



Le 20 octobre 2020

**Le Premier président**

à

**M. Jean Castex**  
Premier ministre

Réf. : S2020-1728

**Objet** : La politique en faveur du « *logement d'abord* ».

En application des dispositions de l'article L. 111-3 du code des juridictions financières, la Cour a procédé au contrôle de la politique en faveur du « *logement d'abord* ».

À l'issue de son contrôle, la Cour m'a demandé, en application des dispositions de l'article R. 143-11 du même code, d'appeler votre attention sur les observations et recommandations suivantes.

## **1. LE CONTEXTE DE LA POLITIQUE EN FAVEUR DU « LOGEMENT D'ABORD »**

Le plan « *logement d'abord* » 2018-2022, adopté par le Gouvernement en septembre 2017, est intervenu dans un contexte d'exigences fortes.

### **1.1. Une progression rapide du nombre de personnes sans domicile**

En France, près de 300 000 personnes se trouvaient, avant même la crise sanitaire, sans domicile, estimation qui a plus que doublé depuis la dernière enquête statistique de 2012. Les politiques de l'accueil, de l'hébergement, de l'insertion et d'accès au logement conduites jusqu'ici ne sont pas parvenues à enrayer cette progression. Cette hausse est liée notamment à l'arrivée de nouvelles personnes en situation de grande vulnérabilité, issues de flux migratoires intensifiés depuis 2012. L'accroissement annuel en flux du nombre de personnes sans domicile serait actuellement de l'ordre de 30 000, alors pourtant que l'on relève, chaque année, environ 80 000 personnes hébergées qui entrent dans des logements. Sur la période récente, une part significative de ces flux entrants dans la population sans domicile a résulté de la crise migratoire. On peut estimer en effet chaque année qu'environ 100 000 nouvelles

personnes sans domicile, dont 30 000 réfugiés, sont issues du dispositif national d'accueil institué par les dispositions légales sur le droit d'asile.

## 1.2. Des dépenses d'hébergement d'urgence en hausse continue

Pour répondre à cet accroissement sensible du nombre de personnes nécessitant une mise à l'abri, les dispositifs d'hébergement ont été fortement développés sur la période récente. Ainsi, 260 000 places au total étaient offertes fin 2019. La progression annuelle de l'hébergement généraliste a été de 9 % depuis 2012. Comme la Cour le constate régulièrement dans son examen de l'exécution des programmes budgétaires concernés, l'hébergement des demandeurs d'asile, des déboutés de l'asile et des réfugiés déborde désormais largement des dispositifs qui leur sont consacrés, menaçant la résilience globale du système. Cette juxtaposition de dispositifs mis en place dans l'urgence, ne constitue pas une politique publique.

Dans ces conditions, les dépenses publiques consacrées, notamment par l'État, à l'hébergement d'urgence ont très fortement augmenté sur la période récente. Elles s'élevaient à plus de 4 Md€ en 2019. La crise liée à la Covid-19 n'a fait qu'accentuer cette situation. La gouvernance des acteurs de l'hébergement, et plus généralement des politiques en faveur des personnes sans domicile, est complexe et les intérêts des différentes parties prenantes peuvent diverger.

## 1.3. Un parc social de grande ampleur encore peu ouvert aux personnes les plus modestes

La France est l'un des pays d'Europe qui compte le plus grand nombre de logements sociaux, avec cinq millions d'unités permettant de loger 11 millions de personnes. Mais, comme la Cour l'a déjà relevé à plusieurs reprises<sup>1</sup>, la fluidité au sein du parc social, particulièrement dans les zones tendues, est de plus en plus faible, malgré la poursuite de programmes de production de nouveaux logements sociaux. En 2018, 330 000 logements ont été attribués à des personnes extérieures au parc, soit moins de 7 % du stock. En outre, on observe parfois des taux de vacance élevés dans le parc social, dans des zones dites détendues.

L'aide publique au logement social s'élève à 15 Md€ et sur ce total, 300 M€, soit 2 %, sont consacrés aux logements dits « adaptés » (pensions de famille, intermédiation locative, etc.).

