

# **HÉBERGER, C'EST LOGER ?**

## **AUX FRONTIÈRES DU LOGEMENT ORDINAIRE**

**- AOÛT 2021 -**

**Julien Damon**  
[www.eclairs.fr](http://www.eclairs.fr)

# SOMMAIRE

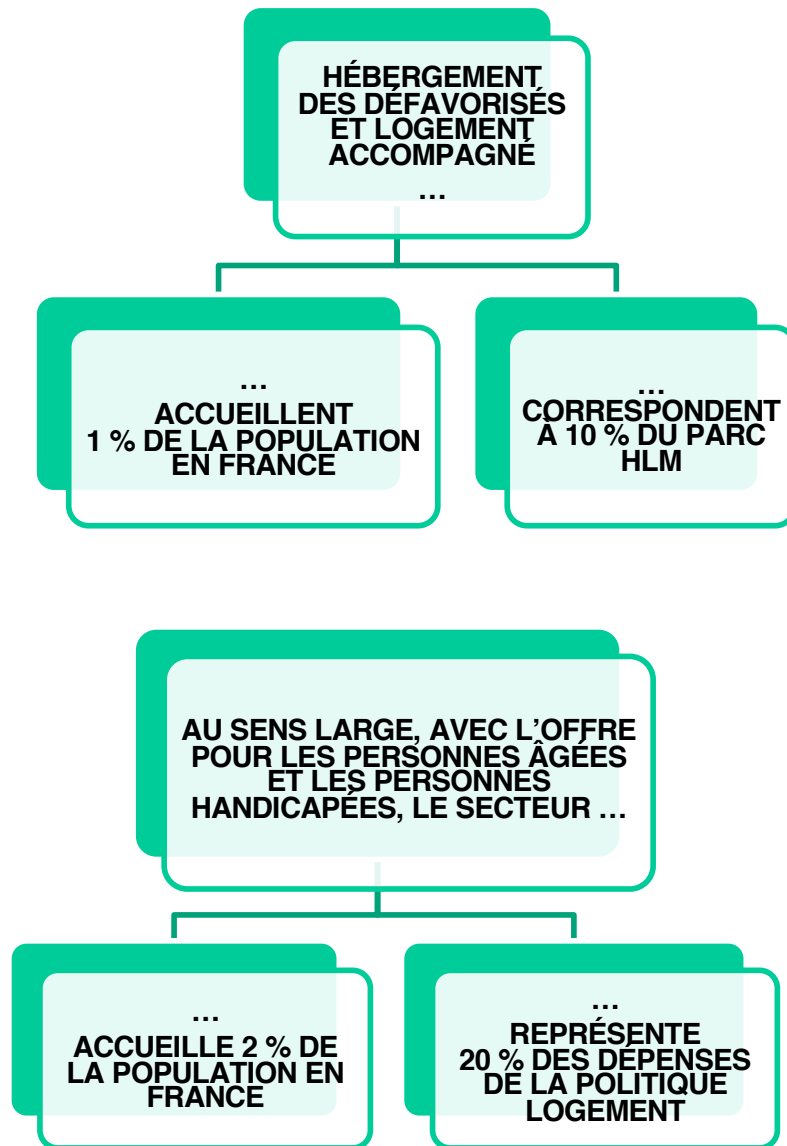
La visée de cette étude consiste à clarifier et à procurer les repères, ordres de grandeur et typologies permettant de circonscrire le secteur et les politiques de l'hébergement. Il s'agit aussi de saisir leurs évolutions et perspectives. **Plutôt que des pages de rapports peu lues, ces planches, denses, fournissent une vision globale**, insistant sur les coûts et sur les efforts respectifs de la politique de l'hébergement par rapport à celle du logement.

Cette étude, réalisée dans les conditions compliquées de la crise Covid, a été soutenue par cinq institutions. Qu'elles soient d'emblée remerciées, par ordre alphabétique : Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA), Fédération des entreprises sociales pour l'habitat (ESH), Institut des hautes études pour l'action dans le logement (IDHEAL), Logétude, Organisme commun des institutions de rente et de prévoyance (OCIRP).

|                                                                        |    |                                                                       |    |
|------------------------------------------------------------------------|----|-----------------------------------------------------------------------|----|
| Introduction                                                           | 3  | Les dépenses d'hébergement selon les comptes de la protection sociale | 18 |
| Mais de quoi parle-t-on ?                                              | 4  | Stratégie pour les démunis : logement d'abord                         | 19 |
| Hébergement au sens strict, au sens large                              | 5  | Logement d'abord : d'abord des hébergements                           | 20 |
| Sources, nomenclatures et codes                                        | 6  | Des difficultés du logement d'abord                                   | 21 |
| Une intégration croissante des politiques de logement et d'hébergement | 7  | Droits au logement et à l'hébergement                                 | 22 |
| Qui est « hébergé » (au sens premier) ?                                | 8  | Les sujets sensibles de l'asile et des sans-papiers                   | 23 |
| Sans-domicile et sans données ?                                        | 9  | Virage domiciliaire, hébergement nécessaire                           | 24 |
| L'hébergement au sens large                                            | 10 | Inspirations et innovations pour l'autonomie                          | 25 |
| 2 % du PIB et 3 % de l'emploi                                          | 11 | Hébergements et logements des étudiants                               | 26 |
| Gestionnaires et effectifs aux statuts variés                          | 12 | ESH et habitat thématique                                             | 27 |
| Hébergement et logement accompagné                                     | 13 | OPH et foyers résidences                                              | 28 |
| 1 % des Franciliens hébergés (sens strict)                             | 14 | Du côté à la fois des ESH et des OPH                                  | 29 |
| Un secteur tout au long de la vie                                      | 15 | L'attrition des allocations logement foyer                            | 30 |
| Taux d'encadrement et coûts contrastés                                 | 16 | Quinze propositions pour le débat                                     | 31 |
| Les dépenses d'hébergement (sens large) et de logement                 | 17 | Liste des entretiens réalisés                                         | 32 |

# INTRODUCTION

Principaux ordres de grandeur à retenir de l'étude



Héberger, c'est loger ?

Panorama de l'hébergement et des politiques d'hébergement

Sous un premier titre provocateur, cette étude vise à produire un panorama de la question de l'hébergement en France. Il s'agit de réaliser **un tour d'horizon de l'offre d'hébergement, dans ses différentes composantes, et de la politique d'hébergement**, au sein de la politique du logement.

Des asiles de nuit et des hospices du passé (« foyers pour mourir »), jusqu'aux résidences sociales actuelles, en passant par les foyers (« machines à dormir ») des Trente Glorieuses et les centres d'hébergement contemporains, l'histoire de ce secteur, composé au fil des décennies, est moins connue que celle du logement, celle du logement social en particulier. L'actualité de ce domaine, avec ses normes, ses opérateurs, ses financements, concerne des personnes âgées dépendantes, des sans-abri, des étudiants, des travailleurs précaires ou encore des migrants. Elle est faite d'une diversification croissante des besoins et des réponses, des services et des financements. Elle procède d'un foisonnement d'initiatives, dans des domaines sensiblement différents, qui ne confère qu'une unité relative à la politique de l'hébergement.

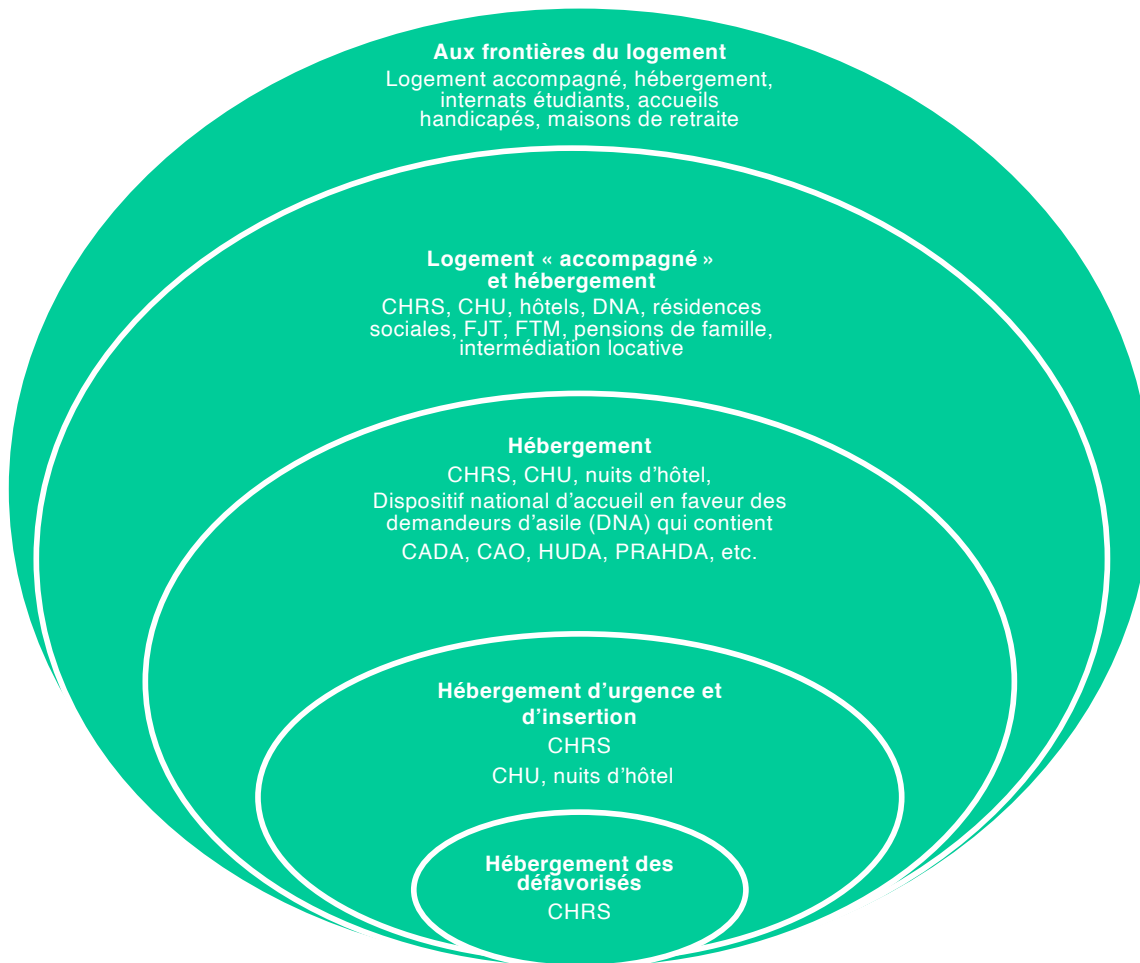
Au carrefour du logement ordinaire et de l'hébergement, se trouve ce qui se baptise « logement accompagné » ou « aidé » (résidences sociales, pensions de famille, foyers de jeunes travailleurs - FJT, foyers de travailleurs migrants - FTM). Le statut d'occupation des résidents (orthographe proposée par certains opérateurs) de ces différents établissements relève d'un contrat dit de résidence, d'occupation ou de séjour. C'est le cas des sans-abri au Centre d'hébergement et d'accueil des personnes sans-abri (CHAPSA) à Nanterre, comme des étudiants logés à la résidence de HEC ou les clients des EHPAD de Korian. Avec des variations tout de même dans les contenus et les garanties. Tout ceci procède d'un « contrat de louage » (au sens du Code civil) aux caractéristiques parfois singulières.

