Capacités au 15 décembre 2012		Effectifs présents au 15 décembre 2012	Taux d'occupation au 15 décembre 2012 (en %)	Sorties au cours de l'année 2012*
		Places permanentes	Places financées en tout ou partie par l'allocation de logement temporaire			
Île-de-France	487	23 500	2 500	22 620	96	260 899
Rhône-Alpes	267	12 100	1 800	11 700	97	26 087
Provence – Alpes-Côte d'Azur	171	7 500	400	7 300	97	104 738
Nord – Pas-de-Calais	152	6 100	900	5 800	95	11 223
Lorraine	94	4 400	500	4 150	94	9 285
Alsace	95	4 400	700	4 350	99	9 415
Pays de la Loire	107	4 200	500	4 000	95	8 921
Centre	97	3 900	400	3 700	95	6 627
Haute-Normandie	77	3 600	80	3 400	94	8 193
Aquitaine	103	3 500	300	3 290	94	8 826
Midi-Pyrénées	110	3 200	200	3 180	99	11 702
Picardie	89	3 200	100	3 170	99	4 817
Languedoc-Roussillon	106	3 200	400	3 000	94	7 139
Bretagne	115	3 000	70	3 000	100	12 099
Bourgogne	83	2 900	200	2 760	95	7 238
Champagne-Ardenne	70	2 800	100	2 600	93	4 127
Franche-Comté	66	2 200	700	2 000	91	15 899
Basse-Normandie	75	2 000	400	1 810	91	9 924
Poitou-Charentes	53	1 800	50	1 800	100	11 922
Auvergne	38	1 500	100	1 360	91	8 601
Limousin	19	700	20	650	93	1 083
La Réunion	10	400	30	350	88	1 445
Corse	12	300	20	300	100	13 070
Martinique	14	300	0	240	80	306
Guadeloupe	6	150	0	100	67	655
Guyane	6	150	30	170	113	524
Ensemble	2 524	101 000	10 500	96 800	96	564 764

* Certaines personnes peuvent être comptabilisées plusieurs fois dans les sorties définitives de différents établissements au cours de l'année 2012.

Champ • France entière, situation au 15 décembre 2012.

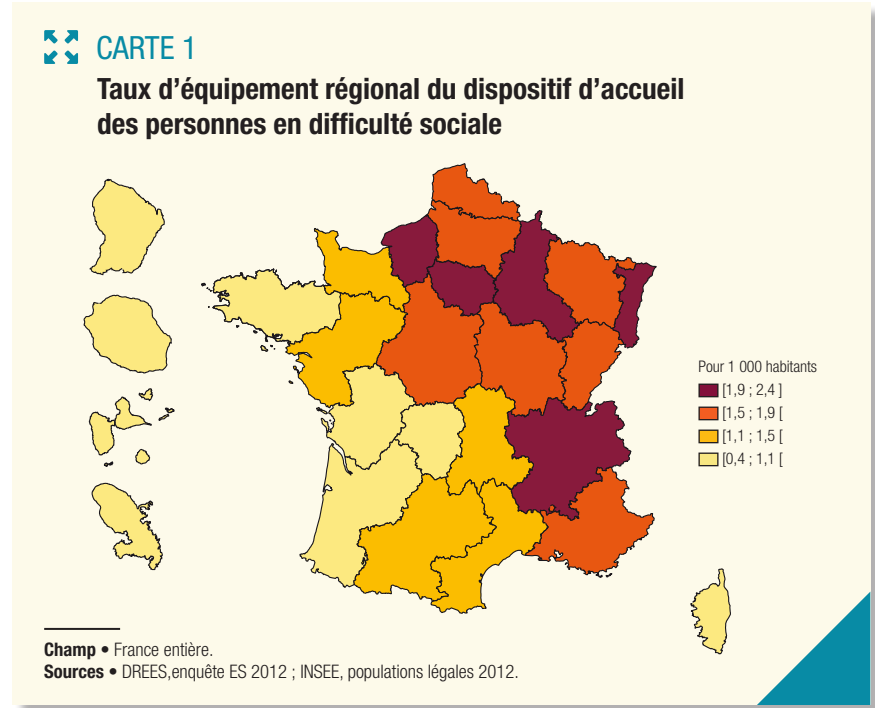
Sources • DREES, enquête ES 2012.

2. Sauf si la situation de la personne nécessite un hébergement.

sation ou d'insertion dans les CHRS qui dispensent un accompagnement social dans la durée. Côté logement, il s'agit de favoriser le logement social adapté et accompagné, en particulier les maisons relais dont les caractéristiques sont de nature à faciliter l'insertion des publics très modestes, dans une situation d'isolement ou d'exclusion lourde.

La refondation de la politique de l'hébergement et de l'accès au logement s'appuie sur la stratégie du « logement d'abord ». L'hébergement n'est plus un point de passage obligé pour parvenir à un logement ; la priorité est désormais l'accès direct au logement de droit commun, y compris pour les publics les plus vulnérables², avec un accompagnement social chaque fois que c'est nécessaire. La mise en œuvre de cette politique s'appuie sur le développement du logement accompagné à travers des résidences sociales, en particulier les maisons relais.

En 2007, la cible fixée par le PARSA est de 12 000 places en maisons relais. Fin 2012, la capacité d'accueil s'élève à 10 500 places à la suite de la création de 5 900 places supplémentaires de logements accompagnés entre 2008 et 2012, soit une augmentation de 128 % (tableau 3). Les « autres centres d'accueil », qui comprennent notamment les CHU, ont conti-



nué à développer leur capacité (+53 %) ; plus de huit places sur dix sont des places d'urgence (59 %) ou de stabilisation (23,5 %) (encadré 4).

En revanche, l'offre d'accueil des CHRS stagne depuis 2008, après avoir fortement augmenté entre 2004 et 2008, à la suite de la mise en œuvre du plan de cohésion sociale, puis du PARSA et de la loi DALO. Elle reste toutefois la plus importante avec

41 000 places fin 2012. L'hébergement y est principalement durable : dans 79 % des cas, ce sont des places d'insertion.

L'accueil d'urgence et de stabilisation se renforce

Bien que les 36 700 places d'insertion restent en tête au sein du dispositif d'accueil, elles ne constituent que 36 % du parc total d'hébergement et de logement

TABLEAU 2
Activité d'hébergement par catégorie d'établissements en 2012

	Nombre d'établissements	Capacités au 15 décembre 2012			Taux d'occupation au 15 décembre 2012 (en %)	Sorties au cours de l'année 2012*
		Places permanentes	Places financées en tout ou partie par l'allocation de logement temporaire	Effectifs présents au 15 décembre 2012		
Centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS)	875	41 000	1 500	39 300	96	128 370
Autres centres d'accueil	598	18 400	8 700	17 300	94	410 634
Maisons relais, résidences d'accueil	546	10 500	100	9 600	91	1 951
Établissements d'accueil mère-enfants	171	6 000	200	5 400	90	7 107
Centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA)	274	21 500	0	21 600	100	13 702
Centres provisoires d'hébergement (CPH)	29	1 600	0	1 600	100	1 808
Dispositif national d'accueil d'urgence des demandeurs d'asile	31	2 000	0	2 000	100	1 193
Ensemble	2 524	101 000	10 500	96 800	96	564 764

* Certaines personnes peuvent être comptabilisées plusieurs fois dans les sorties définitives de différents établissements au cours de l'année 2012.

Champ • France entière, situation au 15 décembre 2012.

Sources • DREES, enquête ES 2012.

accompagné en 2012 et baissent de 8 points par rapport à 2008.

Face à l'urgence sociale, provoquée notamment par la crise économique de 2008, le volume des places destinées à l'urgence a dû être nettement renforcé (+55 %). Le droit légal à l'hébergement d'urgence, affirmé dans la loi DALO³, s'applique « à toute personne sans abri qui se trouve dans une situation de détresse médicale, psychique et sociale ». Les nouvelles places sont

concentrées pour l'essentiel dans « d'autres centres d'accueil », en particulier les CHU, davantage spécialisés dans l'accueil d'urgence que les autres types de structures.

Avec 7 700 places disponibles fin 2012, les places de stabilisation augmentent également, de 12 % par rapport à fin 2008. Créées à partir de 2006 dans le dispositif « accueil, hébergement, insertion », objectif principal du PARSA en 2007, ces places permettent à des

personnes fortement désocialisées de reprendre pied dans un parcours d'insertion. Elles sont ouvertes dans les « autres centres d'accueil » (56 % des places de stabilisation) et dans les CHRS (44 %).

L'hébergement pérenne dans des établissements d'accueil mère-enfants, pour les femmes enceintes ou accompagnées d'un enfant de moins de 3 ans, a également progressé (14 % entre 2008 et 2012), offrant 5 800 places spécifiques.

•••
3. Dans l'ordonnance du 10 février 2012, le Conseil d'État réfute la possibilité d'une hiérarchie des priorités dans les situations d'urgence et affirme le caractère illégal des carences au droit à l'hébergement d'urgence, considéré comme une liberté fondamentale.

ENCADRÉ 3

Les grandes étapes de la politique de l'hébergement et de l'accès au logement depuis 2007

Si les années 1990 ont dessiné le cadre et le déploiement de l'hébergement des personnes défavorisées, les années 2000 marquent un tournant sous la pression des milieux associatifs et la montée du nombre de sans-abri. À partir de 2007, l'hébergement d'urgence va connaître de profondes transformations, préparant la voie vers un droit au logement opposable.

Le Plan d'action renforcé pour les sans-abri

Le Plan d'action renforcé pour les sans-abri (PARSA), adopté en janvier 2007, vise un changement radical du fonctionnement du dispositif d'urgence. Il reconnaît les limites d'un accueil ponctuel et de courte durée des personnes à la rue. L'objectif visé est l'amélioration qualitative de l'accueil d'urgence, en le ramenant dans le champ des centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) qui proposent un accompagnement social dans la durée. Pour cela, le plan avait prévu la conversion de places d'hébergement d'urgence en places de stabilisation, une catégorie d'hébergement qu'il crée et des places sous le statut des CHRS.

La loi DALO

L'institution du droit au logement opposable (DALO) par la loi du 5 mars 2007 renforce le principe de continuité dans la prise en charge des sans-abri. L'article 4 l'énonce en ces termes : « Toute personne accueillie dans une structure d'hébergement d'urgence doit pouvoir y demeurer, dès lors qu'elle le souhaite, jusqu'à ce qu'une orientation lui soit proposée. Cette orientation est effectuée vers une structure d'hébergement stable ou de soins, ou vers un logement, adaptés à sa situation. » Est donc institué également un droit à l'hébergement. Les centres d'hébergement ont désormais une mission de diagnostic et d'orientation. Le droit au logement devient opposable : les personnes qui remplissent les critères du droit au logement et qui ne se sont pas vu proposer de solutions peuvent déposer des recours devant le tribunal administratif contre l'État.

La loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion

La loi du 25 mars 2009 réaffirme les principes de l'inconditionnalité de l'hébergement, notamment sans condition de régularité de séjour, et de la continuité de la prise en charge. L'accueil dans un centre d'hébergement d'urgence et le maintien dans une structure adaptée des personnes qui en font la demande sont de droit. La loi crée également l'Office français de l'Immigration et de l'intégration (OFII), opérateur de l'État chargé de l'immigration légale.

La refondation de la politique de l'hébergement et du logement

Entre 2009 et 2012, la stratégie nationale de refondation constitue une nouvelle étape de la politique de l'hébergement et d'accès au logement et repose sur deux principes fondamentaux :

– l'édification d'un service public d'hébergement et d'accès au logement géré par les opérateurs associatifs sous la direction de l'État, chargé d'assurer la continuité de la prise en charge et d'apporter les prestations adaptées aux besoins. Pour piloter cette politique, une délégation interministérielle pour l'hébergement et l'accès au logement (DIHAL) est créée le 21 septembre 2010 ;

– la promotion d'une politique du « logement d'abord » : la priorité est l'accès au logement ordinaire de droit commun. Il n'y a donc pas de passage obligatoire par l'hébergement, sauf si la situation de la personne le justifie. Les personnes capables d'accéder à un logement autonome doivent être immédiatement orientées vers cette solution. Pour les autres, le logement, accompagné ou non, devra être la norme, chaque fois que c'est possible. Le diagnostic et l'accompagnement social sont essentiels pour réussir à mettre en œuvre cette approche. Le déploiement depuis 2010 du système d'information des services intégrés d'accueil et d'orientation vise un recensement exhaustif et continu de l'offre et des besoins.

TABLEAU 3

Capacités d'hébergement par type de places en 2012

	CHRS	Autres centres d'accueil	Maisons relais	Accueil mère-enfants	CADA	CPH	Accueil d'urgence des demandeurs d'asile	Ensemble
Places d'insertion	32 500	2 600	0	0	0	1 600	0	36 700
Places de stabilisation	3 400	4 300	0	0	0	0	0	7 700
Places d'urgence	4 800	10 800	0	200	50	0	0	15 850
Places en logement accompagné	100	200	10 500	0	0	0	0	10 800
Autres places d'hébergement	200	500	0	5 800	21 450	0	2 000	29 950
Ensemble	41 000	18 400	10 500	6 000	21 500	1 600	2 000	101 000

CHRS : centres d'hébergement et de réinsertion sociale. CADA : centres d'accueil pour demandeurs d'asile. CPH : centres provisoire d'hébergement.

Champ • France entière, situation au 15 décembre 2012.

Sources • DREES, enquête ES 2012.

...
4. Ces places n'étaient pas incluses dans le périmètre des éditions précédentes de l'enquête.

25 000 places dans le dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile et des réfugiés

Le dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile et des réfugiés a été particu-

lièrement sollicité avec la hausse générale de la demande d'asile et l'engorgement de l'instruction des dossiers qui a rallongé les délais d'examen, l'offre de places n'ayant pas augmenté au rythme de la demande. Il comprend un total de 25 000 places

permanentes, en 2012 (carte 2). Il inclut les 2 000 places d'accueil d'urgence pour demandeurs d'asile⁴, qui s'ajoutent aux 21 500 places disponibles en CADA, soit 400 places supplémentaires par rapport à 2008. Après la forte hausse enregistrée entre 2004 et 2008 (+40 %), celle-ci s'est depuis ralentie (+2 % de 2008 à 2012). Il convient d'ajouter l'offre d'hébergement des centres provisoires d'hébergement (CPH), qui stagne depuis quatre ans avec 1 600 places disponibles en 2012.

ENCADRÉ 4 Typologie des places

Places d'urgence

Hébergement à prise en charge immédiate et pour une durée d'intervention de quelques jours (quinze au maximum). Les « autres centres d'accueil » incluent les centres d'hébergement d'urgence.

Places d'hébergement plus pérennes avec accompagnement social

– Places de stabilisation : hébergement sans limitation de durée mais à vocation transitoire en faveur des personnes fortement désocialisées, intermédiaire entre les hébergements d'urgence et d'insertion. Cette catégorie d'hébergement a été créée par le Plan d'action renforcé pour les sans-abri en 2007.