## 1.4. Faire accéder à un logement les personnes sans domicile qui sont éligibles ne paraît pas hors de portée

Compte tenu de ces données, l'ambition qui consisterait à faire accéder à un logement en cinq années les personnes éligibles qui se trouvent sans domicile ne paraît pas hors de portée. Pour cela, en plus des 80 000 personnes par an déjà mentionnées, il faudrait qu'environ 260 000 personnes sans domicile supplémentaires accèdent à un logement sur les cinq ans. Ceci reviendrait, au total, à faire accéder à un logement de l'ordre de 130 000 personnes sans domicile<sup>2</sup> chaque année pendant cinq ans. Si on fait l'hypothèse que l'essentiel serait absorbé par le parc social, il serait nécessaire que les ménages sans domicile bénéficient d'environ 60 000 attributions soit, à mobilité inchangée au sein de ce parc, un peu moins d'une attribution de logement social sur cinq.

Pour réussir une telle « transition », plusieurs conditions devraient être préalablement remplies, telles que l'adaptation de l'offre de logement aux besoins des personnes concernées et un accompagnement pluridisciplinaire (social, médical, juridique, humain, etc.). Cette proportion d'une attribution d'un logement social sur cinq resterait par exemple inférieure aux

<sup>1</sup> Cf. notamment Cour des comptes, *Le logement social face au défi de l'accès des publics modestes et défavorisés*, évaluation de politique publique, février 2017.

<sup>2</sup> 80 000 + 1/5(260 000)

deux ratios de 25 % que les dispositions législatives prévoient de réserver aux publics prioritaires et à faibles revenus.

Outre le respect d'un impératif de solidarité vis-à-vis de ses bénéficiaires, l'économie pour les finances publiques d'une telle accélération des accessions à un logement des personnes sans-abri ou hébergées serait notable, du fait de l'économie dégagée sur les dispositifs d'accueil et d'hébergement. C'est a priori ce qu'ont démontré les politiques du « logement d'abord » conduites dans plusieurs autres pays. En France, si une politique inspirée du « logement d'abord » avait été poursuivie de façon continue depuis 2012 et qu'elle ait donné l'accès à un logement, chaque année, à environ 80 000 personnes sorties de l'hébergement, comme cela a été observé en 2019, cette politique aurait permis de générer une économie cumulée pour la collectivité publique estimée à plus de 20 Md€.

## **2. LES EXPÉRIENCES QUI ONT PRÉCÉDE LE PLAN « LOGEMENT D'ABORD » ET LA MISE EN PLACE DE CE PLAN QUINQUENNAL**

### **2.1. Une politique originale qui permet de faire mieux à un moindre coût**

Le « *logement d'abord* », tel qu'il a été expérimenté ou mis en œuvre à grande échelle dans plusieurs pays, constitue un exemple d'une politique publique permettant, lorsque les conditions nécessaires sont remplies, de faire mieux (au bénéfice des personnes sans domicile, y compris des plus fragiles d'entre elles) à un coût total moindre pour la collectivité publique. Son efficacité et son efficience pour assurer l'accès au logement des personnes sans domicile, y compris pour ceux qui sont en souffrance sociale, ont été plus d'une fois éprouvées.

Le principe du « *logement d'abord* » prend le contrepied de la pratique consistant à travailler par étape à la réinsertion de personnes ayant séjourné durablement dans la rue, et à évaluer leur aptitude à franchir chaque palier d'un long parcours depuis la rue, puis l'hébergement, puis l'accompagnement jusqu'au logement. Cette particularité rend toutefois sa mise en œuvre délicate. La transformation structurelle des politiques publiques en faveur des personnes sans domicile que le « *logement d'abord* » implique, en mettant fin aux parcours en paliers et en décentrant l'accompagnement social, n'est possible qu'à la condition d'impliquer l'ensemble des parties-prenantes et d'investir dans la conduite du changement autour d'objectifs précis et suivis dans la durée, traduisant une forte volonté politique.