Hétérogènes, l'offre et la politique d'hébergement ont leurs rationalités, à défaut peut-être de cohérence. Les personnes résident dans des habitats individuels ou collectifs, de façon temporaire ou permanente, à titre gracieux ou onéreux. Point commun : **elles ne vivent pas dans des « logements ordinaires » (selon l'appellation INSEE) et donc ne comptent pas dans les enquêtes sur les ménages**. Leurs situations sont connues de la statistique publique par des enquêtes spécifiques. Pourtant elles sont bien moins extraordinaires qu'elles ne pouvaient l'être autrefois.

Remarque importante : **toutes les données et situations, rassemblées ici, auront été largement bousculées par la crise Covid de 2020** qui a particulièrement affecté le secteur (des centres pour sans-abri aux EHPAD).

# MAIS DE QUOI PARLE-T-ON ?

## L'hébergement en cercles cumulés



## Une perspective

La présentation en cercles concentriques permet de relayer une perspective particulière. En effet, il y a toujours eu des personnes « hébergées » et des foyers, publics ou privés, pour héberger. La perspective retenue ici est celle de la prise en charge croissante par l'État, et non pas seulement par les collectivités territoriales et les caisses de la sécurité sociale, de populations particulières.

## Une approche de l'hébergement en cinq cercles

Parler d'hébergement et de logement adapté (ou accompagné) suppose un premier travail de clarification tant le sujet n'est pas clair. **Les opérateurs comme les services de l'État n'ont pas toujours le même vocabulaire ni le même périmètre.** Il s'ensuit des chiffrages différents sur ce que ces mots et signes désignent et sur ce qui alimente le débat public.

Dans un premier effort de clarification, on propose une démarche en cinq cercles.

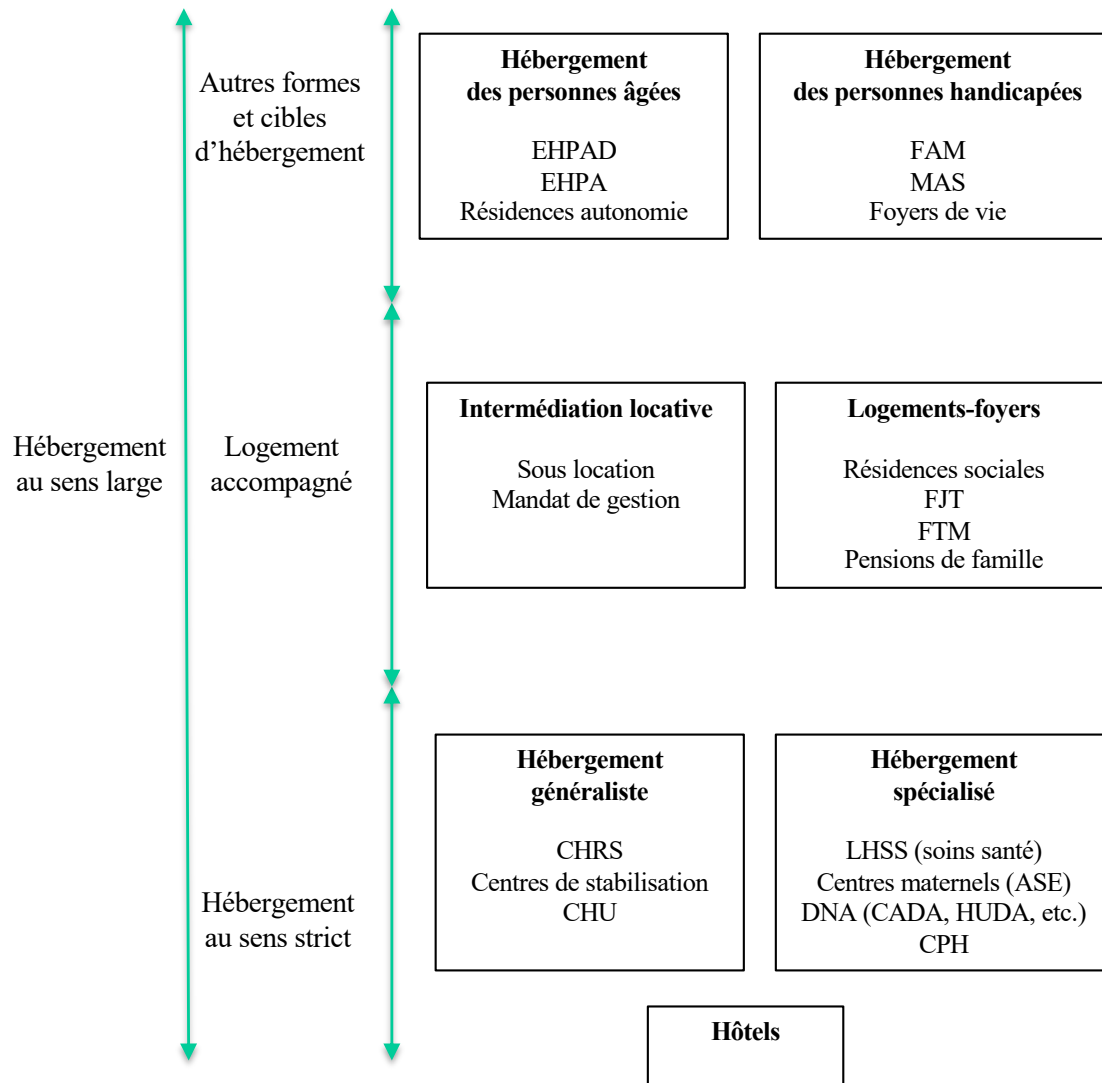
Dans le premier, basique, se trouvent les CHRS, piliers, révisés et renforcés depuis l'après-guerre, de l'hébergement. En termes de politique publique, l'hébergement des défavorisés se résumait aux CHRS avant les années 1970. Dans le deuxième cercle s'ajoutent centres d'hébergement d'urgence et nuits d'hôtels. Sans qu'il y ait nécessairement de contrat entre le résident et le gestionnaire, ces dispositifs, dont certains établissements emblématiques ont une histoire ancienne, ne sont financés par l'État que depuis le milieu des années 1980. Viennent ensuite les éléments du dispositif national d'accueil en faveur des demandeurs d'asile, né dans les années 1970 et fortement étendu au cours des années 2000. Le quatrième cercle insère les éléments désignés comme du logement accompagné, avec les résidences sociales, les FJT et FTM qui ne sont pas encore des résidences sociales, les pensions de famille. Tous sont des logements-foyers (au titre du Code de la construction et de l'habitation - CCH), mais tous ne sont pas des établissements et services médico-sociaux (ESMS, au titre du Code de l'action sociale et des familles – CASF). Comme CHRS et CADA, FJT et pensions de famille sont des ESMS. La présence ici des pensions de famille (donc une forme de résidence sociale) se discute. En effet, elles ne proposent pas un service temporaire, mais un habitat qui peut être permanent. Dans la logique des programmes « logement d'abord », elles sont comptées comme du logement, ce qui n'est pas le cas des autres résidences sociales. Mais elles apparaissent souvent dans les statistiques préfectorales sur l'hébergement, comme, du reste, l'intermédiation locative. Bref, tout se discute. Ces quatre premiers cercles visent, principalement, les « personnes en difficulté sociale ». Un cinquième cercle comprend les services d'hébergement pour personnes âgées et pour personnes handicapées.

L'ensemble n'est pas homogène et ne s'intègre pas aisément dans une grande catégorie « hébergement », tout comme, à l'inverse, on ne saurait dire qu'il représente le « logement très social ».

Point essentiel : **cet ensemble prend de plus en plus d'importance par rapport au logement, tant en termes d'offres que de financements publics.**

# HÉBERGEMENT AU SENS STRICT, AU SENS LARGE

## Les grandes catégories de l'hébergement



## Glossaire de sigles (ordre alphabétique)

ASE (Aide sociale à l'enfance), CADA (centre d'accueil des demandeurs d'asile), CHRS (centre d'hébergement et de réinsertion sociale), CHU (centre d'hébergement d'urgence), CPH (centre provisoire d'hébergement), DNA (dispositif national d'accueil en faveur des demandeurs d'asile), EHPAD (établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes), FAM (foyer d'accueil médicalisé), FJT (foyer de jeunes travailleurs), FTM (foyers de travailleurs migrants), HUDA (hébergement d'urgence pour demandeurs d'asile), LHSS (lits halte soins santé), MAS (maison d'accueil spécialisée).

## Une convention

Plusieurs points de vue se mobilisent quand il s'agit de définir et délimiter l'hébergement : celui des résidents des services, celui des spécialistes du bâti, celui du droit de l'habitat, celui du droit de l'action sociale, celui des économistes, celui des opérateurs. Tout peut varier selon les cibles de ces habitations, leurs financements, leurs règles de fonctionnement. Il n'existe pas de caractérisation définitive mais une profusion de typologies et de positions issues à la fois de l'expertise et de l'expérience.