– Places d'insertion : hébergement dans la durée de personnes confrontées à des difficultés sociales, qui peut être associé à des actions permettant aux personnes prises en charge de retrouver leur autonomie. On les trouve principalement dans les centres d'hébergement et de réinsertion sociale.

Logement avec accompagnement social

– Places en logement accompagné : modalité de logement associant logements privés, espaces collectifs et services collectifs. Les personnes habitant dans ces logements, que ce soit d'une manière temporaire ou plus durable, versent une redevance ou un loyer. Elles ont un statut d'occupant (bail ou titre d'occupation), bénéficient de garanties de maintien dans les lieux et d'aides au logement. La plupart du temps, il s'agit de places dans des maisons relais.

– Allocation de logement temporaire (ALT) : les logements sont proposés pour des périodes limitées et ne permettent pas l'ouverture du droit aux aides personnelles au logement. L'ALT est attribuée aux opérateurs en capacité d'assurer un accompagnement social des ménages, notamment pour permettre à ces derniers d'accéder ultérieurement à un logement plus pérenne.

Autres type de places

– Autres places d'hébergement : places d'hébergement ne relevant ni de l'insertion à proprement parler, ni de la stabilisation, ni de l'urgence. L'essentiel de ces places se trouve dans les accueils mère-enfants ou au sein du dispositif national d'asile.

57 % des places sont proposées en appartement

Les personnes accueillies bénéficient souvent d'un espace pour elles ou leur famille. La majorité de ces places (57 %) sont situées dans des appartements ou des maisons, 29 % dans des logements de trois pièces ou plus. Ces habitations peuvent accueillir des personnes seules ou des familles, mais aussi être partagées. 20 % des places proposées le sont en chambre individuelle et 11 % dans une chambre aménagée pour un couple ou une famille (tableau 4).

Les places offertes dans des dortoirs et des « chambres partagées » représentent une place sur dix. Ces modalités d'hébergement sont surtout proposées par les « autres centres d'accueil » où elles représentent un quart des places disponibles fin 2012.

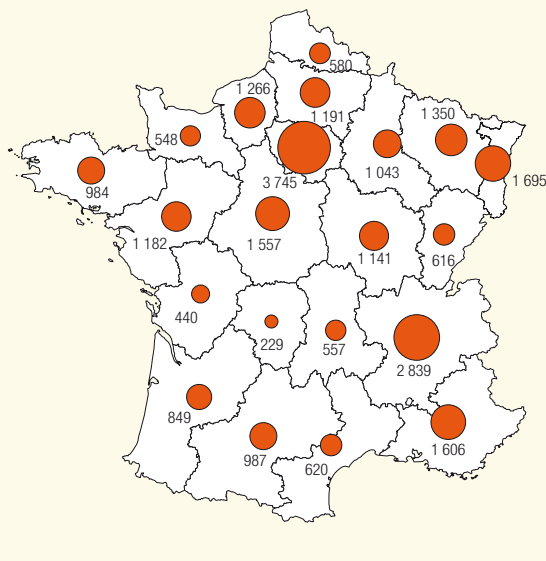
Le plus souvent, il s'agit de places localisées au sein même des établissements d'hébergement, alors que 39 % correspondent à des logements indépendants disséminés en ville. Dans ce cas, il s'agit surtout d'appartements (de quatre pièces en général).

Des publics prioritaires pour la majorité des établissements

Certains établissements spécialisés donnent la priorité à des publics particuliers. C'est le cas des établissements d'accueil mère-enfants qui hébergent des femmes enceintes ou des mères isolées accompagnées d'un enfant de moins de 3 ans. Toutefois, 48 % d'entre eux accordent aussi une priorité aux femmes victimes de violences, 40 % aux jeunes mères de moins de 25 ans et 23 % aux personnes relevant de mesures judiciaires. De même, les établissements

CARTE 2

Localisation régionale des places d'accueil pour les demandeurs d'asile et les réfugiés



Champ • France métropolitaine. Établissements : CADA, CPH, accueil d'urgence.
Sources • DREES, enquête ES 2012.

TABLEAU 4

Répartition des places selon le mode d'hébergement en 2012

	CHRS	Autres centres d'accueil	Maisons relais	Accueil mère-enfants	CADA	CPH	Accueil d'urgence des demandeurs d'asile	Ensemble
Chambres individuelles (hors chambres d'hôtel)	17	19	10	3	14	18	56	20
Chambres aménagées pour couples et familles	9	17	1	23	23	6	35	11
Chambres partagées entre plusieurs adultes	14	18	1	0	2	0	0	8
Dortoirs (salle commune contenant au moins cinq lits)	1	7	0	0	0	0	0	2
Studios ou logements de type T1	12	8	36	24	4	2	2	12
Appartements ou maisons de type T1	4	3	35	7	3	2	0	7
Appartements ou maisons de type T2	11	6	9	18	8	7	3	9
Appartements ou maisons de type T3	17	9	4	18	23	27	2	15
Appartements ou maisons de type T4 ou plus	14	12	4	6	23	37	2	14
Chambres d'hôtel	1	1	0	1	-	1	0	2
Ensemble	100	100	100	100	100	100	100	100

En %

CHRS : centres d'hébergement et de réinsertion sociale. CADA : centres d'accueil pour demandeurs d'asile. CPH : centres provisoire d'hébergement.

Champ • France entière, situation au 15 décembre 2012.

Sources • DREES, enquête ES 2012.

participant à l'accueil d'urgence des réfugiés sont 8 % à déclarer se consacrer aux demandeurs d'asile⁵, tout comme certains CADA (38 %) ouvrent leurs portes aux réfugiés. En revanche, les CPH sont dédiés à l'hébergement et à l'insertion des réfugiés.

Les CHRS ont un statut plus généraliste. Néanmoins, 56 % d'entre eux déclarent un ou plusieurs publics prioritaires. Comme en 2008, les plus cités sont les femmes victimes de violences (35 % des établissements), les jeunes de moins de 25 ans (32 %), les personnes confrontées à l'alcoolisme, aux toxicomanies ou à d'autres dépendances (29 %). Les « autres centres d'accueil » sont moins nombreux à définir des publics prioritaires (45 %). Il s'agit le plus souvent de jeunes de moins de 25 ans et de femmes victimes de violences.

Si, aujourd'hui encore, une majorité de maisons relais s'adressent à des publics prioritaires, c'est de moins en moins le cas (54 % fin 2012 contre les deux tiers fin 2008). Cependant, leur activité reste orientée vers les personnes nécessitant un accompagnement en raison des risques liés à leur isolement ou à leurs difficultés de socialisation : personnes sortant d'un établissement psychiatrique ou souffrant

de troubles psychiques (47 % des établissements, en particulier les résidences d'accueil), personnes confrontées à l'alcoolisme, aux toxicomanies ou à d'autres addictions (36 %), souffrant de troubles du comportement (32 %) ou de pathologies lourdes et invalidantes (14 %). De plus en plus d'établissements acceptent des personnes accompagnées d'animaux (un quart fin 2012 contre 18 % fin 2008). 36 % des maisons relais l'autorisent alors que cette pratique est marginale en CADA ou en établissements d'accueil mère-enfants (respectivement 4 % et 3 %).

Un cinquième des admissions en CHRS sont passées par les services intégrés d'accueil et d'orientation

Les services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO) assurent la coordination des acteurs locaux de l'hébergement et du logement pour construire une offre structurante sur le territoire. Ils ont été créés, en 2010, dans le cadre de la refondation de la politique d'hébergement et d'accès au logement dont la stratégie s'appuie sur la mise en place d'un service public d'hébergement. Leurs missions consistent à centraliser les demandes de prises en charge,

à recenser les places disponibles, à procéder à une première évaluation et à orienter les personnes sans abri vers la solution la plus adaptée. Fin 2012, 20 % des admissions en CHRS sont passées par un SIAO. Les services d'accueil et d'orientation (SAO) assurent une fonction d'écoute et proposent des réponses aux difficultés des occupants qui nécessitent une résolution rapide. Ils peuvent offrir divers services comme les tâches administratives (boîte aux lettres, domiciliation, etc.), l'hygiène, l'alimentation, ainsi que diverses formes d'hébergement selon la situation des personnes. Ils ont aussi la possibilité d'assurer la gestion du 115⁶ et sont présents dans 9 % des CHRS et 6 % des « autres centres d'accueil ».

Des services d'accompagnement étendus

L'activité d'hébergement comprend souvent des prestations d'accompagnement, d'insertion ou d'aides diverses (tableau 5, disponible sur le site internet de la DREES). Celles-ci ont été renforcées avec les orientations de la politique d'hébergement qui mettent l'accent sur les services d'accompagnement. Ainsi, 91 % des établissements proposent une aide aux démarches administratives et juri-

-
- 5. Un demandeur d'asile est un étranger inscrit dans une procédure dont l'objectif est la reconnaissance du statut de réfugié.
- 6. Une plate-forme « 115 » correspond à une ligne téléphonique d'accueil et d'aide aux personnes sans abri et en grande difficulté sociale, gratuite et disponible 24 heures sur 24.

diques. Cette assistance s'est généralisée à pratiquement tous les CADA (98 %). La domiciliation, qui permet aux personnes sans abri de disposer d'une adresse postale pour y recevoir notamment le courrier administratif, est essentielle pour favoriser l'accès aux droits et le recours aux aides. Ce service s'est étendu (62 % des établissements fin 2012 contre 53 % fin 2008), en particulier après la loi DALO de 2007 qui a cherché à s'assurer de sa mise en œuvre sur l'ensemble du territoire.

Appelé à jouer un rôle majeur dans le cadre rénové de la politique d'hébergement, l'accompagnement vers ou dans le logement consiste à aider les personnes à constituer des dossiers pour l'obtention des aides financières, à rechercher et à déposer les demandes de logement. Cette aide se poursuit également par un accompagnement social après l'intégration dans un logement pour s'assurer du respect des règles de vie vis-à-vis du bailleur (par exemple, paiement régulier du loyer, intervention par le biais d'une médiation en cas de nuisances sonores ou visuelles). Cet accompagnement est désormais présent dans 84 % des établissements, surtout en CHRS (92 %) et dans les établissements d'accueil mère-enfants. L'accompagnement vers l'emploi est également présent dans 95 % des CPH, 94 % des CHRS et 87 % des établissements d'accueil mère-enfants.

L'aide à la parentalité est dispensée dans 59 % des établissements, notamment ceux qui accueillent une proportion importante d'enfants. Les organismes d'accueil mère-enfants fournissent couramment ce soutien aux parents (89 %), mais pas toujours un service de crèche ou de garderie (45 %). En termes d'équipement, 37 % des établissements disposent d'une restauration

collective : ils sont 53 % parmi les établissements d'accueil mère-enfants, 48 % parmi les CHRS et 40 % parmi les « autres centres d'accueil ». Les possibilités de restauration individuelle sont davantage proposées dans les CPH (49 %) et les CADA (66 %).

Par ailleurs, 54 % des CHRS distribuent des produits alimentaires, des bons ou des tickets-restaurant et 13 % d'entre eux proposent un accès à des produits à coûts réduits ou même à l'autoproduction alimentaire.

Concernant la santé et les soins, 91 % des CADA et 88 % des CHRS proposent un service d'accompagnement. La possibilité de soins immédiats est présente dans 47 % des établissements d'accueil mère-enfants, 38 % des CADA et 36 % des CHRS. Des équipements sanitaires (douche, machine à laver, etc.) sont présents dans 82 % des CHRS, des « autres centres d'accueil » et des CADA.

Des activités en journée sont organisées par certains établissements, afin d'améliorer l'insertion des personnes accueillies. Ainsi, 8 % des établissements proposent des activités professionnelles en atelier et 5 % assurent une insertion par l'activité économique. Ce sont principalement des CHRS.

Éducateurs spécialisés et surveillants de nuit sont les premiers métiers de l'hébergement

Le taux d'encadrement – effectifs employés en équivalent temps plein (ETP) pour 100 places – est en moyenne de 19 % (tableau 6, disponible sur le site internet de la DREES). Il varie de 9 % pour les CADA à 48 % pour les établissements d'accueil mère-enfants.

La plus grande partie du personnel (47 % des ETP) exerce des fonctions éducatives, pédagogiques et sociales. Les

éducateurs spécialisés constituent la première profession de l'hébergement. Ils représentent 16 % du personnel et sont particulièrement présents dans les établissements d'accueil mère-enfants (20 %) et les CHRS (18 %). Les moniteurs-éducateurs forment 5 % du personnel, comme les assistants de service social. Les conseillers en économie sociale familiale, qui aident les adultes à résoudre les difficultés rencontrées dans la vie quotidienne, sont plus nombreux dans les CADA (9 %) et les CPH (11 %), ainsi que dans le dispositif d'accueil d'urgence des demandeurs d'asile (10 %).

Le personnel de direction et des services administratifs et généraux regroupe 42 % des emplois. À eux seuls, les surveillants de nuit représentent 10 % du personnel (11 % en CHRS, 16 % dans les « autres centres d'accueil ») et forment la deuxième profession de l'hébergement. Par ailleurs, les maîtres de maison constituent 20 % du personnel en maisons relais, structures conçues autour d'un hôte ou d'un couple d'hôtes.

Le personnel médical, paramédical et les psychologues occupent une place particulière dans les établissements d'accueil mère-enfants et représentent 20 % du personnel. Il s'agit alors essentiellement d'auxiliaires de puériculture (12 %) et de psychologues (3 %).

Par ailleurs, de nombreux bénévoles apportent ponctuellement leur concours, notamment dans les « autres centres d'accueil ». En 2012, ils sont 5 300 à apporter leur aide aux établissements d'accueil pour adultes et familles en difficulté sociale, en complément de la présence régulière des 27 000 salariés (19 700 équivalents temps plein).

LA DREES SUR INTERNET

Retrouvez toutes nos publications sur notre site

www.drees.sante.gouv.fr

Retrouvez toutes nos données sur

www.data.drees.sante.gouv.fr

Pour recevoir nos avis de parution

www.drees.sante.gouv.fr/les-avis-de-parution,2052.html

Directeur de la publication : Franck von Lennep

Responsable d'édition : Carmela Riposa

Secrétaires de rédaction : Sabine Boulanger et Laurence Grivet

Composition et mise en pages : Stéphane Jeandet

Conception graphique : Julie Hiet et Philippe Brulin

Imprimeur : Imprimerie centrale de Lens

Pour toute information : drees-infos@sante.gouv.fr

Reproduction autorisée sous réserve de la mention des sources •

ISSN papier 1292-6876 • ISSN électronique 1146-9129 • AIP 0001384



Document n°3 :

Cour des comptes, rapport public annuel 2017 *"L'hébergement des personnes sans domicile : des résultats en progrès, une stratégie à préciser"* (extraits), février 2017.

