

Rapport de M. Philippe Dallier : « la crise sanitaire, un révélateur des limites de la politique d'hébergement d'urgence »

Le 26 mai dernier, le sénateur Philippe Dallier (LR) a remis un [rapport sur la gestion de la politique de l'hébergement d'urgence pendant la crise sanitaire](#). S'inscrivant dans la lignée [de son précédent rapport](#), le sénateur dénonce les dysfonctionnements et la sous-budgétisation chroniques de la politique de l'hébergement, renforcés par la crise, et propose des pistes d'amélioration pour dépasser ces constats. Le sénateur souligne également la mobilisation sans faille des associations gestionnaires, qui ont réussi à assurer un accompagnement auprès des publics hébergés, malgré le manque de moyens, les difficultés d'accès à l'aide alimentaire, la pénurie de matériel de protection et l'absence d'une partie des salariés.

Auditionnée à l'occasion de l'élaboration de ce rapport, la Fédération se félicite qu'une large partie de son plaidoyer en faveur d'un changement structurel de la politique de l'hébergement et du logement ait été prise en considération par les recommandations du sénateur Dallier. Ce dernier insiste : pour permettre la sortie effective des personnes du circuit de l'hébergement, il est nécessaire de relancer la production de logements sociaux abordables sur le territoire national.

Une sous-estimation chronique des besoins du programme 177

Le rapport fait le constat que la crise sanitaire a accentué les limites déjà existantes de la politique d'hébergement, confrontée chaque année à une **sous-budgétisation chronique des crédits de plus en plus éloignée des besoins des personnes accompagnées**. En 2020, la sous-budgétisation initiale du programme 177 au regard des crédits consommés l'année précédente était estimée par la Cour des comptes à un montant de 126,7 millions d'euros.

Ce sous-dimensionnement budgétaire initial reflète pour le sénateur Dallier « **une volonté d'économies peu réaliste** » et qui a été mise à mal par la crise. En effet, l'ouverture de places et les surcoûts de fonctionnement liés à la pandémie ont entraîné de nouvelles dépenses, impliquant des ouvertures de crédits en cours d'année (+22,6% d'augmentation des crédits ouverts en cours de gestion en 2020). Ces ouvertures sont jugées néanmoins trop tardives et insuffisantes par le rapporteur, qui rappelle que cette « *insécurité sur l'exécution du budget* » a entraîné un manque de visibilité financière pour les associations et les organismes de terrain, contraints de mobiliser leurs réserves propres de trésorerie pour compenser les insuffisances de crédits estimées par la DGCS à hauteur de 102,8 millions d'euros.

Pour l'année 2021, le sénateur alarme sur le fait que la sous-budgétisation est encore plus conséquente: les insuffisances de crédits pour le programme 177 sont estimées à un montant entre **712 et 937 millions d'euros**, alors même que les crédits votés en 2021 doivent aussi couvrir les arriérés de 2020.

Face à ces constats, le rapport formule plusieurs recommandations partagées par la Fédération :

- Supprimer la réserve de précaution pour le BOP 177 qui a un « *caractère artificiel* » du fait de la nécessité d'un rebasage complet des crédits, ou la fixer au taux des dépenses de guichet (0,5%), en partant du principe qu'il s'agit de dépenses contraintes en lien avec le respect des principes d'inconditionnalité et de continuité de l'hébergement (Recommandation n°1)

- Voter des crédits supplémentaires en loi de finances rectificative avant l'été, pour tenir compte des reports de dépenses 2020 sur 2021 et compenser le manque de crédits alloués en 2021 (Recommandation n°2). Cette recommandation semble avoir été entendue puisque la Ministre du Logement a indiqué qu'une loi de finances rectificative viendrait abonder le programme 177 à hauteur de 700M €.
- Verser des financements aux opérateurs dès le premier semestre pour leur offrir davantage de visibilité sur leurs moyens d'actions (Recommandation n°3)
- Effectuer un rebasage « sincère » du budget de l'hébergement, en intégrant des règles d'évolution des coûts pour éviter qu'il ne soit obsolète dès l'année suivante (Recommandation n°4)

La Fédération souligne par ailleurs qu'au-delà d'un rebasage du programme 177 à la hauteur des crédits réellement consommés, les dynamiques de transformation et d'amélioration qualitative du parc d'hébergement nécessitent des financements supplémentaires, une demande qui sera portée à l'occasion des échanges avec l'Etat sur le PLF 2022.

Une observation sociale insuffisante pour qualifier les besoins

Outre cette problématique de sous-budgétisation chronique, le rapport réitère le constat d'un **manque de connaissance du public sans domicile, malgré des initiatives comme les nuits de la solidarité**. Or, la connaissance de leur nombre comme de leurs caractéristiques et de leurs besoins est essentielle pour définir et dimensionner la politique de l'hébergement et du logement.

La Fondation Abbé-Pierre estime que la situation et le nombre de personne sans domicile ont considérablement évolué depuis 2012, et fait état de 300 000 personnes sans domicile, ce que la Dihal confirme. Face à cette augmentation considérable du nombre de personnes hébergées, il en ressort une modification de la composition de cette population : femmes seules, personnes en situation de prostitution, usagers de drogues, femmes victimes de violences, mineurs non accompagnés, personnes âgées, demandeurs d'asile... nécessitant d'adapter l'offre d'hébergement à la diversité de ces publics. Le rapporteur Dallier rappelle que de manière générale les systèmes d'information manquent de données sur les personnes qui n'ont pas accès aux services d'aide sociale, du fait des appels non décrochés (en raison de la saturation du système) et du phénomène de non-recours grandissant.