On propose ici une convention très simple, pour décrire et analyser des politiques.

L'hébergement au sens strict comprend les services qui accueillent des personnes en difficulté sociale sans davantage de précision (hébergement dit généraliste) et les services dédiés à l'accueil provisoire de cibles (ou « publics » ou « clientèles ») plus précises (comme les demandeurs d'asile).

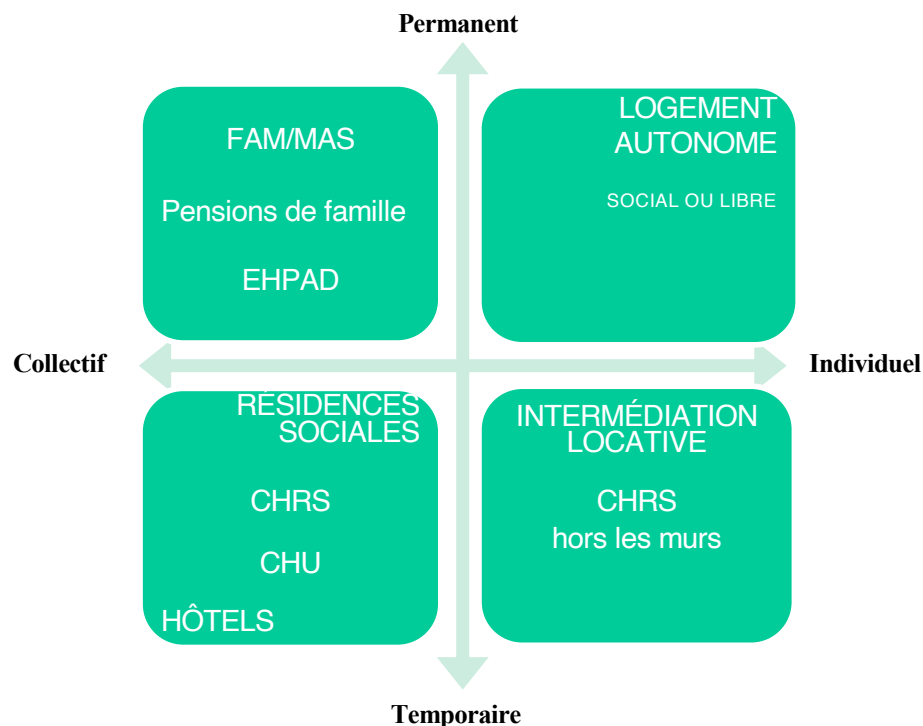
L'hébergement au sens global comprend aussi le secteur du logement accompagné (qui rassemble résidences sociales, FJT, FTM, et intermédiation locative). Ce secteur contient aussi les pensions de famille même si celles-ci ont vocation à fournir un service de plus long terme. S'y ajoute l'offre des structures d'hébergement dédiées aux personnes handicapées, d'un côté, et aux personnes âgées de l'autre. Le h de EHPAD veut bien dire hébergement. À l'inverse, les résidences sociales ne sont pas vraiment des structures d'hébergement : les résidents sont plus autonomes du point de vue des ressources et des besoins en accompagnement social. Ils bénéficient, comme d'ailleurs les résidents d'EHPAD, de garanties proches des régimes locatifs de droit commun (contrat d'occupation, ouverture potentielle de droits APL). À bien des égards, les logements-foyers, globalement, s'assimilent à des logements à usage locatif.

**Le terme même d'hébergement, parfois un rien connoté négativement, ne s'impose donc pas.** Des experts et des opérateurs le repoussent parfois. On choisit de le conserver ici notamment car c'est encore celui qui s'emploie dans les cadrages juridiques et budgétaires qui permettent la gestion et l'évaluation de ces dispositifs.

La vocation d'une telle convention est pragmatique, tout en ne méconnaissant pas les débats et les subtilités qui entourent le dossier. **L'offre d'hébergement, au sens large, se distribue juridiquement dans les articles du Code de l'action sociale et des familles (CASF) et dans ceux du Code de la construction et de l'habitation (CCH).** Certains établissements sont à la fois des logements-foyers (régis par le CCH) et des établissements médico-sociaux (régis par le CASF). C'est le cas par exemple des FJT ou des pensions de famille. D'autres ne sont ni l'un, ni l'autre. C'est le cas des CHU ou des nuitées d'hôtel.

# SOURCES, NOMENCLATURES ET CODES

## Hébergement et logement en quatre cases



Le premier, horizontal (plus CASF), distingue les dimensions individuelles ou collectives, plus ou moins prononcées. Le second, vertical (plus CCH), distingue les dimensions temporaires ou permanentes. La distinction entre individuel et collectif n'est pas vue du gestionnaire, mais de l'habitant. L'exercice cherche à rendre justice, entre autres, au caractère intermédiaire des composantes logement accompagné, entre hébergement et logement autonome.

### CASF, CCH et Code de l'urbanisme

CASF et CCH sont les deux codes des experts et opérateurs de l'hébergement. Glissons, entre les deux, le Code de l'urbanisme. Celui-ci distingue, dans la destination des bâtiments d'habitation, ceux destinés au logement et ceux destinés à l'hébergement. La sous-destination « logement » recouvre les constructions destinées au logement principal, secondaire ou occasionnel des ménages. La sous-destination « hébergement » recouvre les constructions destinées à l'hébergement dans des résidences ou foyers avec services, notamment maisons de retraite, résidences universitaires, foyers de travailleurs et résidences autonomie.

## Divergences et convergences des données et des typologies

Les enquêtes logement de l'INSEE, comme leur nom l'indique, centrées sur les ménages dits ordinaires, ne traitent pas de l'hébergement. L'institut aborde, toujours plus précisément, l'hébergement par les recensements, par les travaux sur les « communautés » (qui rassemblent les ménages non ordinaires), par des investigations thématiques comme celles menées à deux occasions (début des années 2000, début des années 2010) sur les « sans-domicile ».

Le domaine de l'hébergement s'apprécie principalement à partir des travaux et enquêtes de la DREES, essentiellement les enquêtes, quadriennales, sur les établissements sociaux (ES), ES-DS (hébergement social), ES-H (handicap), EHPA (personnes âgées). Ce secteur est également connu à travers l'enquête semestrielle AHI (Accueil, Hébergement, Insertion) dont la DGCS a la charge.

Au sein des comptes nationaux, le compte du logement et les comptes de la protection sociale permettent d'évaluer les évolutions de l'offre et les évolutions des dépenses.

**Ces sources statistiques, tout de même de plus en plus rapprochées, n'ont pas exactement les mêmes définitions et délimitations de l'hébergement et du logement.** Des terminologies jugées désuètes et des postes de nomenclature objectivement obsolètes sont encore souvent employés dans des sources créées il y a parfois des décennies. Le ministère de la santé et celui des affaires sociales gèrent ainsi, ensemble, un répertoire national des établissements sanitaires, médico-sociaux et sociaux dénommé FINESS. Un objectif de ce fichier consiste à constituer un référentiel, partagé par l'ensemble des acteurs des domaines sanitaire, médico-social et social.

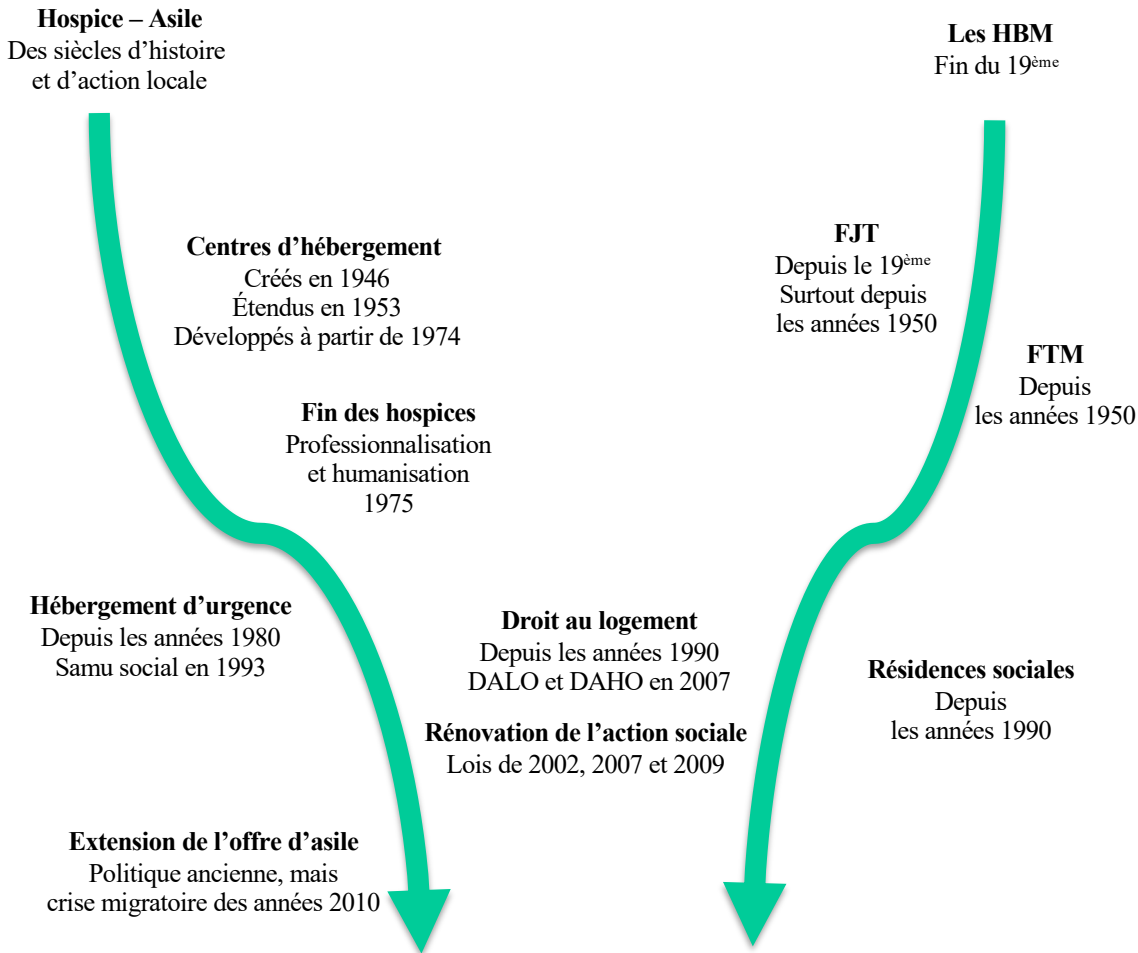
Des agrégats FINESS réunissent différentes catégories. Un agrégat « Établissements pour Adultes et Familles en Difficulté » rassemble, notamment, les CHRS, le CPH et les CADA. Par construction, il ne prend pas en compte les chambres d'hôtels et les centres d'hébergement d'urgence, qui ne sont pas des établissements médico-sociaux. Un autre agrégat « Autres Établissements Sociaux d'Hébergement et d'Accueil » contient les FTM non transformés en résidence sociale et les FJT (transformés en résidence sociale ou non). Un agrégat « Logements en Structure Collective » recense les pensions de famille et les autres résidences sociales.