### **2.2. Les initiatives qui ont précédé le plan**

Avant l'adoption du plan quinquennal 2018-2022, la France avait initié, à partir de 2009, une première série de réformes inspirées des principes du « *logement d'abord* » (favoriser un accès direct à un logement et centrer l'accompagnement sur les besoins de la personne). Ces réformes ont posé les bases sur lesquelles s'appuie largement le plan adopté en 2017. Elles ont contribué à faire évoluer les esprits de l'ensemble des parties prenantes, même si leurs fruits sont restés limités du fait de l'abandon, pour le cœur de la politique en faveur des personnes sans domicile, de la logique du « *logement d'abord* » après 2012.

Parmi les initiatives expérimentales emblématiques lancées en 2009, et maintenues en dépit du changement d'orientation intervenu en 2012, figurait le programme « *Un chez soi d'abord* ». Ce programme, destiné à un public particulièrement vulnérable (personnes souffrant de troubles psychotiques) a illustré l'efficacité et l'efficience possible d'une approche par le « *logement d'abord* » sur un volume certes limité (350 personnes au départ). Une évaluation scientifique de sa phase expérimentale a notamment mis en évidence un coût annuel évité de 16 000 € par bénéficiaire. Le programme, comparable à une forme spécifique d'hospitalisation à domicile, a été étendu et intégré au plan quinquennal 2018-2022, et son intérêt se confirme dans le temps.

### 2.3. La mise en place du plan 2018-2022

Traduisant un engagement pris par le Président de la République, le plan « *logement d'abord* » français, conçu dans des délais resserrés, est particulièrement ambitieux. Il vise une réforme structurelle de la politique du logement en faveur des personnes sans domicile ; il appelle une démarche qui dépasse l'expérimentation et permette une transformation à grande échelle ; il est conçu comme très large, répondant à une approche globale, reprenant un grand nombre d'actions déjà engagées. Manifestation supplémentaire de ce volontarisme, 23 territoires ont été sélectionnés pour une mise en œuvre « *accélérée* ».

Pour autant, ce plan ne constitue pas une exacte déclinaison des principes du « *logement d'abord* ». Certaines mesures, notamment celles concernant l'amélioration des dispositifs d'hébergement, ne paraissent pas répondre à l'objectif d'un accès le plus rapide possible au logement. Des pays comme la Finlande, qui ont lutté efficacement contre le « *sans-abrisme* » par une politique du « *logement d'abord* », ont ainsi concomitamment considérablement réduit leurs dispositifs d'hébergement.

La gouvernance de la mise en œuvre du plan « *logement d'abord* » souffre de complexité, tant au sein de l'État central et déconcentré qu'entre les différentes parties prenantes, collectivités territoriales, acteurs souvent associatifs de l'accueil, de l'hébergement et de l'insertion, bailleurs sociaux. La prise de conscience de cette faiblesse intrinsèque a conduit à l'annonce, en septembre 2019, d'un « *acte II* » du plan, qui ouvre la voie à une réforme de la gouvernance de cette politique publique.

## 3. LES PREMIERS RÉSULTATS DU PLAN QUINQUENNAL EN FAVEUR DU « LOGEMENT D'ABORD »

### 3.1. Une dynamique favorable dans les premières années de mise en œuvre du plan

D'un point de vue macroéconomique, le plan, dans ses deux premières années d'exécution, a abouti à une accélération de l'accès au logement des personnes sans domicile. Selon les catégories prises en compte, le flux annuel, réfugiés compris, serait ainsi de l'ordre de 80 000 personnes, soit une augmentation de l'ordre d'un tiers par rapport au flux observé en 2017. Confrontées à la pression des flux entrants de personnes sans domicile, ces sorties vers le logement n'ont toutefois pas permis d'enregistrer une baisse de la demande d'hébergement d'urgence. Au demeurant, la politique du « *logement d'abord* » ne peut que constater le maintien dans l'hébergement, à l'hôtel ou dans des campements, de personnes déboutées du droit d'asile qui ne disposent pas des droits leur permettant d'accéder à un logement.