Le système d'information national unique (SI-SIAO) ne permet pas non plus aux opérateurs d'avoir une vision exacte des places d'hébergement disponibles, ce qui n'est pas sans conséquences sur l'orientation des personnes appelant le 115.

Face à ces constats, le rapport souligne la nécessité de procéder au plus vite à une nouvelle enquête « Sans domicile » de l'INSEE (la dernière en date remontant à 2012) et de lui affecter les financements nécessaires (Recommandation n°5). Il appelle également à résoudre dans les meilleurs délais les dysfonctionnements rencontrés par le SI-SIAO ainsi qu'à améliorer les capacités de pilotage de l'Etat en matière de projets informatiques (recommandation n°7): autant de propositions partagées par la Fédération.

Une nécessité de décloisonner davantage les politiques publiques

Le rapport pointe le manque de coordination entre les politiques du secteur AHI, social, sanitaire mais aussi de l'asile. Est notamment soulignée la nécessité de mieux prendre en compte les problématiques de santé des personnes sans-domicile (recommandation n°9), d'autant plus dans un contexte de crise

sanitaire, avec désormais des enjeux de vaccination. **Cette approche pluridisciplinaire est défendue depuis longtemps par la Fédération.**

Le rapport fait également état du manque de moyens des SIAO qui ne réussissent pas à remplir leurs missions qui sont en extension avec le déploiement de la politique du « Logement d'abord ». Afin d'être en mesure de mener à bien leurs missions, le sénateur Dallier considère que les SIAO doivent pouvoir disposer du recensement de la totalité des offres de pensions de familles, d'intermédiation locative, de résidences sociales, une préconisation soutenue par la Fédération.

Si la Fédération partage la recommandation d'une meilleure articulation entre SIAO et acteurs du logement, dans une logique de décloisonnement (recommandation n°9), elle ne considère pas que la mise en place d'un SIAO unique au niveau de la métropole du Grand Paris soit une réponse appropriée aux difficultés constatées sur le terrain (recommandation n°6). Dans la pratique, ce SIAO unique risquerait notamment d'amener des difficultés supplémentaires pour les ménages et de susciter une potentielle perte de lien avec les acteurs de première ligne (accueils de jour, maraudes) et les partenaires départementaux. Dans une région telle que l'Île-de-France où la saturation du parc d'hébergement et de logement est globale, la priorité est avant tout de développer une offre nouvelle adaptée aux besoins des ménages, plutôt que de « lisser » les ressources existantes. **La Fédération souscrit à ce titre à la nécessité de produire davantage de logements sociaux, cette relance étant incontournable pour améliorer la fluidité des parcours vers le logement.**

Enfin, si la Fédération partage le constat que le programme 303 est chroniquement sous-dimensionné et qu'une partie des dépenses est de ce fait supportée par le programme 177 (notamment du fait de l'accueil de demandeurs d'asile qui n'ont pas accès au DNA et de réfugiés), elle craint que le fait d'insister sur le « *partage des responsabilités* » entre programmes (recommandation n°10) contribue à accroître le risque d'enfreindre les principes d'inconditionnalité de l'accueil au sein des établissements financés par le programme 177. Aux yeux de la Fédération, l'enjeu est avant tout rebaser le budget du programme 303 pour étendre les capacités d'accueil et de prise en charge du DNA.

Une mobilisation exceptionnelle du parc d'hébergement urgence durant la crise mais qui est aujourd'hui remise en question

Le rapport rappelle que **la crise sanitaire a eu comme conséquence directe la mise en place de mesures exceptionnelles pour le secteur de l'hébergement.** 43 000 places ont été ouvertes, prolongées depuis jusqu'en mars 2022, portant à un niveau inédit le volume du parc d'hébergement. La création de ces places s'est toutefois traduite par une mobilisation accrue des nuitées hôtelières¹, ce qui pose question sur la gestion de la sortie de crise et la continuité de la prise en charge sur la durée pour les publics. La FAS souligne à cet égard que la reprise de l'activité hôtelière touristique ainsi que les fermetures de places (urgence et hôtel) constatées localement depuis la fin de la trêve hivernale **fragilisent d'ores et déjà le maintien du parc d'hébergement au niveau de 200 000 places.**

Bien plus, l'instruction ministérielle du 26 mai 2021 portant sur le pilotage du parc d'hébergement et sa programmation pluriannuelle s'inscrit dans une logique de réduction du parc d'hébergement dès 2022 et d'économies budgétaires à horizon 2024, ce qui ne va pas dans le sens du rebasage du BOP 177 à hauteur des besoins souhaité par le sénateur Dallier.

¹ On comptait en mars 2021 74 162 nuitées hôtelières, contre 46 565 au début de la période hivernale 2019-2020, soit une hausse de 37,2%. Source : Rapport Dallier, 2021, p. 19.



Dans ce contexte très flou sur le devenir du parc d'hébergement, la Fédération ne souscrit pas à la recommandation de poursuivre la campagne de contractualisation des CPOM CHRS (recommandation n°8) et réitère sa demande de suspendre les négociations tant qu'un cadre clair sur le contenu des CPOM et les orientations en matière de transformation de l'offre n'aura pas été défini par l'Etat.