L'hébergement des personnes sans domicile : des résultats en progrès, une stratégie à préciser

PRÉSENTATION

Selon les données de la dernière enquête nationale de l'Insee consacrée à ce sujet, les personnes sans domicile représentaient en 2012 environ 141 000 personnes en France métropolitaine, soit 0,2 % de la population. L'importance et la composition de ce public ont fortement évolué au cours de la période récente : leur nombre a progressé de 44 % par rapport à 2001 ; on compte davantage de femmes et de familles ; le pourcentage d'enfants a progressé d'environ 40 % en dix ans ; la part des étrangers est passée de 38 % à 53 % ; enfin, environ un quart des personnes sans domicile travaille et 10 % sont diplômés de l'enseignement supérieur²⁰².

Dans un rapport établi en 2011 à la demande du comité d'évaluation et de contrôle (CEC) de l'Assemblée nationale²⁰³, la Cour des comptes avait mis en exergue quatre domaines d'amélioration de la politique publique de l'hébergement des personnes sans domicile : la connaissance de la population des sans-domicile ; la capacité à mettre en place l'objectif du « logement d'abord », qui vise à orienter aussi rapidement que possible cette population vers un logement stable ; le fonctionnement des commissions de coordination et de prévention des expulsions (CCAPEX) ; l'organisation et le pilotage de cette politique, tant au niveau national que local.

La Cour avait également accompagné ses constats de 25 recommandations. Depuis lors, certaines d'entre elles ont été mises en œuvre et des efforts budgétaires importants ont été accomplis par l'État.

²⁰² Insee, Les sans-domicile, *Économie et statistique*, n° 488-489, septembre 2016, disponible sur www.insee.fr.

²⁰³ Cour des comptes, *Communication au Président de l'Assemblée nationale pour le comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques : La politique publique de l'hébergement des personnes sans domicile*, novembre 2011, 507 p., disponible sur www.ccomptes.fr

Néanmoins le contexte économique, social et international pèse lourdement sur les actions entreprises et nécessite plus que jamais une clarification des objectifs publics. La crise économique prolongée, d'une part, l'accroissement récent des flux migratoires en Europe, d'autre part, ont en effet des impacts forts sur les dispositifs de prise en charge des personnes sans domicile.

La politique publique de l'hébergement d'urgence a enregistré des progrès notables dans le domaine des capacités d'accueil et dans les conditions de prise en charge des personnes sans domicile (I). Toutefois, l'impact de la crise économique et du contexte international n'a pas permis une adaptation suffisante à des besoins sans cesse croissants (II). Cette politique nécessite dès lors un pilotage plus précis, notamment sur le plan budgétaire, et une articulation mieux définie avec les autres politiques publiques qui influent sur la demande d'hébergement d'urgence (III).

I - Un effort important de l'État pour mieux accueillir les personnes sans domicile

La politique d'hébergement des personnes sans domicile relève de la responsabilité de l'État.

Plusieurs solutions d'accueil sont disponibles, selon les problèmes rencontrés par les personnes concernées. Il convient à cet égard de distinguer les dispositifs généralistes, destinés à l'ensemble des personnes sans domicile, et le dispositif national d'accueil, réservé aux étrangers ayant déposé une demande d'asile.

Les dispositifs généralistes

- *Les dispositifs d'hébergement* : ils comprennent notamment les centres d'hébergement d'urgence, les nuitées d'hôtel principalement réservées aux familles, les lits halte soins santé et les centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS). L'accueil, d'une durée normalement limitée, ne donne pas lieu à l'établissement d'un bail ou au paiement d'un loyer, ce qui n'exclut pas une participation financière. Ainsi, les personnes accueillies en CHRS ou en structure d'insertion doivent acquitter une participation financière, dès lors qu'elles disposent de revenus. Les conditions de calcul de cette participation sont fixées par arrêtés préfectoraux. Elle varie de 10 % à 40 % en fonction des revenus et des services proposés (restauration ou non).

- *Les dispositifs de logement* : les personnes accueillies ont un statut d'occupant et paient un loyer ou une redevance en fonction de leurs revenus. Elles sont hébergées temporairement ou de manière plus durable et ont une garantie de maintien dans les lieux. Il s'agit par exemple des résidences sociales, des pensions de famille, des foyers de jeunes travailleurs, des logements foyers pour personnes âgées, ou de logements ordinaires en sous-location ou en gestion locative adaptée, avec un accompagnement social des locataires.

Le dispositif national d'accueil (DNA)

Il comprend plusieurs structures : les centres d'accueil de demandeurs d'asile (CADA), les hébergements d'urgence pour demandeurs d'asile (HUDA), à caractère temporaire ou pérenne, et les places d'accueil temporaire du service de l'asile (AT-SA). Les personnes n'ayant pas encore déposé de demande d'asile ou ayant été déboutées de leur demande ne peuvent en bénéficier.

Si les structures d'hébergement et de logement adapté sont intégralement financées par l'État et gérées généralement par des associations, les collectivités locales sur le territoire desquelles elles sont implantées contribuent à la qualité de l'accueil et à l'insertion proposée aux sans-domicile.

A - Une forte augmentation des capacités d'accueil

Face à l'augmentation des besoins d'hébergement d'urgence et de logement adapté, l'État est intervenu de façon importante : en 2016, les crédits de paiement inscrits en loi de finances initiale s'élevaient à 1,98 Md€ pour l'ensemble formé par la politique d'hébergement généraliste (action 12 du programme 177 – *Hébergement et logement adapté*) et les actions en faveur des demandeurs d'asile (programme 303 – *Immigration et asile*), soit une progression de 56,6 % en six ans.

1 - L'augmentation du nombre de places dans les dispositifs généralistes

Cet accroissement des moyens budgétaires s'est traduit en particulier par une augmentation des capacités d'accueil dans les dispositifs généralistes, tant dans le logement accompagné que dans les structures d'hébergement d'urgence.

Tableau n° 1 : évolution du nombre de places ouvertes et financées

<i>Nombre de places</i>	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<i>Logement accompagné</i>	94 653	99 665	126 492	134 199	185 583	209 749	215 750
<i>Hébergement d'urgence</i>	70 120	72 268	75 574	82 288	93 591	103 866	112 366
Total	164 773	171 933	202 066	216 487	279 174	313 615	328 116

Source : Cour des comptes d'après données de la délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (DIHAL), avril 2016, sur la base de l'enquête AHI de la direction générale de la cohésion sociale (DGCS)

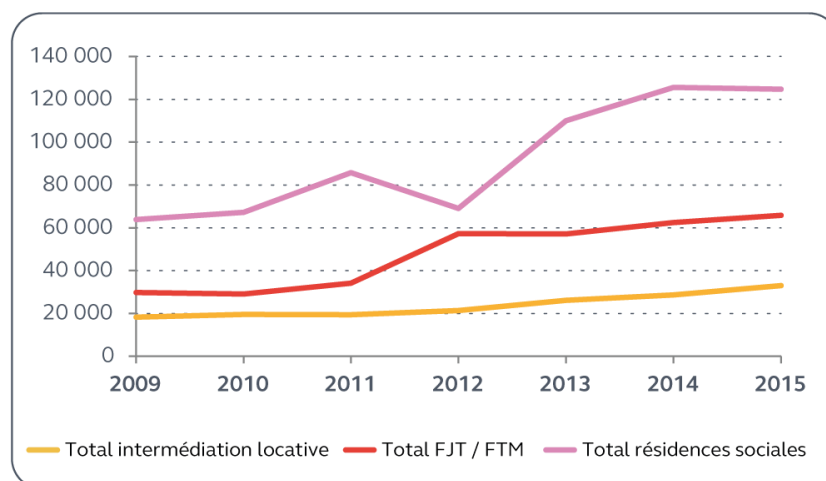
a) Le logement accompagné

L'offre de logement accompagné est diverse : résidences sociales, pensions de famille (dont les résidences accueil ouvertes aux personnes en souffrance psychique), logements d'insertion, logements en intermédiation locative dans le parc social ou le parc privé, foyers de jeunes travailleurs (FJT) ou de travailleurs migrants (FTM). Le nombre de places a augmenté de 128 % entre 2009 et 2015 pour s'établir à 215 750 places.

L'accompagnement des personnes sans domicile se développe par l'intermédiaire de nombreux programmes, y compris orientés vers des publics en grande difficulté. Ainsi, le programme expérimental « un chez soi d'abord » expérimente depuis 2011 sur quatre sites (Marseille, agglomération lilloise, Toulouse et Paris) l'accès direct à un logement ordinaire pour 720 personnes sans-abri souffrant de troubles psychiques sévères et d'addictions, avec un accompagnement médico-social intensif. On peut également citer le développement des pensions de famille destinées à l'accueil, sans limitation de durée, de personnes disposant d'un faible niveau de ressources, placées dans une situation d'isolement ou d'exclusion, ou encore le programme « 10 000 logements accompagnés », lancé dans le cadre du pacte signé le 8 juillet 2013 entre l'État et l'Union sociale pour l'habitat (USH).

Le recours à l'intermédiation locative dans le parc privé a également progressé, même s'il se situe à un niveau moins élevé, ainsi que l'indique le graphique suivant.

Graphique n° 1 : évolution du nombre de places ouvertes et financées en logement accompagné



Source : Cour des comptes d'après données DIHAL

Dans le cadre de l'intermédiation locative, les propriétaires louent leur logement à une association ou un organisme de logement social, qui le prend à bail et le sous-loue à un tarif social à des ménages défavorisés, notamment des ménages relevant de l'hébergement d'urgence. La dépense publique couvre la différence entre le loyer social et le loyer de marché, ainsi que l'ensemble des charges de fonctionnement (prospection, prise à bail, gestion sociale, équipement des logements) et d'accompagnement social. En 2015, sur le plan national, 25 200 places environ étaient financées en intermédiation locative, contre 18 300 fin 2013²⁰⁴.

²⁰⁴ On constate une forte hausse des crédits consommés au titre de ce dispositif, qui passent de 14,5 M€ en 2010 à 54 M€ en 2015 (67,6 M€ prévus pour 2016). Néanmoins, l'écart entre les crédits consommés et les crédits inscrits en loi de finances tend à se réduire.

Une expérimentation d'intermédiation locative

Engagée en 2008 avec un objectif de 210 logements en sous-location sur le territoire de la petite couronne parisienne, l'expérimentation SOLIBAIL a connu une forte montée en puissance. En revanche, cet outil peine à se développer en dehors de l'Île-de-France. Des difficultés existent même dans des territoires où la pression sur l'hébergement et le logement n'est pas forte, soit du fait des hésitations des services déconcentrés à prendre des engagements financiers sur plusieurs années, soit en raison du manque de maîtrise des opérateurs.

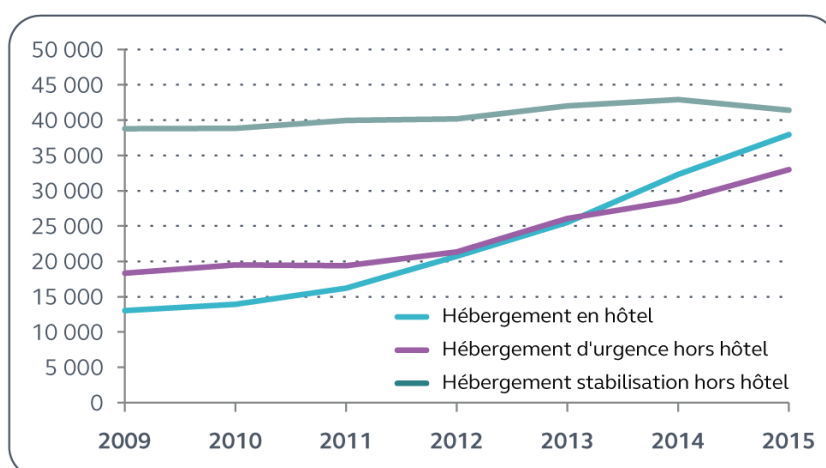
Deux autres difficultés sont observables. Ainsi, dans les centres d'hébergement, les ménages versent généralement une participation comprise entre 10 % et 25 % de leurs revenus ; de même, dans les logements temporaires, le taux d'effort se situe en deçà de 30 % et la plupart des ménages sont solvabilisés par l'aide personnalisée au logement (APL) ; or, dans le dispositif actuel de l'intermédiation locative, le taux d'effort réel peut aller jusqu'à 50 % du revenu, du fait d'un mode de calcul différent des charges réelles pesant sur le ménage²⁰⁵. Par ailleurs, des ménages peuvent être également orientés par défaut vers SOLIBAIL parce que cette offre peut être mobilisable plus rapidement qu'un logement social : à terme, le dispositif pourrait donc être en partie saturé par des ménages qui n'ont pas besoin d'accompagnement, mais seulement d'un logement durable.

b) L'hébergement d'urgence

Le dispositif d'urgence a été également fortement renforcé : environ 36 800 places ont été créées entre 2011 et 2015, soit une augmentation de 48 %, en dépit de la volonté initiale de remplacer les places d'hébergement d'urgence par des places de logement accompagné, qui répondent le plus souvent mieux aux besoins des personnes sans domicile.

²⁰⁵ La loi relative à l'égalité et à la citoyenneté prévoit une modification des textes permettant une meilleure prise en compte des revenus des ménages éligibles.

Graphique n° 2 : évolution des places d'hébergement



Source : Cour des comptes d'après DIHAL

La structure des places offertes est tributaire de l'évolution des publics. Ainsi, les familles ne peuvent être facilement hébergées dans les centres d'urgence ; elles sont plutôt dirigées vers des hôtels sociaux, ce qui contribue depuis quelques années à expliquer le recours massif aux nuitées hôtelières, auquel un plan de réduction tente de remédier depuis 2015.

2 - L'augmentation du nombre de places dans le dispositif national pour les demandeurs d'asile²⁰⁶

Le ministère de l'intérieur a également accompli, sur le programme 303, des efforts importants de création de places pour le dispositif consacré aux demandeurs d'asile. Entre 2011 et 2015, près de 12 000 places ont été créées, soit une augmentation de 27 % en quatre ans. Ainsi, on comptait fin 2015 29 778 places en CADA, 5 500 places en AT-SA et 18 910 places en HUDA. Mais elles sont encore insuffisamment nombreuses pour répondre à la demande d'hébergement : en janvier 2016, 40 % des demandeurs d'asile étaient hébergés en dehors du dispositif géré par le ministère de l'intérieur, soit par leurs propres moyens, soit pour partie dans les dispositifs d'urgence généralistes.

²⁰⁶ Cour des comptes, *Référé, l'accueil et l'hébergement des demandeurs d'asile*. Juillet 2015, 10 p., disponible sur www.ccomptes.fr

B - Une amélioration des conditions de prise en charge des personnes sans domicile

Depuis la loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et de lutte contre l'exclusion, l'objectif du « logement d'abord », visant à permettre aux personnes sans domicile de parvenir le plus tôt possible à un logement stable, au besoin avec l'appui d'un accompagnement social, s'est peu à peu imposé : en sens inverse, la notion de « parcours » obligatoire à travers différents dispositifs successifs (urgence, stabilisation, insertion) est peu à peu abandonnée.