Du côté des adultes handicapés, un agrégat « Établissements et Services d'Hébergement pour Adultes Handicapés » recense bien les différentes possibilités, notamment les foyers d'hébergement, les MAS, les FAM, etc. Il en va de même du côté des personnes âgées. Un agrégat « Établissement d'Hébergement pour Personnes Âgées », très simple, contient résidences autonomie, EHPAD et EHPA.

# UNE IMBRICATION CROISSANTE DES POLITIQUE DE LOGEMENT ET D'HÉBERGEMENT

Racines historiques différentes, actualités convergentes

Des politiques rapprochées et imbriquées



Historiquement, le logement relevait du ministère de l'équipement (Direction de l'habitat et de la construction – DHC), l'hébergement de celui des affaires sociales (Direction de l'action sociale – DAS). Alors qu'elles étaient très distinctes, les deux politiques sont de plus en plus imbriquées. **Les deux sujets sont maintenant bien davantage intégrés avec un unique ministre en charge, au moins pour ce qui concerne les ménages les moins favorisés.** À ce titre d'ailleurs, l'hébergement devient même une composante centrale de la politique du logement. Qu'il s'agisse d'offre, de budget et d'intérêt politique, les priorités récentes vont dans ce sens.

La convergence croissante des deux politiques de l'hébergement et du logement social est patente. L'intégration des deux politiques s'observe du côté administratif. Statistiquement, les comptes du logement intègrent l'hébergement (dans les années 1990). **Le ministère du Logement fait de plus en plus dans l'hébergement** (dans les années 2000). L'administration, sans fusion intégrale, s'intègre (dans les années 2010). Pratiquement, ce qui relevait de la sphère du ministère des affaires sociales (l'hébergement) et ce qui relevait de celle du ministère du logement (HLM), passent sous la responsabilité du seul ministère du Logement. Des administrations qui se croisaient peu et s'opposaient parfois travaillent désormais sous une même tutelle.

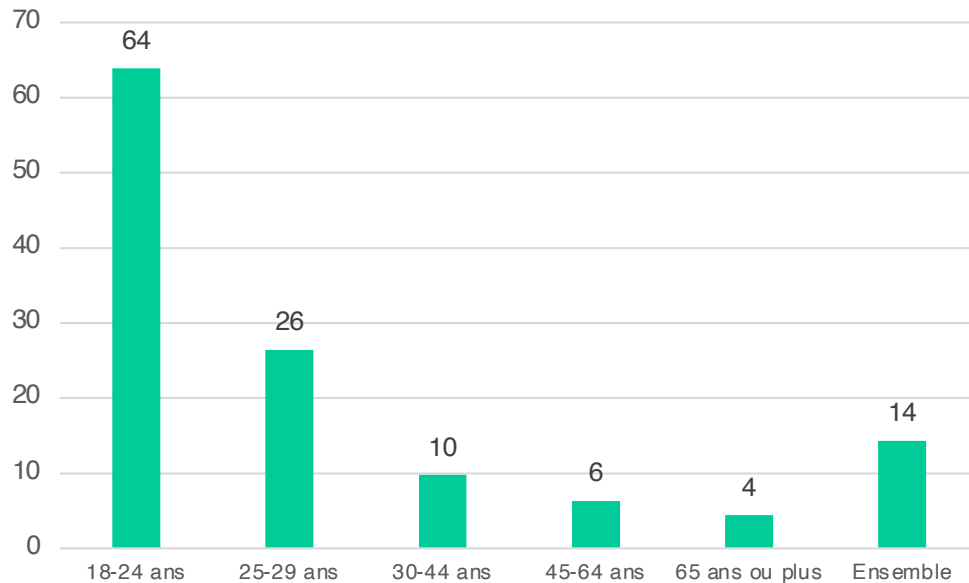
À l'échelle des organisations territoriales, le Plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD, créé en 1990) a fusionné en 2014 avec le Plan départemental d'accueil, d'hébergement et d'insertion (PDAHI, créé en 2009). En 2014 encore, le Comité régional de l'habitat (CRH) a été étendu en un CRHH, intégrant le champ de l'hébergement.

Du côté des services déconcentrés la coopération est maintenant obligée par les textes. En Ile-de-France, la fusion des deux dimensions hébergement et logement s'incarnent dans la Direction Régionale et Interdépartementale de l'Hébergement et du Logement (DRIHL), créée en 2010.

Au-delà des considérations administratives et bureaucratiques, **le secteur de l'hébergement ressemble de plus en plus à celui du logement.** D'abord, les opérateurs et leurs opérations sont de plus en plus intégrés. La production d'opérations passe de plus en plus souvent par une mixité de produits, combinant des offres allant de l'hébergement d'urgence au logement intermédiaire. Ensuite, sur le plan de l'habitat lui-même, le mouvement concernant l'hébergement connaît un passage du dortoir collectif, à la chambre individuelle jusqu'au studio meublé.

# QUI EST « HÉBERGÉ » (AU SENS PREMIER) ?

Part des adultes vivant chez autrui selon l'âge, en 2013 (en %)



Situation financière des adultes vivant chez leurs parents et souhait de départ (en %)

|                                                                       |    |
|-----------------------------------------------------------------------|----|
| A les moyens financiers                                               | 16 |
| A les moyens financiers seulement avec l'aide de sa famille           | 7  |
| Quitterait le logement s'il en avait les moyens financiers            | 25 |
| Ne pourrait pas quitter le logement même s'il en avait les moyens     | 14 |
| Ne souhaiterait pas quitter le logement même s'il en avait les moyens | 26 |
| Pas les moyens, mais souhait de départ inconnu                        | 9  |
| Moyens financiers inconnus                                            | 3  |

## Avant d'être une politique publique, l'hébergement est une action privée

L'hébergement, dans un sens premier, désigne l'« action de loger quelqu'un chez soi, de lui accorder l'abri de son toit » (*Vocabulaire juridique*, Gérard Cornu). En ce sens, un hébergement est une convention, habituellement tacite, « à titre précaire et provisoire par laquelle une personne accueille chez elle, dans un esprit de bienfaisance et par protection, une autre personne en difficulté ».

D'après l'enquête Logement 2013, **7,3 millions d'adultes (un adulte sur sept) habitent chez leurs parents, leur conjoint ou chez une autre personne**. Ces adultes, qui ne figurent ni sur l'acte de propriété ni sur le bail de location, vivent chez leurs parents (65 %) ou chez leur conjoint (28 %). De façon plus marginale, certains résident chez leur enfant (2 %), chez un autre membre de leur famille (4 %) ou encore chez un tiers sans lien familial (1 %). Au sujet de cet hébergement chez des tiers sans lien de parenté, la Fondation abbé Pierre ajoute les plus de 25 ans contraints, après une période de logement autonome, de revenir chez leurs parents ou grands-parents, et les personnes de plus de 60 ans hébergées chez un tiers sans lien de parenté direct, pour aboutir, en 2020, à 643 000 personnes. Il est, de fait, difficile de démêler le subi du choisi. **Si les « Tanguy » sont problématiques pour les parents, ils ne le sont pas forcément pour l'action publique.**

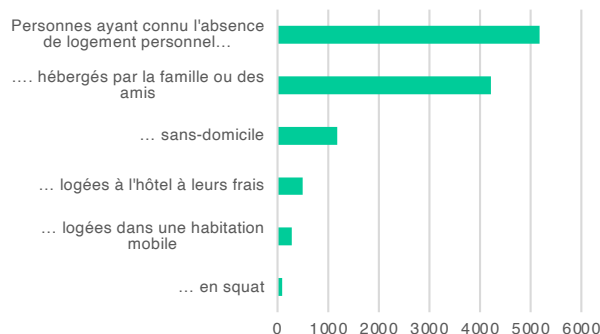
Vivre chez ses parents renvoie à deux situations bien distinctes. D'un côté, 80 % des adultes qui habitent chez leurs parents ne sont jamais partis. De l'autre, 20 % sont revenus vivre au domicile parental après avoir vécu au moins trois mois dans un logement indépendant. Les adultes vivant chez leurs parents sont surtout des étudiants (4 sur 10), mais pas seulement : 3 sur 10 sont en emploi et 2 sur 10 sont au chômage. La plupart d'entre eux sont des jeunes (70 % ont entre 18 et 24 ans) et 57 % sont des hommes. Trois quarts d'entre eux n'ont pas les moyens d'accéder à un logement indépendant tandis qu'un quart le pourrait, par eux-mêmes ou avec l'aide de leurs parents. Vivre chez ses parents n'est donc pas toujours lié à une contrainte financière. Une fois sur cinq, le retour chez les parents à l'âge adulte intervient à la suite d'une rupture familiale.

2 millions d'adultes vivent chez leur conjoint. Parmi les 30 ans ou plus habitant chez autrui, plus de la moitié vivent chez leur conjoint. Cette situation qui représente un risque en cas de séparation concerne plus de femmes que d'hommes, mais aussi plus souvent les personnes au chômage ou les salariés en contrat court. Au total, dans 13 % des couples, un des conjoints n'est pas occupant en titre du logement.