La mise en œuvre du plan s'est accompagnée d'un effort notable pour anticiper la mesure des résultats des projets soutenus et pour accentuer les exigences en terme de redevabilité de l'ensemble des acteurs chargés de la mise en œuvre des mesures qu'il contient.

Le suivi mensuel de quelques objectifs prioritaires, assortis d'indicateurs de résultats, avec des conférences entre le ministre chargé du logement et les préfets de région, contribue à la mise sous tension des services de l'État et, au-delà, des différentes parties prenantes. Toutefois, plusieurs faiblesses nuisent à la qualité et à l'impact de ce suivi, comme le poids de la gestion des urgences, le manque de fiabilité des données et des systèmes d'information ou encore le fait que ce suivi porte rarement sur la performance des politiques mises en œuvre.

### 3.2. Des résultats globalement en-deçà des attentes

Lorsque des objectifs chiffrés sont énoncés dans le plan – ce qui est rare – les résultats paraissent systématiquement en-deçà des cibles fixées. C'est le cas des priorités suivies au niveau ministériel, notamment en matière d'accès au logement des personnes hébergées et des réfugiés, ainsi que de la production de logements très sociaux et de pensions de famille. En outre, la production de ces logements n'est non seulement pas à la hauteur des cibles fixées par le plan « *logement d'abord* », mais les loyers y excèdent, dans les zones tendues, les capacités contributives des ménages les plus modestes. Les cibles concernant les pensions de famille et résidences sociales, qui comportent des espaces partagés, paraissent insuffisantes pour répondre aux besoins, alors même que le logement complètement autonome, sans accompagnement, ne semble pas être la solution la plus adaptée pour une grande partie des personnes sans-abri ou hébergées, qui souffrent d'isolement.

Le changement des cultures et des pratiques qu'implique la politique du « *logement d'abord* » suppose nécessairement du temps. À mi-parcours du plan quinquennal, les progrès ont encore un caractère plus expérimental ou marginal que systémique, loin du changement d'échelle et de l'ambition d'une transformation structurelle des politiques en faveur de l'accès au logement des personnes sans domicile. Le même constat est fait dans les territoires de mise en œuvre « *accélérée* » bien que l'accès au logement des personnes sans domicile y progresse plus vite.

Au-delà des priorités ministérielles et des territoires de mise en œuvre « *accélérée* », environ 40 % des actions du plan n'ont pas ou peu été mises en œuvre, y compris dans des domaines aussi essentiels que l'application des obligations inscrites dans les lois pour l'accès au logement et un urbanisme rénové<sup>3</sup> et relative à l'égalité et la citoyenneté<sup>4</sup>, ou la mise en jeu de la solidarité entre territoires, la politique de maîtrise des loyers dans le parc très social, et la réduction du parc d'hébergement, notamment du recours à l'hôtel. Loin de conforter la politique du « *logement d'abord* », plusieurs décisions récentes, à rebours, ont conduit à produire et pérenniser des places d'hébergement, au risque d'alimenter la critique selon laquelle le plan quinquennal n'aurait jusqu'ici que peu influé sur les schémas fondamentaux des politiques de l'hébergement et du logement.

### 3.3. Une insuffisante mise sous tension des acteurs

Les nombreux outils<sup>5</sup> de concertation, de programmation et de contractualisation des acteurs du « *logement d'abord* » prévus par la loi et destinés à mettre sous tension cette politique, ne sont pas pleinement mobilisés, voire n'occupent qu'une place très secondaire dans la mise en œuvre du plan.

Le service intégré d'accueil et d'orientation, acteur territorial central de la politique du « *logement d'abord* », reste en situation de faiblesse par rapport aux autres acteurs qu'il est censé coordonner. En raison de facteurs tant structurels que conjoncturels, la mission qui devrait être prioritaire pour le « *logement d'abord* » à savoir l'orientation des personnes sans domicile vers le logement, est celle qu'il exerce le moins bien.