La loi du 25 mars 2009 a également posé le principe de l'inconditionnalité de l'accueil dans les dispositifs d'hébergement d'urgence en cas de « détresse médicale, psychique ou sociale » (article L. 345-2-2 du code de l'action sociale et des familles). Elle prévoit aussi une aide en fonction de la situation de la personne (gîte, couvert, hygiène et première évaluation médicale, psychique et sociale). Elle souligne enfin la nécessité d'une continuité de la prise en charge, ce qui permet théoriquement un maintien dans les structures d'hébergement jusqu'à ce qu'une orientation soit proposée, assortie d'un accompagnement personnalisé²⁰⁷.

1 - La réussite du plan d'humanisation des centres d'hébergement

Un plan d'humanisation lancé en 2009 a nettement amélioré la situation dans les structures d'urgence et de stabilisation, notamment grâce au remplacement des dortoirs par des chambres individuelles ou pour deux personnes, à la construction de sanitaires en plus grand nombre, à la rénovation des peintures et des parties communes (cuisines communes, salles d'accueil), voire à la construction d'unités nouvelles.

²⁰⁷ Ce principe de la continuité de la prise en charge n'empêche pas l'ouverture de places temporaires supplémentaires pendant les mois d'hiver (entre 8 et 10 000). Néanmoins certaines places sont désormais pérennisées : on comptait 2 000 pérennisations en 2015 et 2 300 en 2016, essentiellement à Paris.

Évaluation du programme d'humanisation des centres d'hébergement

64 % des structures ont réalisé des travaux de réhabilitation pour un coût moyen par place de 20 237 €. 76 % des établissements ont réalisé des travaux d'individualisation et la surface des chambres individuelles a été augmentée en moyenne de 2 m². On constate également un accroissement de l'offre de services, qui se rapproche davantage de celle des logements foyers : ainsi, 41 % des chambres sont désormais équipées de sanitaires, contre 16 % avant les travaux. La surface des espaces collectifs (accueil, bagagerie) a également augmenté.

Des difficultés subsistent cependant. Même après les travaux, 21 % des établissements n'ont toujours pas d'espace d'accueil et 59 % d'espace bagagerie. En outre, si 56 % des établissements ont modifié leur projet social, moins de la moitié ont fait évoluer leurs prestations d'accompagnement. Enfin, plus de 40 % des structures d'urgence restent fermées pendant la journée.

Source : DIHAL et ANAH

2 - Une meilleure association des personnes accueillies à la vie des structures

Le plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté de 2013 a retenu le principe de la participation des personnes en situation de pauvreté à l'élaboration et au suivi des politiques publiques qui les concernent. Il se situe dans la continuité de la loi du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale, qui a permis l'association des personnes prises en charge aux projets des établissements, grâce à la création de conseils de la vie sociale (CVS). Cette participation se met en place plus aisément au niveau national qu'à l'intérieur des différentes structures d'hébergement, les publics accueillis ayant peu l'habitude d'une expression organisée au sein d'une collectivité.

3 - L'amélioration de la continuité de la prise en charge des personnes

Dans les centres d'hébergement d'urgence, l'application du principe de la continuité de la prise en charge conduit à moins souvent remettre les personnes à la rue après une nuit. Simultanément, les durées de prise en charge se sont allongées : à Paris, le nombre moyen de nuitées attribuées par personne est passé entre 2010 et 2015 de 45 à 99 nuitées par année pour les personnes isolées et les couples et de 130 à 191 nuitées pour les familles. Certains CHRS visités lors de l'enquête de la Cour atteignent des durées de présence moyenne supérieures à un an et demi, alors même qu'ils ne sont pas prévus pour cela. Cet allongement des durées de séjour révèle les difficultés rencontrées pour organiser la sortie des centres d'hébergement d'urgence, soit parce que le dispositif recherché ou un logement ordinaire ne sont pas disponibles, soit parce que la personne ne remplit pas les conditions administratives pour y accéder.

4 - Des progrès dans la prévention des expulsions locatives et la reconquête des contingents préfectoraux de logements sociaux

Les procédures de prévention des expulsions locatives développées depuis 1990 ont permis de contenir leur hausse dans un contexte où la part du loyer dans le budget des ménages a augmenté, ce qui accroît le risque d'impayés. Alors que le nombre de contentieux locatifs pour impayé de loyer ou défaut d'assurance a progressé de presque 13 % entre 2011 et 2014, le nombre d'expulsions impliquant une intervention effective de la force publique a diminué de 9 %.

En revanche, l'efficacité de la reconquête des contingents préfectoraux de logements sociaux est inégale : 90 % du contingent devrait être utilisé pour les publics prioritaires, mais, dans les faits, cette proportion est variable d'un département à l'autre. Certains progrès sont enregistrés²⁰⁸, mais 77 % des ménages prioritaires se trouvent en Île-de-France, où se concentrent la majorité des personnes sans domicile et où l'offre de

²⁰⁸ Pour la première fois depuis 2008, le nombre de personnes reconnues prioritaires au titre du droit au logement opposable (DALO) a commencé à diminuer légèrement en 2015 (58 183 ménages en 2015, contre 59 502 l'année précédente, soit - 2,2 %). 18 381 ménages ont été relogés en 2015, chiffre sensiblement identique à celui de l'année précédente.

logement social est limitée par la faiblesse de la rotation des locataires dans le parc existant.

5 - Une politique plus active de résorption des bidonvilles

Par ailleurs, 12 M€ ont été consacrés à la résorption des bidonvilles, ce qui a permis de mener une centaine d'opérations entre 2012 et 2015. ADOMA²⁰⁹ est notamment intervenu dans ce cadre en tant qu'opérateur, tant pour évaluer les besoins des personnes avant la destruction des campements que pour proposer des solutions de relogement aux personnes déplacées.

6 - La création des services uniques d'accueil et d'orientation

Un service intégré d'accueil et d'orientation (SIAO) a pour objet de gérer l'ensemble des places d'hébergement et de logements adaptés sur le territoire d'un département : grâce à cette concentration de l'offre, le taux d'occupation est amélioré, puisque toutes les places sont mutualisées et attribuées aux personnes sans domicile par un interlocuteur unique.

Les SIAO se mettent en place de façon inégale. Au 31 décembre 2015, un quart d'entre eux n'étaient pas encore unifiés : on décomptait ainsi 125 SIAO dans les 101 départements ayant répondu à une enquête de la direction générale de la cohésion sociale (DGCS).

En Île-de-France, quatre départements ont mis en place à l'été 2016 un SIAO unique : la Seine-Saint-Denis, la Seine-et-Marne, le Val d'Oise et les Hauts-de-Seine. Selon les services de l'État en région, les autres départements devraient être prochainement dotés d'un SIAO unique, à l'exception de Paris. En effet, dans ce département, le poids historique du SAMU social, qui gère le SIAO urgence et le numéro d'appel 115, ainsi que la complexité de ses relations avec les différentes associations gestionnaires, expliquent que le SIAO Insertion reste séparé et géré par un groupement de coopération sociale et médico-sociale. De même, dans les Hauts-de-France, le département du Nord comptait encore en juin 2016 trois SIAO et celui du Pas-de-Calais sept SIAO.

²⁰⁹ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2013*, Tome I – volume 2. De la SONACOTRA à Adoma : des dérives corrigées tardivement, p. 433-479. La Documentation française, février 2013, 547 p., disponible sur www.ccomptes.fr

Il convient de noter que l'application de gestion commune (le SI SIAO), qui doit être mise à leur disposition par l'État et permettrait de mieux connaître et suivre les publics, a subi un retard important depuis 2010.

II - Des efforts sensibles compromis par le contexte économique et social

A - L'impact de la crise économique et de la poussée migratoire sur la demande d'hébergement

Plusieurs facteurs extérieurs exercent une forte pression sur la politique d'hébergement généraliste.

Tout d'abord, les conséquences de la crise économique de 2008 ont entraîné une augmentation de la pauvreté monétaire²¹⁰ de 12,6 % entre 2008 et 2014. Elle concerne désormais 8,8 millions de personnes, soit 14,1 % de la population métropolitaine. Cette évolution a eu un impact sur le nombre de personnes sans domicile.

D'autre part, la France a enregistré une augmentation du nombre de demandeurs d'asile de 27 % entre 2012 et 2015, date à laquelle ce nombre a atteint 80 075 personnes²¹¹. Le nombre de premières demandes d'asile a, en outre, continué à progresser de 15 % au cours du premier semestre 2016. Cette augmentation et le maintien sur le territoire de déboutés du droit d'asile ont entraîné un recours important au dispositif d'hébergement d'urgence et ont contribué à sa saturation. Plus généralement, l'année 2015 a été marquée par une accentuation des phénomènes migratoires à l'échelle européenne.

Enfin, le profil des personnes sans domicile s'est modifié. Ainsi, à Paris, le nombre de familles a très fortement augmenté dans la population hébergée. Par rapport à 2010, cette progression s'est élevée à 90 % depuis 2010 – année où pour la première fois le nombre de personnes en famille a

²¹⁰ Une personne est considérée comme pauvre sur le plan monétaire, lorsqu'elle vit dans un ménage dont le niveau de vie est inférieur au seuil de pauvreté, fixé à 60 % du niveau de vie médian (Insee).

²¹¹ Chiffre comprenant les premières demandes (59 335 en 2015, en augmentation de 43 % par rapport à 2013) et les demandes réexaminées.

dépassé le nombre de personnes isolées –. On observe également une augmentation du nombre de femmes (+ 49 %) et des couples sans enfants (+ 17 %). Cette modification des profils nécessite une adaptation de l’offre d’hébergement.

Tableau n° 2 : personnes hébergées par le 115/SIAO Urgence de Paris

<i>Nombre de personnes hébergées</i>	2010	2011	2012	2013	2014	2015	janvier-avril 2016
Public isolé :	10 407	9 445	11 193	11 933	11 448	10 848	7 405
<i>femmes</i>	1 482	1 509	1 927	2 050	2 293	2 213	1 420
<i>hommes</i>	8 243	7 287	8 405	9 043	8 371	7 837	5 430
<i>en couple sans enfants</i>	682	649	861	840	784	798	555
Public en famille :	11 230	11 510	17 278	19 989	20 576	21 333	16 263
<i>majeurs</i>	5 575	5 730	8 755	10 135	10 476	10 730	8 161
<i>mineurs</i>	5 655	5 780	8 523	9 854	10 100	10 603	8 102

Source : Cour des comptes d’après données Aloha-4D, 115/SIAO Urgence de Paris

Qu’ils recherchent une insertion durable – avec des solutions de logement adapté ou d’accès direct au logement – ou bien un hébergement d’urgence – en s’occupant des personnes qui appellent le 115 ou qui sont signalées par un travailleur social –, tous les SIAO sont confrontés à la même difficulté : l’insuffisance de places par rapport à la demande exprimée. En 2015, le SIAO Insertion 75 n’a pu ainsi répondre favorablement qu’à moins d’une demande sur cinq, alors qu’en 2013 le taux des réponses positives était de 30 %.

En outre, le taux des appels au 115 de Paris obtenant un interlocuteur s'est élevé à seulement 30 % en 2015. Parmi eux, le quart n'a pas obtenu d'hébergement. En particulier, 24 % des personnes isolées qui ont formulé une demande sont restées sans proposition de solution en fin de journée. Ce taux est très variable selon les profils (43 % pour les femmes, 46 % pour les couples, et 20 % pour les hommes), ce qui met en évidence une pénurie plus importante de places pour les femmes seules et les couples²¹².

Par ailleurs, le nombre de demandes non pourvues en fin de journée pour les personnes en famille était à Paris en moyenne de plus de 3 000 par mois en 2015, contre 2 000 en 2014, 1 500 en 2013, 1 000 en 2012, 500 en 2011 et à peine 50 les années précédentes. Ce nombre augmente donc constamment d'année en année.

Dans ce contexte d'augmentation générale des demandes non pourvues, les SIAO apparaissent dans l'incapacité de proposer systématiquement des solutions, ce qui rend leur travail quotidien difficile et suscite une appréciation souvent critique de la part des associations et des personnes qui y font appel. La tension est encore plus forte pour les écoutants du 115, qui, dans les faits, doivent opérer un tri parmi les demandes d'hébergement d'urgence : leurs décisions se fondent sur des critères déterminés à l'avance dans la plupart des cas, mais dont l'application relève *in fine* de leur seule appréciation. C'est ainsi qu'au 115 de Paris sont pris en compte non seulement la composition de la famille, l'âge des enfants ou le temps d'errance, mais aussi la détresse exprimée, telle qu'elle est ressentie par l'écouter.

²¹² Pour les familles, le taux des demandes non pourvues en fin de journée s'est élevé à 43 %. Ce taux est cependant difficilement comparable à celui des demandes formulées par les personnes isolées. En effet, une personne en famille, comparativement à une personne isolée, réitère en général moins souvent ses demandes avant de finir par être hébergée sur une place en long séjour : en attendant de pouvoir bénéficier de cette place, elle alterne souvent les demandes non pourvues et les hébergements de très courte durée. Les personnes isolées, quant à elles, sont encore nombreuses à être hébergées sur des places à la nuitée, malgré la mise en place de l'hébergement en continuité dans de nombreux centres d'hébergement, et réitèrent quotidiennement leur demande de prise en charge.

Document n°4 :

Rapport d'information n° 193 (2016-2017) de Philippe Dallier, au nom de la commission des finances du Sénat, *L'hébergement d'urgence sous forte tension : sortir de la gestion dans l'urgence* (extraits), 7 décembre 2016.

III. L'EFFORT DE MAÎTRISE DES COÛTS : DÉGAGER DES MARGES DE MANOEUVRE

Lors de ses auditions, votre rapporteur spécial a pu constater qu'une **rationalisation des coûts pourrait être menée plus efficacement et globalement**, même si certaines structures ont d'ores et déjà travaillé en ce sens.

Plusieurs personnes entendues ont ainsi affirmé que des marges de manœuvre financière existaient chez les opérateurs de cette politique. Il est **indispensable de les identifier et d'utiliser ces ressources potentielles à meilleur escient**.

A. UNE ENQUÊTE NATIONALE DES COÛTS PROMETTEUSE MAIS À L'IMPACT ENCORE INSUFFISANT

Mise en place en 2012, l'enquête nationale des coûts (ENC) est, selon la direction générale de la cohésion sociale, censée constituer, avec le référentiel national des prestations (RNP), le « *socle de référence pour définir au plus près des bénéficiaires les prestations qui sont assurées par les associations et déterminer à quel coût elles le sont.* » Un système d'information a depuis 2013 été développé pour accompagner cette ENC.