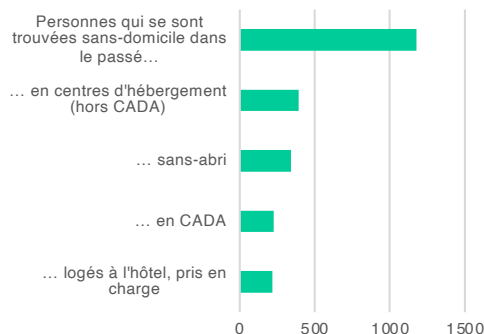
**Ces situations d'hébergement ne relèvent pas de la politique de l'hébergement, car elles n'induisent ni cadre juridique spécifique, ni dépense publique.**

# SANS-DOMICILE ET SANS DONNÉES ?

Épisodes sans logement personnel  
dans le passé  
(en milliers de personnes)



Épisodes sans domicile  
dans le passé  
(en milliers de personnes)



Note : une personne peut avoir connu plusieurs situations

Épisode de privation de logement personnel  
dans le passé en Europe (en %)

|             | Sans domicile       |                                                |                                                     | À la rue | Hébergé chez des amis ou de la famille |
|-------------|---------------------|------------------------------------------------|-----------------------------------------------------|----------|----------------------------------------|
|             | Total Sans domicile | Dans des hébergements d'urgence ou temporaires | Dans des installations non destinées à l'habitation |          |                                        |
| Allemagne   | 0,9                 | 0,7                                            | 0,1                                                 | 0,1      | 2,8                                    |
| Belgique    | 1,2                 | 0,7                                            | 0,3                                                 | 0,2      | 2,3                                    |
| Bulgarie    | 0,5                 | 0,1                                            | 0,4                                                 | 0        | 1,4                                    |
| Danemark    | 1,6                 | 0,6                                            | 0,7                                                 | 0,3      | 9,9                                    |
| Espagne     | 0,3                 | 0,1                                            | 0,1                                                 | 0,1      | 1,4                                    |
| Grèce       | 0,5                 | 0,2                                            | 0,3                                                 | 0        | 1,2                                    |
| Hongrie     | 0,3                 | 0,1                                            | 0,1                                                 | 0,1      | 0,5                                    |
| Irlande     | 2,2                 | 0,8                                            | 1,2                                                 | 0,2      | 3,3                                    |
| Malte       | 0,9                 | 0,4                                            | 0,4                                                 | 0,1      | 1,5                                    |
| Portugal    | 1,4                 | 0,5                                            | 0,5                                                 | 0,4      | 4,1                                    |
| Roumanie    | 0,6                 | 0,1                                            | 0,4                                                 | 0,1      | 1,4                                    |
| Royaume-Uni | 3,2                 | 1,7                                            | 1                                                   | 0,5      | 5,6                                    |
| Slovaquie   | 0,4                 | 0,3                                            | 0,1                                                 | 0        | 1,3                                    |
| Les 12 pays | 1                   | 0,4                                            | 0,4                                                 | 0,2      | 3                                      |

Qui a été sans-domicile, plutôt que combien de sans-abri ?

À l'échelle nationale, l'INSEE a réalisé par deux fois, en 2001 et en 2012, une enquête auprès des « sans-domicile ». Sont ainsi désignées les personnes se trouvant à la rue ou dans des hébergements pour individus et ménages qui sinon seraient à la rue. Ces deux investigations ne visaient pas le recensement mais l'étude des caractéristiques et trajectoires des sans-domicile. Des chiffres en sont sortis. Près de 90 000 personnes en 2001, plus de 140 000 en 2012. Parmi elles, seulement quelques milliers d'individus à la rue. L'INSEE les appelle « sans-abri ». Les autres se trouvent dans une palette de services qui vont de l'hébergement d'urgence pour une nuit à des logements gérés par des associations en passant par des centres pour demandeurs d'asile ou des centres d'insertion où il est possible de résider plusieurs mois.

Sur le plan méthodologique, **plutôt que de chercher à savoir combien de personnes sont, un soir donné, sans-domicile, une autre option est de tenter de savoir combien de personnes l'ont été au cours de leur vie.** Des questions de l'enquête « logement » abordent le sujet.

2,5 millions de personnes ayant en 2006, en métropole, un logement personnel en avaient été privées au moins une fois dans le passé : 78 % avaient été hébergées par un tiers, 14 % dans un service d'hébergement, 11 % avaient dormi dans un lieu non prévu pour l'habitation. Au total, 540 000 personnes, en 2006, auraient connu la rue ou les services d'hébergement. Dit autrement, 1 % environ de la population en France avait été dans une situation de sans-domicile.

De l'exercice répété en 2013, il ressort que 5,3 millions de personnes (deux fois plus qu'en 2006) ont connu au cours de leur vie un épisode sans logement personnel. Près de 10 % des individus vivant en France auraient donc été, à un moment, dans cette situation. Le chiffre est à peu près le même dans des enquêtes canadiennes du même type.

En France, les trois quarts des personnes ayant connu une telle période ont alors été accueillies par la famille ou des amis. Mais 1,2 million ont connu une situation de « sans-domicile » (dont 340 000 sans-abri). Puisque les personnes interrogées par cette enquête rétrospective sont les individus de plus de 15 ans vivant en logement ordinaire, **2 % de la population vivant en France qui auraient été concernés à un moment de leur vie (dont 0,6 % comme totalement sans-abri ou dans des abris de fortune).**

Dans une enquête Eurostat menée, en 2018, dans 12 États-membres (mais la France n'y était pas), il apparaît que 4 % des personnes interrogées ont été privées de logement à un moment de leur existence. Parmi elles 1 % ont été sans-domicile : 0,4 % dans des hébergements temporaires, 0,4 % dans des installations non destinées à l'habitation, 0,2 % à la rue.

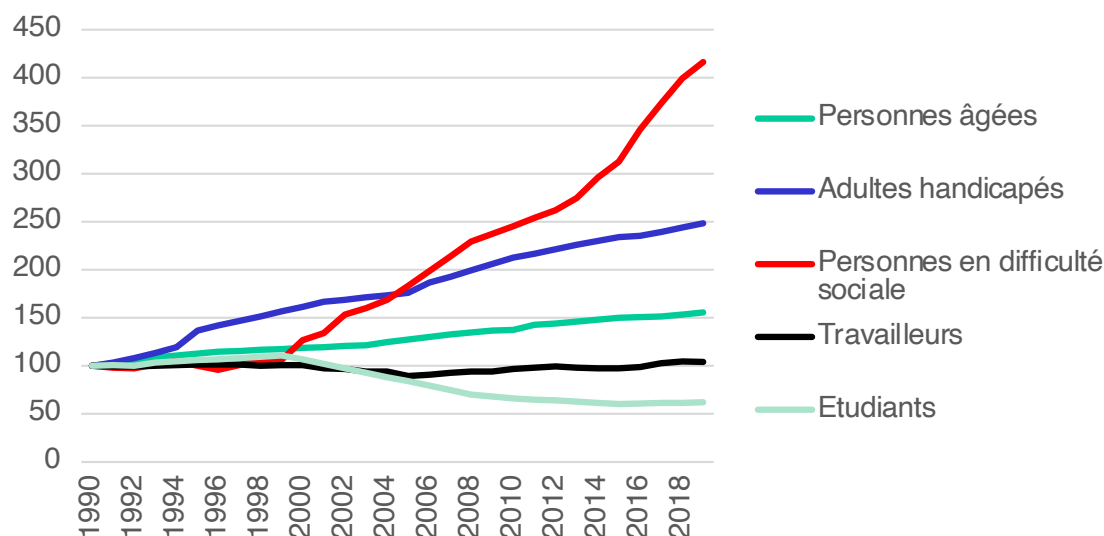
# L'HÉBERGEMENT AU SENS LARGE

## C'est-à-dire au sens du compte du logement

Evolution des capacités par type d'hébergement (en milliers)

|                                 | 1990 | 1995 | 2000 | 2005 | 2010  | 2015  | 2019  |
|---------------------------------|------|------|------|------|-------|-------|-------|
| Personnes âgées                 | 429  | 484  | 509  | 545  | 589   | 643   | 667   |
| Adultes handicapés              | 55   | 77   | 91   | 99   | 119   | 131   | 139   |
| Personnes en difficulté sociale | 33   | 33   | 42   | 61   | 81    | 103   | 137   |
| Travailleurs                    | 172  | 174  | 174  | 154  | 166   | 168   | 179   |
| Étudiants                       | 138  | 146  | 147  | 116  | 91    | 83    | 86    |
| Total                           | 825  | 914  | 962  | 974  | 1 046 | 1 128 | 1 209 |

Evolution des capacités par type d'hébergement (base 100 en 1990)



### Parc de logements ou populations hébergées ?

Le décompte de l'offre d'hébergement revêt des problèmes statistiques basiques tout à fait classiques. Doit-on compter le nombre de places dans un parc ? Le nombre de personnes dans ce parc ? Le nombre de ménages ? Le nombre de personnes passées, dans l'année, par ce parc ? Nombre de sous-problèmes se posent aussi, comme celui de la sur-occupation des FTM. On retient l'option des effectifs dans le parc, habituellement comptés au 31 décembre de l'année.