Une réflexion interministérielle est engagée sur les questions de gouvernance, notamment au niveau central. Ce n'est toutefois pas une réforme sur ce sujet qui suffirait, seule, à porter l'exécution du plan quinquennal à un niveau de performances conforme aux ambitions initiales.

---

<sup>3</sup> Loi ALUR n° 2014-366 du 24 mars 2014

<sup>4</sup> Loi relative à l'égalité et la citoyenneté n° 2017-86 du 27 janvier 2017

<sup>5</sup> Plans départementaux d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées, programmes locaux de l'habitat, conventions d'utilité sociale avec les bailleurs sociaux, conventions intercommunales d'attribution et documents-cadres des conférences intercommunales du logement, contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens avec les acteurs de l'hébergement...

## 4. DES PISTES POSSIBLES AFIN D'ACCROITRE L'EFFICACITÉ DE LA POLITIQUE EN FAVEUR DU « LOGEMENT D'ABORD »

La crise liée à la Covid-19 a plus encore mis en lumière la nécessité d'une mise en œuvre ambitieuse de la politique en faveur du « *logement d'abord* ». Les scénarios du *statu quo* et du renoncement à cette politique ne sont pas souhaitables. Le premier, dans la continuité des actions entreprises depuis le lancement du plan quinquennal, ne permettra pas de répondre aux objectifs fixés en 2017 ni aux enjeux liés aux effets de la crise sanitaire. Le second signifierait le retour à une gestion des situations de vulnérabilité selon les seules méthodes de l'urgence, au détriment des personnes sans domicile et avec un coût élevé pour les finances publiques..

### 4.1. La nécessité de surmonter plusieurs obstacles majeurs

Après analyse des résultats des premières années de mise en œuvre de cette politique du « *logement d'abord* », il apparaît que son déploiement et son impact resteront modestes, de façon structurelle, si plusieurs obstacles majeurs ne sont pas dépassés.

Tout d'abord, la connaissance des personnes sans domicile, visées par la politique du « *logement d'abord* », tout comme des résultats de cette politique, reste lacunaire. De même, les arbitrages politiques, notamment budgétaires, ne tiennent pas suffisamment compte des coûts évités par le « *logement d'abord* ». Par ailleurs, les acteurs chargés des personnes sans domicile sont trop centrés sur le monde de l'hébergement et la mise en œuvre du plan quinquennal reste encore marquée par des initiatives expérimentales ou cosmétiques. La priorité que constitue l'orientation des personnes sans domicile vers le logement n'est pas suffisamment prise en compte dans les outils contractuels ou conventionnels censés mettre les territoires et les acteurs sous tension. Le parc social reste trop fermé et, dans les territoires les plus tendus, l'offre de logements très sociaux et adaptés est insuffisante pour couvrir les besoins. L'accompagnement des personnes qui accèdent à un logement demeure éclaté et ne prend pas suffisamment en compte l'ensemble des dimensions de l'insertion. Autre obstacle, l'hébergement dans des centres ou à l'hôtel ne se limite pas à une fonction de mise à l'abri d'urgence, au détriment des personnes qui y stagnent, notamment celles qui ne peuvent juridiquement pas accéder à un logement du fait qu'elles ne détiennent pas de titre de séjour. Enfin, les actions de prévention, pour éviter l'exclusion du logement ou gérer la sortie d'institutions, ne font pas l'objet d'une attention suffisante.

Cette dernière faiblesse pourrait s'avérer particulièrement critique dans le contexte économique et social actuel.

### 4.2. Des réponses nouvelles à apporter pour réussir le pari du « logement d'abord »

Pour surmonter ces différents défis, il paraît indispensable d'apporter une série de réponses nouvelles avec les objectifs à la fois de mieux connaître les publics concernés et de mieux mesurer les besoins et les actions, de décroïsonner et de simplifier la gouvernance du « *logement d'abord* », de mobiliser les acteurs concernés sur la priorité d'orienter les personnes sans domicile vers le logement, d'ouvrir davantage à ces publics le parc social et de mieux répondre aux besoins de logement très social et adapté, de conduire un fort accompagnement des personnes qui accèdent à un logement dans la globalité de leurs besoins, de recentrer l'hébergement sur la seule fonction de mise à l'abri d'urgence et enfin de faire de la prévention une réelle priorité d'action.