[...]

L'ENC **permet incontestablement d'avancer dans la connaissance de l'offre d'hébergement proposée et des prestations qui y sont associées**, aux côtés des SIAO qui assurent une orientation plus efficace et transparente des personnes pas ou mal logées vers les places du parc d'hébergement disponibles.

En fonction de leur activité, les opérateurs sont classés dans des « groupes homogènes d'activité et de missions » (GHAM), qui ont pour avantage de proposer une « connaissance objectivée » des activités et des coûts qui y sont associés.

Pour autant, **cette enquête n'est pas nécessairement utilisée par les services déconcentrés**. Il a notamment été indiqué à votre rapporteur spécial que, dans le cadre de la prise en charge d'un centre par la Croix-Rouge, il n'en avait pas été tenu compte pour déterminer le financement des places.

En outre, le dispositif mériterait d'être stabilisé, notamment au niveau des catégories retenues, les multiples modifications opérées chaque année ne permettant pas, jusqu'à présent, de réelles comparaisons. De même, le fait de retenir douze catégories de GHAM paraît, pour certains, trop complexe et susceptible de rendre plus difficiles à la fois le remplissage des

informations et l'analyse des résultats obtenus. Il semblerait aussi que les structures n'aient pas nécessairement la même perception des catégories et ne remplissent donc pas de façon homogène la base informatique.

[...]

Surtout, l'ENC est avant tout présentée comme un document d'informations qui permet d'alimenter le dialogue de gestion entre l'État et les opérateurs de l'hébergement. Comme l'indique la synthèse des premiers résultats de l'enquête communiquée à votre rapporteur spécial par la direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement (Drihl, en Ile-de-France), cette enquête n'a pas vocation à « *conduire à un mode de tarification à la prestation ou à la personne, mais à fournir des repères indicatifs pouvant enrichir les dialogues de gestion.* »

Les services de l'État sont ainsi rejoints par les structures associatives, qui mettent en avant leur soutien au processus mis en place dans le cadre de l'ENC, notamment invités par la Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale (FNARS) à offrir de la transparence, mais **refusent d'envisager qu'elle puisse conduire à l'identification d'un coût moyen par place pour l'ensemble des structures.**

Votre rapporteur spécial entend la crainte des associations de voir la qualité de leurs prestations réduites. Il considère toutefois qu'**une réflexion sur une tarification moyenne à la prestation mériterait d'être menée et que l'enquête nationale des coûts n'est, à ce titre, pas assez exploitée.**

Bien entendu, **un seul et unique montant ne pourrait être imposé à l'ensemble des structures, et leurs spécificités** devraient pouvoir, dans une certaine mesure, être **prises en compte**, par exemple en matière de localisation géographique (zones tendues/détendues ; centre-ville/périphérie) ou de prestations proposées au regard des publics accueillis (notamment en matière d'insertion). **La recherche d'une convergence tarifaire pour l'ensemble des structures paraîtrait toutefois utile.**

B. LA NÉCESSITÉ D'UNE PLUS GRANDE CONVERGENCE TARIFAIRE

1. L'insuffisante recherche de maîtrise des coûts

La recherche d'une **plus grande maîtrise des coûts** par les services déconcentrés ne semble pas nécessairement constituer aujourd'hui une priorité, même si, par exemple, la Drihl a indiqué contrôler rigoureusement les structures avec lesquelles elle travaille.

Le coût moyen national de l'ensemble des dispositifs d'hébergement d'urgence et de logement adapté **ne cesse de progresser, à l'exception des places en CHRS.**

À ce titre, les circulaires ministérielles invitent effectivement les services déconcentrés à conduire une **politique de convergence tarifaire au sein de leurs départements s'agissant des CHRS.** Toutefois, il convient de préciser que l'évolution constatée de la baisse du coût à la place ne s'explique pas uniquement par un effort de maîtrise de la dépense au sein des CHRS, mais aussi par un changement de modalités de financement par l'État.

Ainsi en est-il, en particulier, de la **pérennisation de places d'urgence et des transformations de places d'hébergement d'urgence en places CHRS** qui, nombreuses au

cours des dernières années, ont été **réalisées sans augmentation du montant versée par l'État à la place**. Cette décision a donc mécaniquement contribué à réduire le coût de la place en CHRS.

Ainsi, le coût moyen d'une place en CHRS serait, selon la Fnars, passé de 15 583 euros en 2013 à 15 423 euros en 2014 et 15 111 euros en 2015, soit une baisse de 3 % en deux ans.

La Fnars **qualifie ainsi de « convergence tarifaire contrainte » le passage de certaines places subventionnées (hébergement d'urgence) en place autorisées (CHRS)**.

La pérennisation de places et la transformation de places d'urgence en places en CHRS se sont également accompagnées **du développement de la pratique du conventionnement**, avec la signature de **contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens (CPOM)** toutefois réservés aux établissements soumis au régime d'autorisation de leur activité, c'est-à-dire aux opérateurs gérant au moins un CHRS. -

[...]

Il est indispensable de **développer ces contrats pluriannuels** qui permettent à la fois de fournir un cadre rassurant pour les opérateurs de l'État, en particulier quant à l'enveloppe financière accordée, et que ces derniers s'engagent à assurer une certaine qualité des prestations et une gestion efficace et efficiente des structures dont ils ont la charge.

[...]

C. À DÉFAUT DE PARVENIR À RÉSORBER LE RECOURS AUX NUITÉES HÔTELIÈRES, LA NÉCESSAIRE AMÉLIORATION DU DISPOSITIF ACTUELLEMENT MIS EN OEUVRE

Comme cela a été montré, sans être une solution pleinement satisfaisante, **le recours à l'hôtel ne peut, à court ou moyen terme, être évité, y compris de façon massive**.

En effet, si le plan triennal de réduction des nuitées hôtelières produit des résultats, avec plus de 4 000 nuitées évitées sur l'Île-de-France d'après la Drihl, **il ne permet, à l'heure actuelle, que de maîtriser la hausse du nombre de nuitées**.

L'offre disponible dans les structures d'hébergement d'urgence reste, par ailleurs, relativement limitée pour accueillir des familles. En conséquence, des règles doivent être établies et respectées pour encadrer le recours aux nuitées d'hôtels.

[...]

2. Le développement d'une charte de qualité des prestations et le contrôle des hôtels retenus

Compte tenu du recours de plus en plus fréquent et prolongé aux nuitées d'hôtels, **la pratique du conventionnement a été développée par les acteurs de l'hébergement d'urgence**.

Le Samu social de Paris s'efforce ainsi de faire appliquer et respecter une **charte de qualité des prestations** dans le cadre de l'activité de son pôle « Hébergement et Réservation

hôtelière » qui s'occupe à la fois de la prospection et de la réservation des places mais aussi de la décence des conditions dans lesquelles les personnes hébergées sont accueillies.

Ainsi, les hôtels doivent désormais avoir obtenu une **autorisation préfectorale et s'engagent à respecter cette charte**, quinze équipes de « vérificateurs », accompagnés de médiateurs, étant amenés à visiter les établissements pour les contrôler.

Votre rapporteur spécial ne peut qu'**approuver cette pratique et inciter au développement des contrôles afin de garantir un hébergement décent**, d'autant que la plupart des ménages hébergés sont des familles. Toutefois, au regard du nombre de nuitées réservées chaque nuit, le contrôle n'est manifestement pas suffisant, comme l'admettent les acteurs eux-mêmes.

[...]

4. La création de nouvelles places d'hébergement d'urgence par le rachat d'hôtels

Dans le cadre de la recherche de nouvelles solutions d'hébergement et afin de répondre à un besoin urgent de nouvelles places disponibles, la société nationale immobilière (SNI), par le biais de sa filiale Adoma, ancienne Sonacotra, a pour projet de procéder au rachat de 7 000 chambres de type économique, dans 85 à 100 hôtels. Les établissements concernés, qui seraient en particulier des hôtels « Formule 1 » ou « Première classe » selon la presse, sont déjà, pour partie, occupés par des personnes bénéficiant de l'hébergement d'urgence.

Le projet compterait, à terme, 6 300 chambres pour 10 000 places (taux d'occupation d'environ 1,5 personne par chambre), les autres étant transformées afin de prévoir des espaces communs.

Le principe consiste ainsi à **racheter ces structures pour qu'elles soient intégralement consacrées à l'hébergement d'urgence**, tout en étant plus adaptées puisqu'y **serait proposés, à la fois une cuisine collective**, permettant aux familles de mieux s'alimenter, **et un accompagnement social** assuré par les équipes d'Adoma. Les règles relatives à la sécurité et à la décence des lieux seraient, par ailleurs, mieux garanties que dans certains hôtels actuellement rémunérés par l'État.

Cette nouvelle forme d'« hôtels sociaux » aurait le statut de « résidence hôtelière à vocation sociale » prévues à l'article L. 631-1 du code de l'habitation et de la construction tel qu'en cours de modification, à cet effet, par l'article 33 *septies* du projet de loi relatif à l'égalité et à la citoyenneté.

[...]

Compte tenu de la tension que connaissent les dispositifs d'hébergement d'urgence et de la nécessité de trouver des solutions rapides et acceptables pour l'accueil des personnes sans-abri ou mal logées, **cette nouvelle modalité de création de places semble bienvenue**.

Le rachat d'hôtel n'a pas vocation à remplacer les autres modèles tels que les CHU ou encore les CHRIS, mais ces nouvelles places devraient se substituer utilement, pour partie, aux nuitées hôtelières.

[...]

D. POURSUIVRE LES EFFORTS EN DIRECTION DE LA « SORTIE DES DISPOSITIFS »

Malgré l'objectif affiché du « logement d'abord », l'activité des opérateurs reste principalement tournée vers la mise à l'abri et la création de places d'hébergement nouvelles afin de faire face à l'urgence des situations.

Pour garantir une meilleure rotation sur les places d'hébergement d'urgence et tenter de réduire l'asphyxie du secteur, il convient toutefois de concentrer également les efforts sur la « sortie » des dispositifs.

Recommandation n° 11 : Pour agir sur la fluidité des parcours au sein de l'hébergement d'urgence et améliorer ainsi le taux de rotation sur les places existantes, accélérer le développement des solutions plus qualitatives et non nécessairement plus coûteuses, en particulier dans le logement accompagné, et des solutions de logement pérennes (logements sociaux et privés).

Concernant le logement adapté, votre rapporteur spécial estime que **l'intermédiation locative est un dispositif particulièrement efficace**, à la fois en tant qu'alternative à la nuitée d'hôtel qu'en tant qu'évolution possible vers l'accès à un logement pérenne. En outre, il engendre une dépense limitée, avec un coût moyen national estimé à 2 165 euros la place par an.

Le **dispositif « Solibail » a désormais fait ses preuves**, en particulier en Île-de-France, de même que « Louez solidaire », réservé à Paris. Le directeur régional et interdépartemental de l'hébergement et du logement en Île-de-France a indiqué que les propriétaires qui s'engageaient dans l'intermédiation locative étaient convaincus de leur efficacité. Le nombre d'opérateurs entrant dans le dispositif a considérablement augmenté au cours des dernières années et peu de problèmes sont globalement rencontrés pour la gestion des logements et le suivi des personnes logées.

[...]

Toutefois, l'essor de ce dispositif se heurte actuellement à **plusieurs difficultés**.

Tout d'abord, face aux besoins et aux objectifs ambitieux fixés pour certains territoires (3 000 places supplémentaires attendus en 2017, principalement en Île-de-France), la Drihl **parvient difficilement à mobiliser le parc privé, face à une pénurie des logements proposés**.

Le dispositif de l'intermédiation locative est **insuffisamment connu**, ce qui limite la captation de nouveaux logements, **alors qu'il présente de nombreux atouts pour les bailleurs**. En particulier, l'association qui loue l'appartement assure le paiement régulier du loyer ainsi que la restitution du bien dans un bon état.

[...]

Ensuite, comme votre rapporteur spécial a déjà eu l'occasion de l'indiquer, dans les départements dans lesquels l'intermédiation locative est encore peu développée, **les services**

déconcentrés et les associations ne disposent pas toujours des moyens et de l'expertise nécessaires pour la mettre en place.

[...]

Plus globalement, **afin de faciliter la sortie des dispositifs d'hébergement d'urgence**, il convient naturellement de **poursuivre les efforts de développement de l'offre de logements**, en particulier dans les zones les plus tendues.

S'agissant plus spécifiquement du **logement social**, le nombre de constructions augmente de nouveau, avec plus de 130 000 logements financés attendus pour l'année 2016, après des années plus difficiles. Il serait souhaitable que cette tendance se poursuive à l'avenir, ce que l'état des finances publiques, de l'État mais aussi des collectivités territoriales, ne permet malheureusement pas de garantir.

Or, si tous les ménages hébergés ne peuvent pas nécessairement remplir les conditions administratives permettant d'accéder au parc social, **le manque de logements sociaux constitue bien un obstacle majeur pour la sortie des dispositifs d'urgence**. Ainsi, en Provence-Alpes-Côte-D'azur, un tiers des personnes hébergées pourraient en principe prétendre à un logement social mais font face à une offre très largement insuffisante.

Indépendamment du nombre de logements construits, il convient également de **s'assurer que les constructions nouvelles répondent effectivement aux besoins constatés**.

À l'occasion de son audition par votre rapporteur spécial, le directeur de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages au ministère du logement, a ainsi indiqué que **les tensions les plus fortes s'exerçaient prioritairement sur les logements de une à deux pièces (T1 ou T2)** puisqu'ils représentent plus de 50 % de la demande pour seulement 27 % du parc social renseigné dans le répertoire des logements locatifs sociaux et 30 % des logements libérés sur un an.

Cette inadéquation entre l'offre et la demande de logements de petites surfaces peut être particulièrement pénalisante pour les personnes isolées qui occupent des places d'hébergement d'urgence.

Le directeur de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages a indiqué que, dans le cadre des nouvelles constructions, une attention particulière était apportée à ces logements de petite superficie.

Document n°5 :

Projet de loi de finances pour 2018, rapport général n° 108 (2017-2018) de M. Philippe DALLIER, fait au nom de la commission des finances du Sénat, concernant la mission « cohésion des territoires – logement et ville » (extraits), 23 novembre 2017.

SECONDE PARTIE - LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL SUR LES PROGRAMMES « LOGEMENT ET VILLE »

I. PROGRAMME 177 « HÉBERGEMENT, PARCOURS VERS LE LOGEMENT ET INSERTION DES PERSONNES VULNÉRABLES »

1. Plus de 200 millions d'euros de crédits supplémentaires par rapport à la loi de finances initiale pour 2017...

Pour 2018, le projet de loi de finances initiale **prévoit une augmentation des crédits** du programme 177 « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables » **de 212 millions d'euros**, en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement, par rapport à la loi de finances pour 2017. Cela correspond à une **hausse de 12,2 % de l'enveloppe initiale, laquelle atteint ainsi 1,95 milliard d'euros.**

[...]