Source : Compte du logement

### Une source avec une définition large

Le compte du logement, au sein de la comptabilité nationale, recense les « locaux d'hébergement collectif » définis comme englobant « les structures d'accueil qui ont vocation à loger des personnes en ayant une offre de services supplémentaires qui varient selon les structures (services médicaux, alimentation, blanchisserie, accompagnement social, etc.). »

Ces locaux d'hébergement collectifs comprennent :

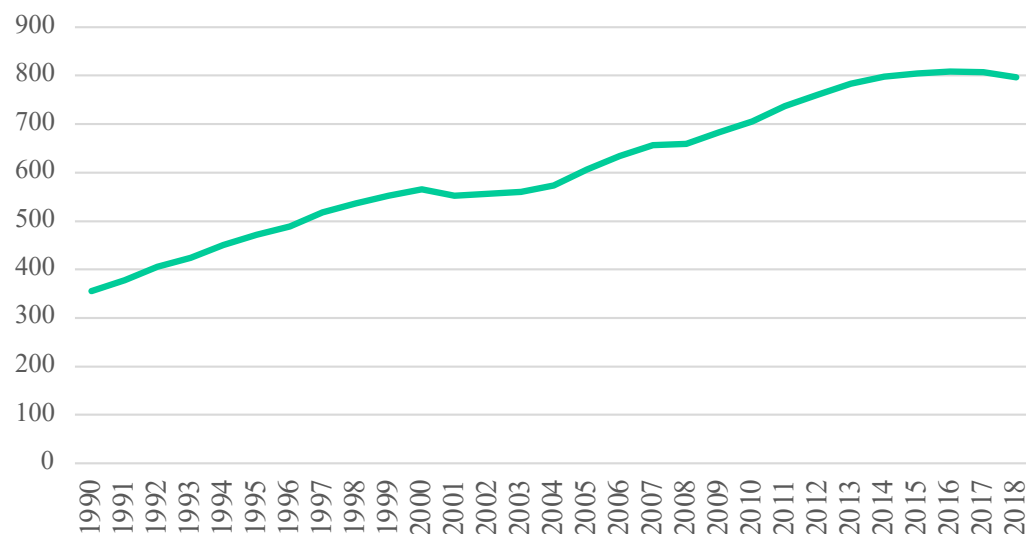
- pour les établissements accueillant des personnes âgées : les EHPAD, hospices, maisons de retraite, USLD (unités de soins de longue durée) et résidences autonomie.
- pour les établissements accueillant des personnes handicapées : foyers hébergement, MAS (maison d'accueil spécialisée), FAM (foyer d'accueil médicalisé) et foyers de vie.
- pour les établissements accueillant des personnes en difficulté sociale : CHRS (centre d'hébergement et de réinsertion sociale), CADA (centre d'accueil aux demandeurs d'asile), CPH (centre provisoire d'hébergement) et autres centres d'accueil non conventionnés au titre de l'aide sociale.
- pour les établissements accueillant des travailleurs : foyers de jeunes travailleurs (UNHAJ) et foyers ADOMA pour les travailleurs.
- pour les établissements accueillant des étudiants : logements étudiant gérés par le CNOUS et les CROUS.

L'offre d'hébergement a toujours été diverse. **De 1990 à 2019, l'offre totale passe de 825 000 à plus de 1,2 million.** Soulignons que le renseignement des dimensions « hébergement » dans ce compte, qu'il s'agisse des volumes d'offre et de dépense, s'est amélioré avec le temps, à partir de premiers exercices très empiriques.

Les tendances sur quatre décennies sont principalement marquées par la progression de la capacité d'accueil pour les « personnes en difficulté sociale ». Elle été multipliée par plus de quatre en quarante ans. La période est marquée également par la baisse de l'offre pour les étudiants (en 1990, 138 000 places, moins de 90 000 en 2019) ; l'augmentation pour les personnes âgées (429 000 places passées à 667 000) et pour les personnes handicapées (55 000 places passées à près de 140 000). Les « résidences sociales » (dont FJT et FTM), ici appréciées par la cible « travailleurs », ont considérablement changé mais leur nombre est resté relativement stable (autour de 180 000).

# 2 % DU PIB ET 3 % DE L'EMPLOI

Effectifs dans la branche « Hébergement médico-social et social » (en milliers)



Nombre d'emplois dans les principaux secteurs de l'hébergement

|                          |         |                                 |
|--------------------------|---------|---------------------------------|
| Personnes âgées          | 430 000 | soit plus de la moitié du total |
| Personnes handicapées    | 210 000 | soit environ le quart du total  |
| Aide sociale à l'enfance | 60 000  | soit environ 7,5 % du total     |
| Personnes défavorisées   | 40 000  | Soit environ 5 % du total       |

Contributions de la branche « Hébergement médico-social et social » au PIB et au total de l'emploi en France

|                                          | Par rapport au PIB |       | Par rapport à l'emploi |       |
|------------------------------------------|--------------------|-------|------------------------|-------|
|                                          | 1999               | 2018  | 1990                   | 2018  |
| Action sociale et médico-sociale         | 2,3 %              | 3,3 % | 3,8 %                  | 6,9 % |
| dont hébergement médico-social et social | 1,2 %              | 1,8 % | 1,5 %                  | 2,8 % |
| dont action sociale sans hébergement     | 1,2 %              | 1,5 % | 2,3 %                  | 4,1 % |

## Une place consistante et croissante dans la société et l'économie françaises

Les comptes nationaux annuels et la nomenclature d'activités française (NAF) permettent une caractérisation de ce que représente le secteur de l'hébergement, au sens large, dans l'économie française. La rubrique « Hébergement médico-social et social » de la NAF renseigne globalement sur le secteur de l'hébergement.

**Sur une trentaine d'années, les effectifs ont plus que doublé.** En 1990 (355 000) personnes, ils représentaient 1,5 % des emplois en France. En 2018 (797 000), soit près de 10 % du nombre de salariés dans le secteur du logement social (80 000), ils comptent pour 2,8 % du total des emplois.

Par rapport au PIB, les données ne sont disponibles que depuis 1999. **La branche « hébergement médico-social et social » comptait alors pour 1,2 % du PIB. Elle en représente 1,8 % en 2018.**

Ce n'est pas faire de la prospective simpliste que d'indiquer qu'avec le vieillissement de la population les besoins vont augmenter, évidemment d'abord pour les personnes âgées, faisant de ce secteur particulier un domaine toujours plus important en termes d'emplois et de valeur ajoutée. Déjà, la branche figure parmi les plus dynamiques, avec des perspectives souvent signalées comme très positives.

Dans les comptes, la division « Hébergement médico-social et social » comprend l'hébergement médicalisé et l'hébergement social de personnes en difficulté. Plus précisément, cette rubrique contient les hébergements, médicalisés ou non, pour personnes âgées et pour personnes handicapées, les hébergements médicalisés pour enfants handicapés, les hébergements pour enfants, adultes et familles en difficulté.

La nomenclature des comptes nationaux et celle du compte du logement correspondent logiquement. Cependant, à la marge, des variations pourraient apparaître entre l'approche choisie pour toute cette démarche sur l'hébergement et les sections et classes suivies par la statistique publique.

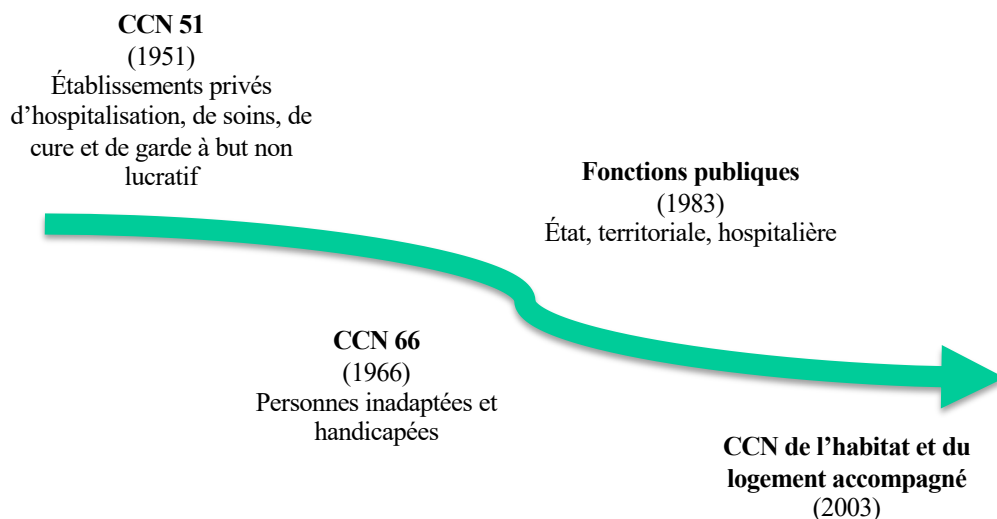
**Des traitements plus approfondis à partir des comptes nationaux apporteraient des chiffres plus précis, mais sans faire varier les ordres de grandeur et les directions.** Ainsi, il pourrait être possible d'ajouter quelques autres hébergements, contenus non pas dans la section sociale et médico-sociale de la NAF mais dans la section « Services d'hébergement et de restauration ».

# GESTIONNAIRES ET EFFECTIFS AUX STATUTS VARIÉS

Statut des gestionnaires en 2019

|                        | Public | Privé non lucratif | Privé commercial |
|------------------------|--------|--------------------|------------------|
| Personnes âgées        | 53 %   | 26 %               | 23 %             |
| Personnes handicapées  | 10 %   | 89 %               | 1 %              |
| Personnes défavorisées | 6 %    | 61 %               | 33 %             |
| Demandeurs d'asile     | 23 %   | 77 %               | -                |

Des conventions collectives et des statuts publics



Dans le privé, le domaine de l'hébergement, sur le plan de l'emploi, repose sur de nombreuses conventions collectives. Celles, classiques, de l'action sociale (CCN 1951 et 1966), mais aussi celles du logement accompagné, de la Croix Rouge ou de toute autre institution à convention singulière. Il faut y ajouter aussi une partie de l'emploi relevant de la CCN hôtellerie. Pour le public, les professionnels de l'hébergement exercent essentiellement dans les collectivités territoriales, mais certains travaillent dans le secteur hospitalier. Deux fonctions publiques sont donc impliquées.

Des partitions variées entre public et privé

**Pour les personnes âgées, les établissements sont majoritairement publics.** Ce sont des CCAS, des collectivités territoriales qui gèrent directement. Le secteur associatif compte pour un peu plus du quart de l'offre, et le privé commercial, en expansion, pour un tout petit peu moins du quart de l'offre.

**Pour les personnes handicapées, le privé commercial est totalement marginal.** Le secteur public représente un établissement sur dix. C'est le secteur associatif qui rassemble le nombre le plus important d'établissements.