Il est ainsi possible d'imaginer plusieurs scénarios, permettant d'accroître, à des degrés différents, l'efficacité et l'efficience de cette politique.

Après consultation des diverses parties prenantes, la Cour plaide pour le scénario le plus ambitieux. Pour guider les choix publics qu'imposent, dans le contexte de la crise sanitaire, le plan « France Relance » et « l'acte II » du plan quinquennal, ce scénario vise à accélérer les réformes structurelles des politiques de l'hébergement et du logement en tirant pleinement profit de l'application des principes du « logement d'abord ».

La Cour insiste en conséquence plus particulièrement sur les recommandations suivantes :

**Recommandation n° 1** : faire de l'orientation des personnes sans domicile vers le logement une priorité effective de l'ensemble des acteurs du « *logement d'abord* » (i) en s'appuyant sur les outils conventionnels et contractuels imposés par la loi au niveau des établissements publics de coopération intercommunale, des réservataires, des bailleurs sociaux et des associations, (ii) en introduisant des mécanismes incitatifs financièrement ou en termes de droits, et (iii) en renforçant les moyens et prérogatives de contrôle du respect des engagements pris dans ce cadre ;

**Recommandation n° 2** : accentuer l'occupation sociale du parc de logement social en zones tendues, (i) en faisant du bail à durée déterminée la règle d'occupation des logements, (ii) en renforçant les règles de sortie du parc social et l'accompagnement des personnes qui dépassent les plafonds de ressource autorisés et (iii) en étudiant la possibilité d'instaurer un mécanisme de taux d'effort plancher ;

**Recommandation n° 3** : modifier les règles et les pratiques d'attribution des logements sociaux afin que les ménages sans domicile soient davantage reconnus comme prioritaires et qu'ils bénéficient d'une part plus élevée des attributions ;

**Recommandation n° 4** : mettre en place une programmation pluriannuelle et des mécanismes incitatifs en vue de transformer progressivement les places d'hébergement d'insertion en logements sociaux ou adaptés, et de faire converger le fonctionnement et les coûts des dispositifs de mise à l'abri pour en réduire le volume et les réserver au traitement des seules situations d'urgence.

Je vous serais obligé de me faire connaître, dans le délai de deux mois prévu à l'article L. 143-4 du code des juridictions financières, la réponse, sous votre signature, que vous aurez donnée à la présente communication<sup>6</sup>.

Je vous rappelle qu'en application des dispositions du même code :

- deux mois après son envoi, le présent référé sera transmis aux commissions des finances et, dans leur domaine de compétence, aux autres commissions permanentes de l'Assemblée nationale et du Sénat. Il sera accompagné de votre réponse si elle est parvenue à la Cour dans ce délai. À défaut, votre réponse leur sera transmise dès sa réception par la Cour (article L. 143-4) ;
- dans le respect des secrets protégés par la loi, la Cour pourra mettre en ligne sur son site internet le présent référé, accompagné de votre réponse (article L. 143-1) ;

---

<sup>6</sup> La Cour vous remercie de lui faire parvenir votre réponse, sous forme dématérialisée, via *Correspondance JF* (<https://correspondancejf.ccomptes.fr/linshare/>) à l'adresse électronique suivante : [greffepresidence@ccomptes.fr](mailto:greffepresidence@ccomptes.fr) (cf. arrêté du 8 septembre 2015 modifié portant application du décret n° 2015-146 du 10 février 2015 relatif à la dématérialisation des échanges avec les juridictions financières).

- l'article L. 143-9 prévoit que, en tant que destinataire du présent référé, vous fournissiez à la Cour un compte rendu des suites données à ses observations, en vue de leur présentation dans son rapport public annuel. Ce compte rendu doit être adressé à la Cour selon les modalités de la procédure de suivi annuel coordonné convenue entre elle et votre administration.

Signé le Premier président

**Pierre Moscovici**