Le rebasage opéré pour 2018 intervient après que le précédent Gouvernement a **déjà augmenté les moyens du programme 177 de 15 % l'an dernier**, dans le cadre de la loi de finances initiale pour 2017. **Cet effort ne peut qu'être salué**, votre rapporteur spécial n'ayant pas manqué de **mettre en évidence, pendant de nombreuses années, la sous-budgétisation chronique** de ce programme. Ainsi, en 2016, la prévision initiale était déjà inférieure de 78 millions d'euros par rapport à l'exécution 2015 et ce sont finalement 238 millions d'euros supplémentaires qui ont dû être ouverts.

En outre, le contrôle budgétaire mené par votre rapporteur spécial en 2016 sur les dispositifs d'hébergement d'urgence a démontré les **effets négatifs du manque de crédits initiaux sur l'activité des organismes sur le terrain** : les services déconcentrés qui doivent « gérer la pénurie » budgétaire, surtout les associations qui sont parfois allées jusqu'à mobiliser leur propre trésorerie par pallier les manques de moyens de l'État.

La hausse des crédits du présent programme **participe ainsi de l'effort de correction des sous-budgétisations** constatées au sein du budget de l'État. Si c'est déjà considérable, **il ne faudrait pas croire pour autant que cette enveloppe permettra de dégager des moyens supplémentaires** pour les structures sur le terrain.

2. ... pour un budget 2018 pourtant déjà inférieur de plus de 35 millions d'euros à la dépense attendue en 2017 : des crédits manqueront probablement en cours d'exécution

Malgré le rebasage opéré dans le projet de loi de finances initiale pour 2017, l'enveloppe prévue cette année pour le programme était déjà inférieure de près de 10 millions d'euros à

l'exécution 2016. Votre rapporteur spécial avait, dans son rapport sur le projet de loi de finances pour 2017, annoncé le dépassement des crédits prévus, tout en saluant l'effort de meilleure sincérité du budget.

Depuis, **122 millions d'euros en autorisations d'engagement et 120 millions d'euros en crédits de paiement supplémentaires ont d'ores et déjà été ouverts par le décret d'avance du 20 juillet 2017.**

[...]

En outre, **les 200 millions d'euros inscrits en crédits nouveaux sur le programme pour 2018 ne permettent d'ores et déjà pas de couvrir les besoins constatés en 2017.** Au contraire, avec 1,95 milliard d'euros, la **dotation** prévue pour 2018 est **déjà inférieure de 35 millions d'euros à celle de l'année en cours.**

3. Des besoins couverts par le programme qui restent très largement mal maîtrisés

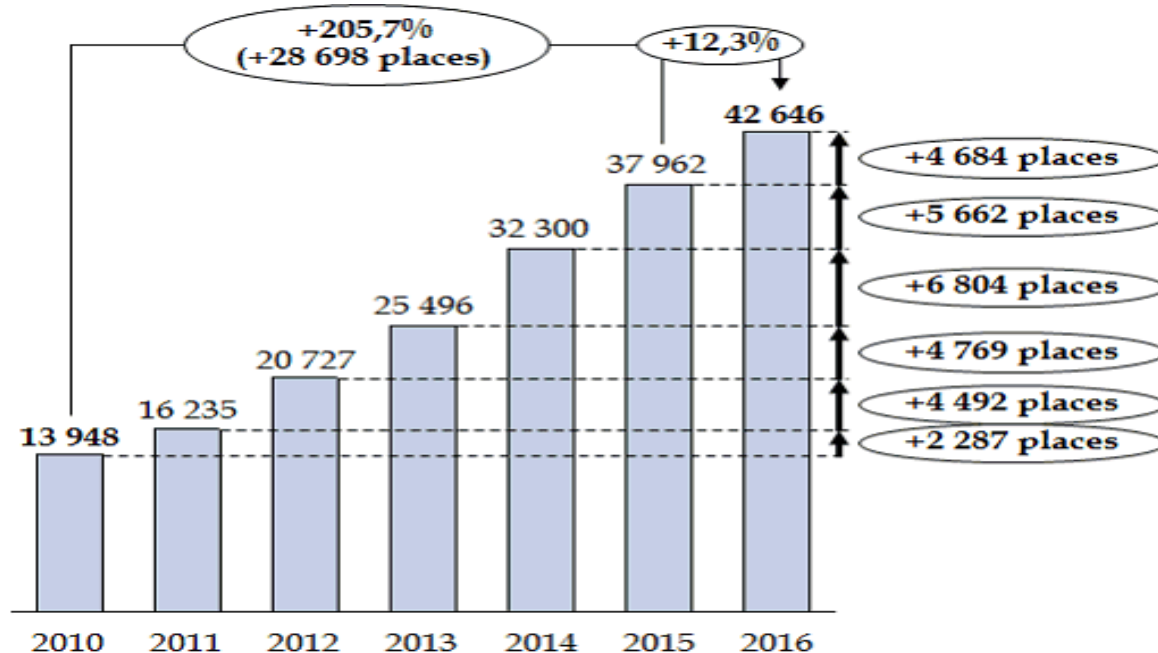
[...]

Malgré l'augmentation indéniable des moyens alloués aux dispositifs d'hébergement d'urgence et à la veille sociale, la demande non satisfaite reste très forte.

[...]

Malgré le plan de résorption des nuitées d'hôtels du précédent gouvernement, **le nombre de places en hôtels continue par ailleurs d'augmenter**, passant ainsi à **42 646 places en 2016**, contre 37 962 en 2015 et seulement 13 948 en 2010, soit une hausse de plus de 200 % en 6 ans.

Évolution du nombre de nuitées hôtelières financées par l'État au titre de l'hébergement d'urgence de droit commun (en nombre de places)



Source : commission des finances d'après les données du rapport annuel de performances de la mission annexé au projet de loi de finances pour 2018

Certes, l'on peut tout de même constater que **l'augmentation est moins forte que par le passé**, avec 12,3 % entre 2015 et 2016, mais le nombre de places supplémentaires reste très élevé (près de 4 700 places en un an). Surtout, le ralentissement du recours aux nuitées d'hôtel

peut aussi s'expliquer sur certains territoires par la saturation de l'occupation des places d'hôtels à bas prix, empêchant d'en réserver davantage.

La solution de l'hôtel, peu coûteuse au prix moyen à la place et comparé aux autres dispositifs, n'est pas satisfaisante, tant en termes de qualité d'hébergement (en particulier pour les familles) que pour l'accompagnement social souvent défaillant.

L'an dernier, afin d'offrir d'autres possibilités d'accueil, mobilisables de façon alternative à l'hôtel et permettant d'améliorer l'accueil et l'accompagnement social des personnes sans abri ou mal logées, le ministère chargé du logement et le ministère de l'intérieur avaient passé un **marché public de 5 000 places d'hébergement chacun.**

[...]

Il convient également de noter que **le programme 177 est souvent utilisé pour couvrir les besoins là où d'autres programmes ne sont pas en mesure d'intervenir.** Ainsi en est-il notamment dans l'accueil des demandeurs d'asile et, plus largement, des migrants.

Certes, les centres d'accueil et d'orientation (CAO) ne sont plus financés sur les crédits du programme. En revanche, ce dernier **prend encore en charge les dépenses liées à l'hébergement d'urgence des migrants parisiens** (« HU migrants parisiens »), qui est passé de 4 000 à 10 000 places, et en assurant également le coût des transferts. Cela représenterait environ **150 millions d'euros** qui devraient, en toute logique, plutôt peser sur les crédits de la mission « Immigration, asile et intégration ». En principe, l'enveloppe consacrée à l'hébergement des « migrants parisiens » devrait effectivement bientôt figurer au sein du programme 303 « Immigration et asile ».

En tout état de cause, le programme 177 « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables » continue également d'accueillir des demandeurs d'asile, soit avant qu'ils n'aient obtenu un entretien au guichet unique de demande d'asile, soit une fois qu'ils ont été déboutés, sans que l'on puisse en mesurer le nombre ou la proportion.

4. Des efforts de restructuration du secteur de l'hébergement prometteurs mais qui doivent encore se concrétiser

Afin d'**assurer une meilleure équité** dans les moyens alloués aux organismes œuvrant dans le secteur de l'accueil, de l'hébergement et de l'insertion (AHI) mais aussi dans l'accueil des personnes logées, le Gouvernement a annoncé un **plan de restructuration qui devrait également permettre de dégager, à terme, des économies.**

Ainsi, l'ensemble des places d'hébergement, hors dispositif de nuitées d'hôtel, devrait **passer progressivement sous le régime de l'autorisation et de la tarification**, alors qu'à l'heure actuelle, 50 % du parc correspond à des places d'hébergement d'urgence financées par subvention.

La direction générale de la cohésion sociale explique que cela devrait **permettre une « recomposition de l'offre par appels à projet »** en s'appuyant sur une **généralisation de la contractualisation pluriannuelle**, avec les contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens (CPOM).

En outre, **dès 2018**, le Gouvernement va établir des **tarifs-plafonds pour les CHRS**, puis pour l'ensemble des structures, à partir des données disponibles dans l'enquête nationale de coûts (ENC). Ces plafonds seront établis par « groupes homogènes d'activité et de missions » (GHAM) qui existent d'ores et déjà dans l'ENC.

L'**article 52 bis** du projet de loi de finances pour 2018, inséré sur proposition du Gouvernement par l'Assemblée nationale, tend ainsi à **obliger les CHRS à remplir annuellement l'enquête nationale de coûts.** Il prévoit en particulier que les éléments pour l'année 2016 devront être remplis d'ici au 31 mars 2018.

Une telle démarche ne peut qu'être soutenue par votre rapporteur spécial. Elle devrait, en effet, renforcer la convergence tarifaire qu'il appelait lui-même de ses vœux dans son contrôle budgétaire précité sur les dispositifs d'hébergement d'urgence. –

En outre, les CPOM permettront aux structures concernées d'avoir une meilleure visibilité des moyens qui leur sont octroyés et qui leur seront dès lors garantis sur cinq ans.

Le développement d'un statut unique à l'ensemble des structures devrait également permettre de rationaliser et simplifier le secteur. Certes, certaines d'entre elles auront à procéder à des ajustements de leur modèle et la réforme devra être réalisée en concertation avec l'ensemble des acteurs, mais il apparaît **justifié de prévoir un cadre juridique et financier unique**.

Il convient également de **mieux maîtriser les coûts des centres**, en les obligeant à se recentrer sur leur « cœur de métier » et en se rapprochant des coûts moyens constatés.

[...]

5. L'annonce du dispositif « logement d'abord » : l'absence de traduction dans le projet annuel de performances, des marges budgétaires extrêmement limitées et des obstacles à sa mise en œuvre

Le 11 septembre 2017, le président de la République Emmanuel Macron a annoncé la création de 50 000 places pour des personnes sans abri ou mal logées dans le cadre de dispositifs de logement adapté, afin d'éviter qu'elles ne passent par les dispositifs d'hébergement d'urgence par ailleurs saturés.

Ainsi, le plan « logement d'abord », tendrait à créer 10 000 places de pensions de famille et 40 000 places en intermédiation locative, notamment dans le cadre du dispositif Solibail.

Dans son rapport précité sur les dispositifs d'hébergement d'urgence, votre rapporteur spécial avait lui-même souligné l'importance de développer le logement adapté afin de permettre la sortie des dispositifs d'hébergement d'urgence. Il est certain que cela peut également être positif si cela permet d'éviter d'y entrer.

Selon la « Stratégie logement » du Gouvernement, le plan prévoit également un **accompagnement social renforcé** des personnes logées afin de les aider à se « réhabituer » à vivre dans un logement.

Des **plateformes territoriales** d'accompagnement doivent également être mises en place (notamment les 15 premières dans des territoires volontaires après appels à candidatures) et regrouper les collectivités territoriales et les opérateurs « *pour un suivi renforcé et global* ».

Les objectifs fixés en la matière par le Gouvernement ne peuvent qu'être partagés, puisqu'ils doivent permettre de **sortir de la gestion de l'urgence** dans l'urgence et de **trouver d'autres solutions que la création de centres, ou pire, l'achat de nuitées d'hôtels**.

Toutefois, le plan ne se trouve absolument pas traduit, dans les faits, dans le projet annuel de performances relatif à la mission « Cohésion des territoires » (annexé au projet de loi de finances pour 2018). **Aucun crédit n'est directement fléché pour ce plan** à ce stade.

[...]

D'après les informations recueillies auprès de la direction générale de la cohésion sociale, ce sont principalement les économies attendues sur la restructuration du secteur AHI qui devraient permettre de dégager quelques millions d'euros.

Il convient aussi de rappeler les **obstacles qui rendent difficiles le développement de l'intermédiation locative** et auxquels le plan du Gouvernement ne semble répondre que très imparfaitement.

Tout d'abord, il reste très **difficile de mobiliser le parc privé dans les zones tendues**, face à une pénurie de logements proposés.

À cela, le groupe de travail sur le financement et la fiscalité du logement créé au sein de la commission des finances du Sénat, dont votre rapporteur spécial était membre et qui a rendu ses conclusions en octobre 2015, avait préconisé de renforcer les avantages issus du dispositif d'incitation fiscale à l'investissement locatif dans l'ancien dit dispositif « Borloo ». Il a été entendu puisque ce dernier a été remplacé par le dispositif « Cosse » qui améliore les taux d'abattement d'imposition des revenus locatifs applicables pour la location de ménages modestes, en particulier dans le cadre de l'intermédiation locative (85 % d'abattement). Il convient d'espérer que ce nouveau dispositif permettra d'attirer davantage les bailleurs. Toutefois, il ne faut pas oublier que généralement, le développement de telles mesures dans les zones tendues prive parallèlement d'autres ménages d'un accès audit logement.

Ensuite, il existe une **véritable méconnaissance du dispositif de l'intermédiation locative et des campagnes de communication doivent être fréquemment prévues**, tant à destination des bailleurs que des intermédiaires (agences immobilières...) pour permettre une plus grande captation de logements.

Par ailleurs, **les services déconcentrés et les associations n'ont pas toujours les moyens et l'expertise nécessaires pour mettre en place l'intermédiation locative**. Il convient d'espérer que les plateformes territoriales pourront également jouer ce rôle auprès des territoires les moins développés en la matière.

Enfin, il est **assez étonnant de constater que le Gouvernement prévoit également**, dans le cadre de ce plan « logement d'abord », une **accélération de la production de logements sociaux et très sociaux tandis que, parallèlement, il présente une réforme qui tend à réduire drastiquement l'autofinancement des bailleurs sociaux** (article 52 du projet de loi de finances pour 2018 rattaché à la présente mission).

Les principales recommandations formulées par le rapporteur spécial dans le cadre de son contrôle sur les dispositifs d'hébergement d'urgence

[...]