Ces partitions s'expliquent principalement par l'histoire. Les établissements pour personnes âgées s'inscrivent dans le sillon historique des hospices publics. Les établissements pour personnes handicapées sont nés, plus tard, d'initiatives associatives.

L'exercice de typologie des gestionnaires est plus compliqué pour le DNA. **L'essentiel de l'offre pour les demandeurs d'asile est géré par des associations, avec par ailleurs un acteur public important, ADOMA,** qui représente le quart des hébergements. Pour les nuitées hôtelières ouvertes aux demandeurs d'asile, les pouvoirs publics passent aussi par un intermédiaire associatif, l'OFII ne fixant pas les tarifs.

L'exercice est plus compliqué encore dans le cas de l'hébergement dit généraliste. En l'occurrence ADOMA gère environ 4 000 places et les collectivités publiques (CCAS notamment) environ 10 % des CHRS et des centres d'hébergement d'urgence. En revanche, les hôtels privés commerciaux représentent une part très importante de la prise en charge : 20 % en 2010, 33 % en 2019 et 36 % en 2020.

Du côté du logement accompagné (ou aidé), ADOMA compte pour 35 % des établissements (et 38 % des places).

Les personnels des hébergements, au sens large, relèvent majoritairement du secteur privé, mais avec des contrastes importants selon les secteurs d'hébergement, ceci ayant évidemment trait à la distribution des statuts des établissements.

Pour les hébergements au sens strict, la très grande majorité des personnes travaillant dans ces établissements relèvent d'un contrat de travail stable : fin 2016, moins d'un sur dix est fonctionnaire titulaire, huit sur dix sont en CDI, plus d'un sur dix en contrat aidé ou un CDD.

# HÉBERGEMENT ET LOGEMENT ACCOMPAGNÉ

Tableau d'ensemble (fin 2019)

|                                                        |                                                       |         |
|--------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------|---------|
| SECTEUR « AHI »<br>ACCUEIL<br>HÉBERGEMENT<br>INSERTION | Hébergement en hôtel                                  | 49 000  |
|                                                        | Places de CHRS                                        | 45 000  |
|                                                        | Hébergement hors CHRS                                 | 57 000  |
|                                                        | Nombre de places en « logement adapté »               | 237 000 |
|                                                        | <i>FJT/FTM</i>                                        | 45 000  |
|                                                        | <i>Résidences sociales (hors pensions de famille)</i> | 133 000 |
|                                                        | <i>Pensions de famille</i>                            | 18 000  |
|                                                        | <i>Intermédiation locative</i>                        | 43 000  |
| « DNA »                                                | Dispositif national d'accueil                         | 107 000 |
|                                                        | <i>CADA</i>                                           | 44 000  |
|                                                        | <i>HUDA et CAES</i>                                   | 54 000  |
|                                                        | <i>CPH</i>                                            | 9 000   |
| TOTAL                                                  |                                                       | 503 000 |

Quelques jalons sur l'hébergement au sens strict

|       | Hôtels | CHU    | CHRS   | DNA     |
|-------|--------|--------|--------|---------|
| 1990  | -      | 3 400  | 28 000 | 2 500   |
| 1994  | -      | 3 000  | 29 000 | 2 600   |
| 1998  | 1 000  | 4 000  | 31 000 | 3 600   |
| 2002  | 3 000  | 9 500  | 31 000 | 10 000  |
| 2006  | 9 000  | 13 000 | 36 000 | 19 000  |
| 2010  | 14 000 | 19 000 | 39 000 | 21 000  |
| 2014  | 32 000 | 31 000 | 41 000 | 51 000  |
| 2018  | 48 000 | 52 000 | 45 000 | 92 000  |
| 2019  | 49 000 | 57 000 | 45 000 | 107 000 |
| 2020p | 70 000 | 78 000 | 45 000 | 107 000 |

Données 2020 provisoires

Estimation d'un ordre de grandeur

Définitions et nomenclatures ne sont jamais très claires en tout cas rarement convergentes. On propose ici un tableau d'ensemble, valable début 2020. Il contient deux grandes rubriques.

La première « **accueil, hébergement, insertion** » (AHI) rassemble, d'abord, l'hébergement des personnes défavorisées dans un sens relativement classique. On y trouve les hébergements dans des centres d'hébergement d'urgence, dans des CHRS, et dans des hôtels. C'est cette dernière offre qui a le plus augmenté ces dernières années (7 000 places en 2007, 49 000 en 2019). Ce secteur AHI rassemble également l'offre de logement « adapté » (que la profession préfère baptiser « accompagné » ou encore « d'insertion »). On y trouve les résidences sociales, les FJT, les FTM et l'intermédiation locative. S'y recensent également les pensions de famille.

La deuxième rubrique correspond au dispositif national d'accueil (DNA) pour les demandeurs d'asile. Il rassemble les centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA) mais aussi les hébergements d'urgence pour demandeurs d'asile (HUDA) et autres formules d'hébergement qui ont vu le jour au cours de la deuxième partie des années 2010, avec la crise migratoire. Ce DNA comptait 2 500 places en 1989. Il en pèse quelque 100 000 trois décennies plus tard.

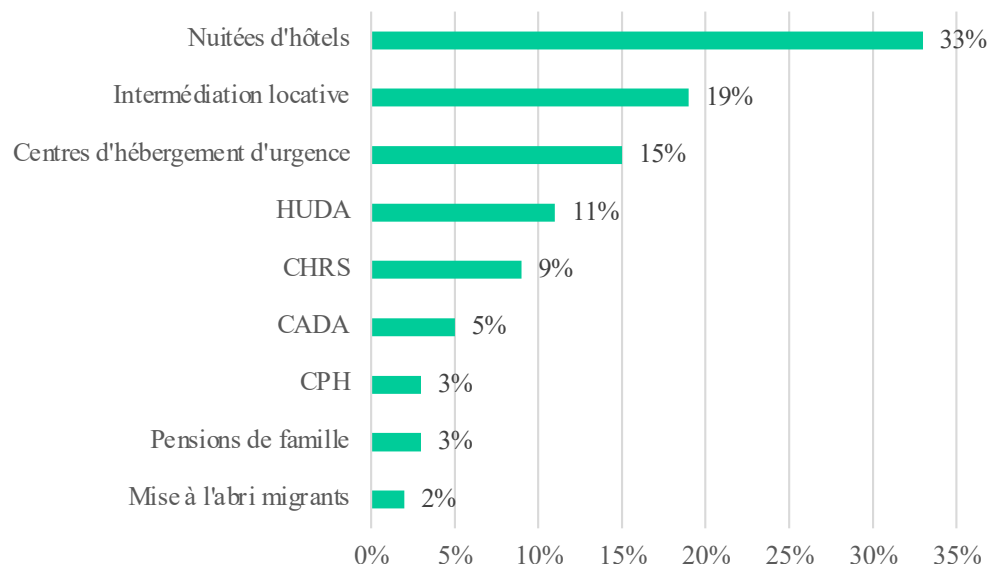
Au total, cette offre est, fin 2019, d'environ 500 000 places, que l'on peut regrouper en 150 000 places d'hébergement généraliste (pour une dépense publique de 2 milliards d'euros), 100 000 pour les demandeurs d'asile (pour une dépense de 1 milliard d'euros), et 250 000 de logements accompagnés. Pour donner un ordre d'idée comparatif **ceci correspond à 10 % du parc HLM**. Établir cette proportion se discute, notamment car une partie des résidences sociales ainsi que des CHRS et des CADA sont en réalité comptés dans le parc total HLM (130 000), mais aussi parce qu'une partie des personnes ciblées par tous ces hébergements (demandeurs d'asile et sans papiers) ne peuvent prétendre à un logement HLM. Mais l'ordre de grandeur importe.

**Si l'on exclut du compte le logement adapté, alors l'hébergement représente environ 5 % du parc HLM. À périmètre constant, il en représentait 2 % en 2005, 1 % en 1990.**

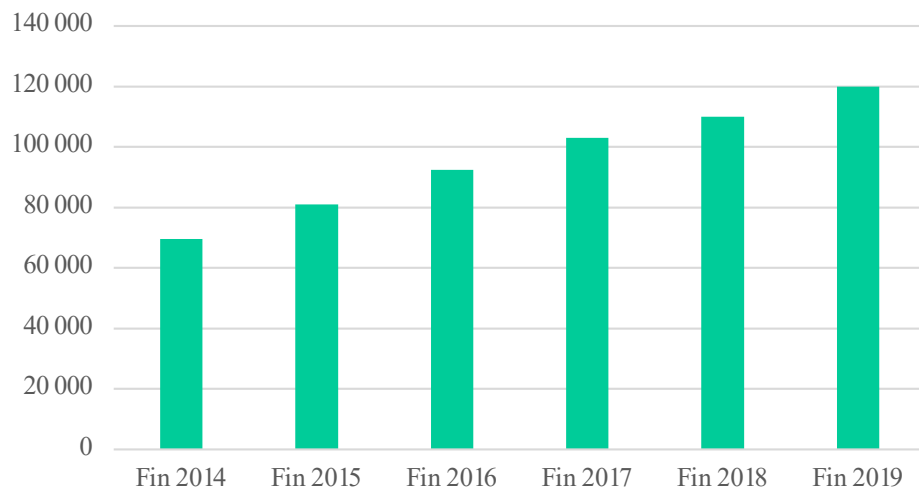
Signalons que la crise Covid bouleverse la donne. En 2020 ont été ajouté 43 000 places (pour moitié en centres d'urgence, pour moitié en hôtels), avec 0,7 milliard d'euros de dépenses publiques complémentaires.

# 1 % DES FRANCILIENS HÉBERGÉS (AU SENS STRICT)

Dispositif d'hébergement en Ile-de-France fin 2019



L'offre d'hébergement en Ile-de-France, de 2014 à 2019



## Une région particulièrement concernée et mobilisée

On s'intéresse ici à l'hébergement des personnes en difficulté sociale.

**Fin 2019, 120 000 places d'hébergement sont financées par l'État en Ile-de-France.** La Préfecture de Région, qui publie annuellement ces données, y ajoute aussi 7 000 places mobilisables dans le cadre du dispositif hivernal.