Recommandation n° 4 : Améliorer le pilotage de cette politique publique, en renforçant notamment le suivi de l'activité des services déconcentrés et des structures qui y participent, ainsi que des crédits exécutés.

Recommandation n° 5 : Éviter de trop grandes distorsions dans l'interprétation de l'accueil inconditionnel et continu des personnes sans abri en situation de détresse prévu dans le code de l'action sociale et des familles, afin de garantir une égalité de traitement des situations sur l'ensemble du territoire national.

Recommandation n° 6 : Poursuivre les efforts de rationalisation des coûts, en généralisant, en particulier, la politique de convergence tarifaire à l'ensemble des structures et en systématisant le conventionnement.

Recommandation n° 7 : Favoriser la fluidité des informations et le suivi du parcours des publics hébergés, en poursuivant notamment le développement des services intégrés d'accueil et d'orientation uniques (SIAO uniques) dans tous les départements, par une action renforcée et concertée des services déconcentrés des territoires concernés.

Recommandation n° 8 : Faire en sorte que le système d'information développé pour les SIAO (SI-SIAO) puisse être utilisé, à terme, par l'ensemble des acteurs (volets urgence et insertion), tant pour faciliter la régulation par les structures gestionnaires que pour un meilleur pilotage de cette politique publique, par une meilleure connaissance de la demande (et des parcours des personnes hébergées) et une offre plus adaptée.

Prévoir un temps de mise en place adapté pour certains territoires, en particulier l'Île-de-France, compte tenu de ses spécificités et des outils déjà élaborés par le Samu social de Paris.

Recommandation n° 9 : Parallèlement aux efforts pour contenir le recours aux nuitées hôtelières et à défaut de pouvoir le supprimer à court ou moyen terme, développer les modalités de contrôle de ces structures pour garantir l'accueil de familles dans un hébergement décent (respect des règles de la commande publique, généralisation des chartes de qualité, contrôles effectifs des hôtels et éventuelles sanctions) et offrir un accompagnement social plus actif dans ces établissements.

Recommandation n° 10 : Soutenir les opérations de rachat d'hôtels, afin de rationaliser les coûts tout en offrant de meilleures modalités d'accueil des publics hébergés.

Recommandation n° 11 : Pour agir sur la fluidité des parcours au sein de l'hébergement d'urgence et améliorer ainsi le taux de rotation sur les places existantes, accélérer le développement des solutions plus qualitatives et pas nécessairement plus coûteuses, en particulier dans le logement accompagné, et des solutions de logement pérennes (logements sociaux et privés).

Recommandation n° 12 : Soutenir le développement de l'intermédiation locative et prévenir la pénurie de logements proposés :

- par une communication active à destination des bailleurs et en s'appuyant sur les professionnels de l'immobilier, en particulier les agences ;
- par un dispositif d'incitation efficace envers les bailleurs.

En outre, un soutien renforcé doit être prévu auprès des services déconcentrés et des associations qui rencontrent des difficultés à la mettre en place.

Source : Rapport d'information précité de Philippe Dallier, L'hébergement d'urgence sous forte tension : sortir de la gestion dans l'urgence

Document n°6 :

Plan quinquennal pour le Logement d'abord et la lutte contre le sans-abrisme 2018-2022



LE LOGEMENT D'ABORD :

UNE REFORME STRUCTURELLE DE LA POLITIQUE DE L'HEBERGEMENT ET DE L'ACCES AU LOGEMENT

Résoudre les impasses de la politique de l'hébergement et de l'accès au logement par une approche globale

Engagement pris par le président de la République, Emmanuel Macron, pendant la campagne, le plan quinquennal pour le logement d'abord et la lutte contre le sans-abrisme (2018-2022) propose **une réforme structurelle et ambitieuse de l'accès au logement pour les personnes sans-domicile**.

Malgré l'action déterminée des acteurs et des efforts importants d'ouvertures de places ces dernières années, **les dispositifs d'hébergement d'urgence sont plus que jamais saturés**. Ce parc d'hébergement, dispositif remarquable du système de protection sociale français, peine à jouer son rôle de tremplin vers le logement et ne peut donc absorber la demande de plus en plus pressante à l'entrée.

Il est urgent de réformer ce système qui a laissé s'installer l'idée d'un logement au mérite, accessible après plusieurs années d'un parcours entre rue et centres d'hébergement. Le plan Logement d'abord répond à cette ambition. Il marque la volonté du gouvernement d'adopter **une approche globale de la politique de lutte contre le sans-abrisme** et de trouver des **solutions concrètes, pragmatiques et efficaces** pour améliorer l'action publique.

Orienter rapidement et durablement les personnes sans domicile vers le logement

Le plan vise à orienter rapidement les personnes sans-domicile de l'hébergement vers un logement durable grâce à un accompagnement adapté, modulable et pluridisciplinaire. Le Logement d'abord, en insistant sur la priorité donnée au logement comme condition première à l'insertion, choisit de mettre en valeur les compétences des personnes.

Cette approche a été validée par de multiples expérimentations dans les pays scandinaves et anglo-saxons. Elle est également au cœur du dispositif « Un chez-soi d'abord » qui s'adresse aux personnes en situation de grande exclusion présentant des troubles psychiques. S'appuyer résolument sur le principe du Logement d'abord pour construire une politique publique à l'échelle du pays est **un défi qui nécessitera l'engagement de tous les acteurs et professionnels du secteur**. La réussite de ce plan inscrira la France à l'avant-garde de la lutte contre le sans-abrisme.

Investir pour sortir de la gestion en urgence du secteur de l'hébergement

Cette réforme s'inscrit dans une **dynamique innovante d'investissement social** qui sort de la gestion en urgence maintes fois dénoncée pour ses effets pervers sur les personnes et sur les finances publiques. La politique du Logement d'abord s'inscrit dans une **double temporalité** : elle vise à permettre la réponse immédiate et inconditionnelle aux situations de détresse et elle investit dans des solutions de logement ordinaire ou adapté, seules options véritablement dignes et pérennes pour les personnes en difficulté.

UN PLAN ISSU D'UNE LARGE CONCERTATION ET DES OBJECTIFS AMBITIEUX DE PRODUCTION DE LOGEMENTS SOCIAUX ET ADAPTES

Ce plan est issu d'une **large concertation durant laquelle près de 80 acteurs de l'hébergement et du logement ont été sollicités**. Le 8 septembre, Jacques Mézard, ministre de la Cohésion des territoires, et Julien Denormandie, secrétaire d'Etat auprès du ministre de la Cohésion des territoires, ont réuni une grande partie de ces acteurs pour un **premier comité de pilotage national du plan**.

Le 11 septembre à Toulouse, le président de la République a présenté les engagements du gouvernement pour le quinquennat :

- Porter l'objectif de production de **40 000 logements très sociaux par an dès 2018**,
- L'ouverture sur cinq ans de **10 000 places en pensions de famille** pour les personnes isolées en situation d'exclusion,
- La création sur cinq ans de **40 000 places supplémentaires pour les personnes les plus précaires dans le parc locatif privé**, via les dispositifs d'intermédiation locative.



La poursuite des concertations prépare le **lancement des premières actions dès 2018**. Le succès de cette politique rénovée – partie intégrante de la stratégie Logement du gouvernement – repose sur l'implication constante de tous pour parvenir à une baisse drastique du sans-abrisme en France d'ici cinq ans.

LES GRANDS VOLETS DU PROJET DE PLAN LOGEMENT D'ABORD

Le projet de plan s'articule autour de cinq grandes priorités : **la production et la mobilisation de logements abordables, l'accélération de l'accès au logement, l'accompagnement des personnes, la prévention des ruptures et la mobilisation des acteurs et des territoires.**

Priorité I. Produire et mobiliser plus de logements abordables et adaptés aux besoins des personnes sans-abri et mal logées

- Axe 1.** Produire des **logements sociaux** et très sociaux adaptés aux besoins des personnes sans-abri et mal logées.
- Axe 2.** Mobiliser le **parc privé** à des fins sociales
- Axe 3.** Développer les solutions de **logement adapté** en réponse à des besoins spécifiques
- Axe 4.** Faciliter la **transformation de centres d'hébergement** en logements selon les besoins des territoires

Priorité II. Promouvoir et accélérer l'accès au logement et faciliter la mobilité résidentielle des personnes défavorisées

- Axe 5.** Améliorer la **connaissance des publics** sans domicile et renforcer les dispositifs de la veille sociale
- Axe 6.** Donner la priorité au logement dans l'**orientation** des personnes sans domicile
- Axe 7.** Améliorer l'**accès des ménages défavorisés au logement social** en mobilisant notamment les leviers de la loi relative à l'Égalité, à la Citoyenneté et aux Territoires
- Axe 8.** Favoriser la **mobilité résidentielle et géographique** des personnes défavorisées en demande de logement

Priorité III. Mieux accompagner les personnes sans domicile et favoriser le maintien dans le logement

- Axe 9.** Renforcer et articuler l'**accompagnement social** vers et dans le logement et proposer des **approches pluridisciplinaires et coordonnées**
- Axe 10.** Accompagner le **changement des cultures et pratiques professionnelles** et renforcer la formation des acteurs
- Axe 11.** Développer la cohérence entre **insertion socio-professionnelle** et accès au logement

Priorité IV. Prévenir les ruptures dans les parcours résidentiels et recentrer l'hébergement d'urgence sur ses missions de réponse immédiate et inconditionnelle

- Axe 12.** Renforcer la **prévention des expulsions locatives** de façon à limiter le recours au jugement d'expulsion et le nombre d'expulsions effectives
- Axe 13.** Prévenir les ruptures résidentielles des **personnes sortants d'institutions** ou victimes de violence
- Axe 14.** **Recentrer l'hébergement d'urgence** sur sa fonction de réponse immédiate et inconditionnelle aux situations de détresse

Priorité V. Mobiliser les acteurs et les territoires pour mettre en œuvre le principe du Logement d'abord

- Axe 15.** Mettre en place une **gouvernance** efficace à tous les niveaux
- Axe 16.** Soutenir et s'engager avec des **territoires de mise en œuvre accélérée**

15 TERRITOIRES DE MISE EN ŒUVRE ACCELEREE DU LOGEMENT D'ABORD

Un fort enjeu de territorialisation

Il est indispensable de territorialiser la mise en œuvre du plan. C'est pour répondre à cet enjeu que le président de la République a annoncé le lancement d'un **appel à manifestation d'intérêt qui permettra de soutenir 15 Territoires de mise en œuvre accélérée** du plan Logement d'abord.

Des engagements réciproques pour une coordination améliorée

Sur ces territoires (départements, métropoles, EPCI), l'Etat, les collectivités locales, les acteurs de l'hébergement et du logement et l'ensemble de leurs partenaires sanitaires et sociaux s'engageront conjointement sur **des objectifs partagés de résultats et de moyens afin de réduire drastiquement et de façon soutenue le sans-abrisme**. Ces territoires devront dépasser la logique de l'expérimentation pour mettre en œuvre une véritable réforme structurelle de leur organisation.

LANCEMENT DE GROUPES DE TRAVAIL THEMATIQUES

Cinq groupes de travail vont être lancés. Ils associeront l'ensemble des acteurs concernés afin de proposer des solutions concrètes facilitant la mise en œuvre du plan.

Ils viendront en complément des instances existantes qui contribueront également aux différents volets du plan (comités de pilotage relatifs aux nuitées hôtelières, à l'intermédiation locative, à la prévention des expulsions, au logement des jeunes, groupe de travail pair-aidance, comité de suivi « Un chez-soi d'abord », etc.).

Les 5 thématiques choisies :

- **Accompagnement des personnes** dans l'accès et le maintien dans le logement
- **Gouvernance** des politiques de l'accès au logement et **territorialisation** du plan
- **Suivi et évaluation** du plan
- **Acculturation** au Logement d'abord et **accompagnement au changement**
- Groupe d'animation nationale des **Territoires de mise en œuvre accélérée**

CALENDRIER

AUTOMNE 2017 :

- Poursuite de la concertation et de l'élaboration du plan, notamment via les groupes de travail et la consultation des instances territoriales.
- Lancement d'un appel à manifestation d'intérêt pour identifier les Territoires de mise en œuvre accélérée du plan Logement d'abord.

JANVIER – FEVRIER 2018 :

- Lancement du plan et annonce des Territoires de mise en œuvre accélérée.

Contact :



Ce plan interministériel est piloté au niveau national par la DIHAL en lien étroit avec la DHUP et la DGCS, et en association avec les services des autres ministères (emploi, santé, justice, intérieur...).

logementdabord@developpement-durable.gouv.fr

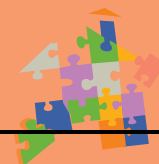
www.dihal.gouv.fr



[facebook.com/dihal.delegation.interministerielle](https://www.facebook.com/dihal.delegation.interministerielle)



[@dihal_hl](https://twitter.com/dihal_hl)



Document n°7 :

Extrait du bilan du plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (PDALHPD) de l'Aveyron 2010-2014

- **Fonctionnement du service d'Accueil et d'Orientation (S.A.O.)**

Bilan quantitatif	Bonnes pratiques existantes et leviers	Freins	Perspectives
<p>en 2013 : ont été accueillies 28 femmes isolées dont 6 femmes victimes de violence, 51 hommes isolés, 22 familles, 18 couples. La majorité sont des demandeurs d'asile. 20 sont de grands exclus</p>	<p>La localisation du S.A.O. en centre ville permet une orientation rapide vers les partenaires (Préfecture, CCAS, épicerie sociale, lieux d'hébergement).</p> <p>Il existe une convention entre la PASS (permanence d'accès aux soins santé) de l'hôpital de Rodez et la Pantarelle. Un conventionnement similaire existe sur Millau entre Trait d'Union et l'hôpital local.</p>	<p>Le SAO va au-delà du conventionnement qui le lie avec l'Etat sur l'accompagnement administratif des demandeurs d'asile qui relève de la compétence de l'Office Français de l'Immigration et de l'Intégration.</p>	<p>Nécessité de repositionner le S.A.O. dans l'organisation globale du S.I.A.O. (Service intégré d'Accueil et d'Orientation)</p>

- **Fonctionnement des accueils de jour**

Bilan quantitatif	Bonnes pratiques existantes et leviers	Freins	Perspectives
<p>En 2013 : 756 personnes différentes sont passées sur les trois accueils de jour, soit 30 % d'usagers de plus qu'en 2012 (70 % sont des hommes et 50 % sont sans domicile fixe).</p>	<p>Les 3 structures sont membres du S.I.A.O. Elles mettent en œuvre les mesures d'Accompagnement Vers et Dans le Logement. Elles travaillent hors les murs et vont à la rencontre des publics les plus fragiles. Ressenti positif des accueillis quant à leur prise en charge. Véritables référents sociaux, les usagers font moins appel aux autres services sociaux de droit commun.</p>	<p>La prise en charge en accueil de jour de familles en demande d'asile est différente de l'accompagnement qui peut être déployé pour une famille de droit commun.</p>	<p>Renforcer les liens avec les acteurs sociaux, les faire entrer à l'accueil de jour et ainsi faciliter l'accès aux droits des usagers. Conforter les partenariats avec les services spécialisés pour mieux accueillir les personnes en souffrance psychique</p>



- **Fonctionnement du SAMU Social**

Bilan quantitatif	Bonnes pratiques existantes et leviers	Freins	Perspectives
<p>Lors de la campagne hivernale 2013/2014 : 86 maraudes, 753 rencontres (463 lors de la campagne précédente) dont 33 % de femmes et 190 enfants. Ces familles ont très souvent un lien avec la demande d'asile.</p>	<p>La Croix Rouge assure des transports à la demande du 115 vers les places d'hébergement d'urgence de Baraqueville et Laissac.</p>	<p>Une problématique est posée quant au transport de nuit en cas d'appel vers le 115 et plus spécifiquement pour les femmes victimes de violence.</p>	<p>Organiser le transport :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Développer un partenariat avec les transporteurs locaux (taxi, bus et SNCF...). - Travailler avec le groupement départemental de gendarmerie pour la prise en charge spécifique des femmes victimes de violence pendant la nuit.

- **Le S.I.A.O. urgence – Fonctionnement du 115**

Bilan quantitatif	Bonnes pratiques existantes et leviers	Perspectives
<p>5 966 appels en 2015</p> <ul style="list-style-type: none"> - 581 personnes distinctes. - 446 ménages distincts. - Près des 2/3 sont des ménages français et les 3/4 sont des hommes. <p>1336 attributions ont été faites. 3 401 sont des réponses négatives : manque de place ou refus de la proposition par l'utilisateur.</p>	<p>Un service qui fonctionne plutôt bien. Le bus peut être utilisé par les personnes (des tickets de bus à 2 € sont achetés par le S.I.A.O. au Conseil Général et mis à la disposition des structures AHI) ce qui permet des orientations dans de meilleures conditions. Tous les accueils à la porte font l'objet d'une information ascendante de la structure vers le 115.</p>	<p>Les structures doivent maintenir cette réactivité et transmettre l'information au 115 afin d'éviter de mauvaises orientations (place déjà occupée).</p>



- Les outils de l'urgence

Outils	Bilan quantitatif	Bonnes pratiques existantes et leviers	Freins	Perspectives
<p>Places A.L.T. (Allocation Logement temporaire) urgence et hébergement d'urgence (H.U.)</p>	<p>100% d'occupation. Ces places sont saturées. Les durées de séjour varient entre 3 et 7 nuits, parfois plus en fonction des protocoles des établissements ayant des places H.U.</p>	<p>L'accès aux transports permet d'occuper les places disponibles sur l'ensemble du département</p>	<p>Manque de places H.U. pour les couples et les familles.</p> <p>Toutes les structures ne disposent pas de chenil.</p>	<p>Permettre la mise à l'abri de grands exclus qui ne peuvent trouver leur place dans une structure collective.</p> <p>Définir un quota de places « H.U. généralistes » avec rotation de 1 à 7 jours et un quota de places « H.U. tremplin vers l'insertion » à formaliser entre l'Etat et les structures d'hébergement.</p> <p>Déterminer les priorités d'offres de service concernant le public accueilli sur ces places (hébergement, scolarisation des enfants, réponses aux besoins primaires, évaluation).</p>
<p>Places réservées aux femmes victimes de violence</p>		<p>Un accueil spécifique est organisé. L'accompagnement est réalisé en lien avec le Centre d'Information sur les Droits des Femmes et des Familles (C.I.D.F.F.). Depuis 2 ans, la mise en place d'accueils de jour dédiés aux femmes victimes de violence s'est structurée</p>	<p>L'accompagnement (sécurisation physique) de la personne est parfois complexe.</p>	

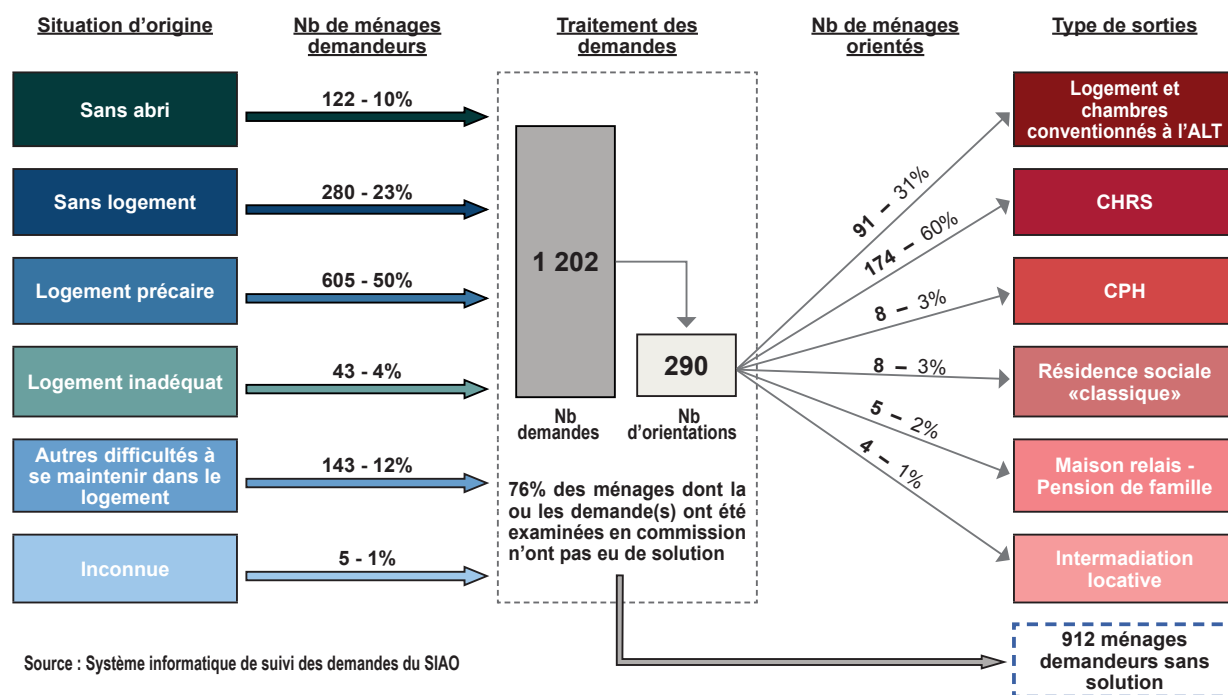


Outils	Bilan quantitatif	Bonnes pratiques existantes et leviers	Freins
<p>Crédits hôteliers – A.L.T. fluides (mis en place en 2014)</p>	<p>842 nuitées en 11 mois, 80% des places étant occupées par des demandeurs d’asile et assimilés. Sont accueillies majoritairement des familles avec enfants et/ou avec des problématiques de santé.</p>	<p>Les A.L.T. fluides sont mis en œuvre dans les murs du .F.J.T. Sainte-Thérèse et d’Accès Logement ont permis de mettre à l’abri des jeunes de moins de 21 ans sans ressource. Ils permettent une proximité dans la prise en charge et l’accompagnement de ces publics, ce qui n’est pas le cas lors des mises à l’abri hôtelières.</p>	<p>L’accompagnement social n’est pas financé. La logistique est lourde compte tenu de la mobilisation des logements A.L.T. destinés à répondre à de l’hébergement d’urgence (nettoyage des lieux, draps, accueil des usagers, alimentation,...).</p>
<p>Dispositif d’hébergement d’urgence dédié aux demandeurs d’asile (H.U.D.A.) et centre d’accueil des demandeurs d’asile (C.A.D.A.).</p>	<p>Le taux d’occupation du C.A.D.A. et de l’H.U.D.A. atteint à 100 %.</p>	<p>Village 12 propose à ce public des formations français langue étrangère (FLE) qui pourraient être organisées sur d’autres territoires.</p>	<p>Les arrivées concernent de plus en plus de familles nombreuses (couples avec trois enfants et plus). Les typologies de places H.U. ne sont pas adaptées. Les arrivées concernent par ailleurs de plus en plus de personnes atteintes de pathologies lourdes. Ce phénomène demande une adaptation constante de l’offre d’hébergement et de prise en charge. L’accompagnement demandé est spécifique, les temps de prise en charge longs.</p>



Volet insertion

- Le S.I.A.O. – Volet insertion en 2013



Bilan quantitatif	Bonnes pratiques existantes et leviers	Freins	Perspectives
<p>En 2013 - 623 demandes. Toutes les tranches d'âge sont représentées dont 9 ménages de moins de 18 ans et 35 ménages entre 18 et 25 ans.</p> <p>Les principaux prescripteurs : les centres d'hébergement, le S.A.O. l'Accueil de Jour, les collectivités territoriales, l'hôpital...</p>	<p>Le S.I.A.O. devient guichet unique pour les prescripteurs, garantissant une harmonisation et une équité dans la prise en charge des publics en insertion.</p> <p>L'association Trait d'Union participe à la C.A.L. de Millau et fait le lien avec le S.I.A.O. Cette représentation n'existe pas au B.A.L..</p> <p>Un échange par courriel d'ordres du jour est opéré entre le S.I.A.O. et le B.A.L. en amont des commissions.</p>	<p>Des prescripteurs orientent à la fois sur le logement (B.A.L.) et sur l'hébergement/logement adapté (S.I.A.O.) en espérant obtenir une réponse positive sur l'un ou l'autre.</p> <p>Il est constaté que pour tout un public cumulant problématique santé/hébergement il n'existe pas de solution à ses besoins.</p>	<p>Retravailler la coordination, l'évaluation, la communication et l'information sur les dispositifs.</p> <p>Généraliser les partenariats avec le secteur de la santé et développer un dispositif pour prendre en charge les personnes avec des problèmes de santé</p> <p>Faire évoluer le S.I.A.O. au regard de la loi ALUR.</p> <p>Mieux coordonner le B.A.L. et le S.I.A.O.</p>



- Le S.I.A.O. – Volet observation

Bilan	Bonnes pratiques existantes et leviers	freins	Perspectives
A ce jour, il n'y a pas de base de données créée spécifiquement pour le département. Le S.I.A.O. fournit les données qui sont demandées par le niveau régional et national.	La D.R.J.S.C.S. a impulsé un club régional des S.I.A.O. qui a notamment pour objectif d'harmoniser les bonnes pratiques et de partager un outil commun de l'observation sociale, intitulé « base de données d'observation sociale (BDOS) régionale ».	Il est à ce jour difficile d'élaborer des requêtes, malgré des formations idoines sur l'outil PROGEDIS, du fait de données incomplètes dans les dossiers qui parviennent au S.I.A.O..	La batterie d'indicateurs qui sera mise au point en région devrait permettre aux S.I.A.O. et aux services de l'Etat de disposer d'un référentiel partagé pour « co-piloter » le dispositif AHI.



- Les outils de l'insertion

Outils	Bilan quantitatif	Bonnes pratiques existantes et leviers	Freins	Perspectives
Places de stabilisation – Centre d'Hébergement et de Réinsertion Sociale (C.H.R.S.) – places A.L.T.	Le taux d'occupation en 2013 est de 100 % pour les places de C.H.R.S. et de 88% pour les places A.L.T. Le public accueilli est à 70% des hommes isolés. En C.H.R.S. 20% des hommes accueillis et 11% des femmes ont moins de 25 ans, sans revenus.	L'accompagnement A.V.D.L. est complémentaire du dispositif A.L.T. En dehors du secteur de l'A.H.I., l'hôpital Sainte-Marie de Rodez dispose d'hébergement pour les sortants d'hospitalisation. Une convention avec le PACT AVEYRON complète cette offre. Les parcours sont fluides, les délais dépassent rarement 6 mois.	Des places A.L.T. ne sont pas adaptées. L'accès à l'emploi est difficile d'autant que les personnes accueillies en sont très éloignées. Les projets sont aujourd'hui davantage liés à des problématiques de santé.	Améliorer l'accès aux droits des personnes hébergées dans le cadre du groupe départemental avec les organismes sociaux concernés. Ouvrir plus largement les structures aux partenaires extérieurs.
Logement adapté : - 2 maisons relais de 20 places, une à Rodez et une à Villefranche-de-Rouergue. - bail/A.L.T. glissant	<u>Maisons relais</u> : Le taux d'occupation est, en 2013, de 95% - 85% sont des hommes. 50% des résidents ont des troubles psychiatriques. <u>L'intermédiation locative (I.M.L.)</u> s'est développée sur le territoire de Decazeville sous l'impulsion de l'association Accès Logement Insertion en partenariat avec l'O.P.H. de Decazeville. Fin 2013, les 2 en service ont accueilli des mères avec enfants.		Le S.I.A.O. ne dispose pas de toutes les informations relatives aux publics accueillis au sein de l'ensemble des maisons relais.	Réfléchir à la pertinence de créer une instance d'orientation spécifique pour les maisons relais. Organiser le partenariat et le réseau pour favoriser l'accès à un logement pour les personnes hébergées en maison relais qui deviennent autonomes. Evaluer le dispositif A.L.T. glissant
Lits Halte Soins Santé	6 lits ont été créés depuis 2011, 4 à Millau et 2 à Rodez.	Le parcours d'insertion est maintenu pendant la période de prise en charge en Lits Halte Soins Santé. A l'issue, une orientation est possible en C.H.R.S., en A.L.T., voire vers un logement adapté/ autonome.	Le temps imparti de médecins et infirmiers dans ces dispositifs n'est pas suffisant lorsque les pathologies à traiter sont trop lourdes.	Mieux communiquer sur ce dispositif encore peu connu des professionnels.



- Les outils de l'accompagnement social : Accompagnement Social Vers et Dans le Logement (A.V.D.L.) et le Fonds National d'Accompagnement Social Vers et Dans le Logement (F.N.A.V.D.L.)

Bilan quantitatif	Freins	Perspectives
<p>Nombre de mesures financées en 2013 : 133. Nombre de ménages accompagnés : 197 : 35% de femmes dont 15% avec enfants. Nombre de sorties vers le logement : 158 ménages soit 236 personnes. (Chiffres à pondérer : accompagnements non clôturés au 31/12/2013).</p>	<p>Il n'existe pas à ce jour de coordination entre l'A.V.D.L. et l'A.S.L.L. dans le cadre du B.A.L.. L'information d'une mesure A.V.D.L. n'est pas reprise dans le dossier B.A.L. Dans le cadre de mesures prescrites par les I.L.P.E., lorsque l'utilisateur a été expulsé à plusieurs reprises, il est difficile pour le bailleur de reprendre cet usager malgré la mesure A.V.D.L. accordée au cours de l'I.L.P.E.</p>	<p>Améliorer la grille d'évaluation des mesures. Mieux coordonner les mesures A.V.D.L. et A.S.L.L.</p>