La nomenclature retenue pour présenter l'hébergement, dans la région, ne contient pas les résidences sociales, sauf les pensions de famille. Ce point se discute dans la mesure où ces pensions de famille ne sont pas des hébergements temporaires. On y repère aussi l'intermédiation locative, habituellement plutôt recensée dans le logement accompagné.

La présentation contient l'intermédiation locative, les nuitées d'hôtel, les CHRS, CADA, les centres d'hébergement d'urgence (généralistes ou pour demandeurs d'asile). Elle contient aussi les CPH, pour les réfugiés (qui sont des CHRS). Sur le plan budgétaire, il s'agit principalement du parc de places financées sur les programmes 177, 303, et 104.

Sur ce périmètre, l'offre, globalement, a doublé une demi-décennie. Sur une décennie, donc par rapport à 2009 (40 000 places recensées alors), elle a triplé.

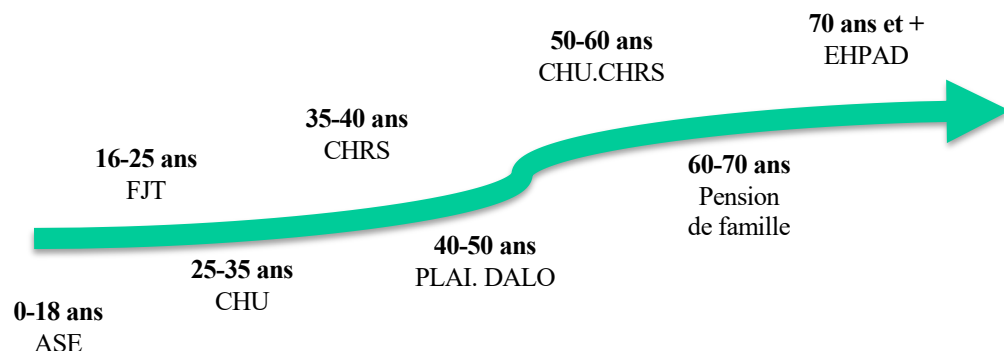
Pour donner une idée de l'importance de l'hébergement en Ile-de-France on peut rapporter, en moyenne quotidienne, le nombre de nuitées d'hôtels pour sans-domicile (soit 41 000, plus de 80 % de cette offre à l'échelle nationale) sur le total francilien de 194 000 (pour toute la gamme hôtelière). Il en ressort 21 %, soit un ordre de grandeur simple : **une personne à l'hôtel sur cinq, en Ile-de-France, est sans-domicile**. Dit autrement, l'offre d'hôtel est, pour un cinquième, une offre financée par l'État pour les personnes en difficulté.

Bien entendu pendant les périodes de confinement 2020, quand les hôtels étaient à très faible voilure, et quand nombre d'entre eux étaient mobilisés pour trouver une solution aux personnes sans-domicile, c'est la très grande majorité des nuitées franciliennes qui étaient pour des personnes sans-domicile.

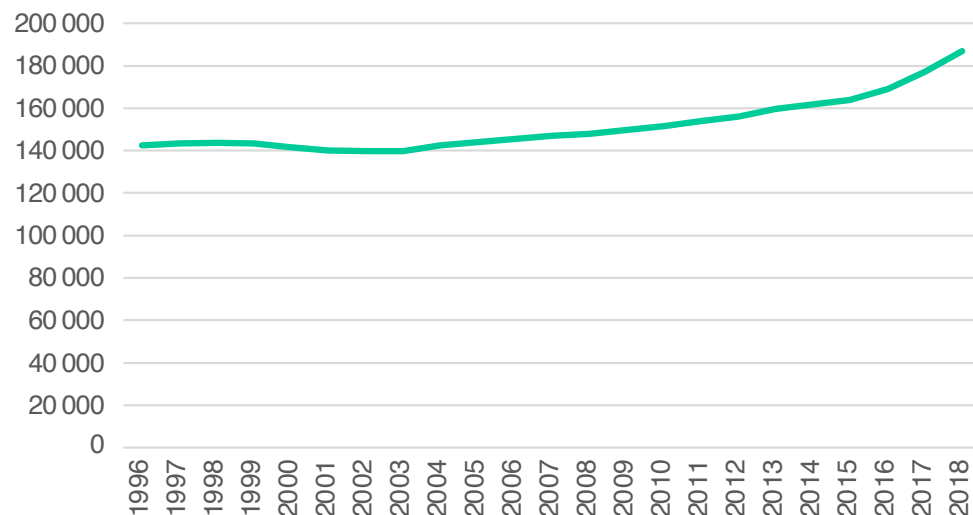
Cette offre hôtelière singulière doit aussi s'analyser, historiquement, en rapport avec la disparition, en Ile-de-France et ailleurs, des hôtels garnis. Ceux-ci faisaient partie d'un parc social dit de fait, faisant d'ailleurs l'objet d'une police particulière. Les années 1980 et 1990 ont vu leur nombre se réduire considérablement.

# UN SECTEUR TOUT AU LONG DE LA VIE

Une vie hébergée  
Schéma purement théorique



Nombre de mesures de placement à l'aide sociale à l'enfance (ASE)



Au titre de l'ASE, les mesures, administratives ou judiciaires, de placement aménagent différentes modalités d'hébergement selon les problèmes, les âges et les disponibilités : en famille d'accueil, en établissement, en hôtel, en FJT, adolescents et jeunes majeurs autonomes (foyers d'étudiants ou de jeunes travailleurs, en hôtel). Du côté des établissements de l'ASE, foyers de l'enfance, maisons d'enfants à caractère social (MECS), villages d'enfants proposent d'abord de l'hébergement en internat collectif, ensuite de l'hébergement éclaté.

Source : DREES

L'hébergement, potentiellement, tout au long de la vie

L'hébergement, au sens large, agence une palette d'établissements qui vont des débuts de la vie (ASE) à la fin de la vie (EHPAD) en passant par l'entrée dans la vie adulte (FJT) ou les accidents de la vie (CHU, CHRS).

Il est possible, sur le papier, d'être hébergé toute sa vie. La frise historique qui fait passer, sur le temps d'une vie, de l'ASE à l'EHPAD présente sa part de caricature. Elle a cependant sa logique. Elle ne cherche pas à décrire la réalité de cas concrets. Elle ne décrit même des cas types que l'on chercherait à reconstituer aujourd'hui, ce qui est impossible dans la mesure où nombre de services n'existaient pas avant les années 1980 du côté de l'accueil des personnes défavorisées. Elle montre qu'**il serait possible, à partir d'aujourd'hui, de passer par ces différentes cases**. Un enfant accueilli à l'aide sociale à l'enfance peut passer à la fin de l'adolescence et au début de l'âge adulte dans un FJT. Si l'intégration sociale et économique se passe mal la personne peut basculer à la rue et passer par des centres d'hébergement d'urgence. Malgré les efforts (stratégie « logement d'abord » oblige) pour passer rapidement vers un logement, elle peut rester longtemps dans le secteur de l'hébergement, avec des dispositifs moins temporaires, comme les CHRS. Elle peut ensuite, si considérée comme prioritaire, passer par du logement social ou par de l'intermédiation locative. Si cela se passe mal, elle peut retomber à la rue et dans les centres d'hébergement. Abimée par l'existence elle pourrait être prise en charge dans une pension de famille. Devenant dépendante, elle pourrait finir son existence dans un EHPAD.

**On prend en compte ici l'hébergement des enfants à l'ASE. Cette offre et ces dépenses ne sont pas du même ordre que pour les adultes**, et ne sauraient entrer dans notre nomenclature car l'alternative, pour les mineurs, n'est pas le logement ordinaire autonome. Il est cependant valable d'avoir quelques ordres de grandeur à l'esprit. Ces placements représentent, en 2018, 6,6 milliards d'euros sur un total de 8,3 milliards de dépenses ASE. À eux seuls les établissements comptent pour 4,5 milliards. **Les mineurs non accompagnés (MNA) pris en charge par l'ASE (environ 10 000 en 2013, 40 000 en 2019) représentaient moins de 10 % des mineurs hébergés en 2013 contre 20 % en 2019**. La problématique, mutatis mutandis, est à rapprocher de celle des sans-papiers dans les CHU (mais avec des droits des personnes très différents).

Pour tenter l'exhaustivité, il faudrait ajouter à l'opération l'offre et les dépenses d'hébergement pour les enfants handicapés, notamment les centres d'accueil familial spécialisés (CAFS).

Pour revenir à la frise tout au long de la vie, il convient de souligner une certaine porosité. Des FTM sont de facto des maisons de retraite. Il peut en aller de même pour les pensions de famille. Des FJT proposent des suites d'ASE.

# TAUX D'ENCADREMENT ET COÛTS CONTRASTÉS

## Encadrement et coût moyens dans quelques types d'hébergement

|                                       | Encadrement<br>(ETP pour<br>100 places) | Coût à la<br>place<br>(journée) | Coût<br>mensuel |
|---------------------------------------|-----------------------------------------|---------------------------------|-----------------|
| <b>PERSONNES HANDICAPÉES</b>          |                                         |                                 |                 |
| MAS (maison d'accueil spécialisée)    | 120                                     | 210 €                           | 6 300 €         |
| FAM (foyer d'accueil médicalisé)      | 110                                     | 190 €                           | 5 700 €         |
| <b>PERSONNES ÂGÉES</b>                |                                         |                                 |                 |
| EHPAD                                 | 65                                      | 65 €                            | 1 950 €         |
| <b>PERSONNES DÉFAVORISÉES</b>         |                                         |                                 |                 |
| CHRS                                  | 22                                      | 45 €                            | 1 350 €         |
| Nuitée d'hôtel                        | -                                       | 21 €                            | 630 €           |
| <b>DEMANDEURS D'ASILE ET RÉFUGIÉS</b> |                                         |                                 |                 |
| CADA                                  | 7                                       | 19 €                            | 570 €           |
| HUDA                                  | 5                                       | 17 €                            | 510 €           |
| CPH                                   | 10                                      | 25 €                            | 750 €           |
| <b>AIDE SOCIALE À L'ENFANCE</b>       |                                         |                                 |                 |
| Pouponnière sociale                   | 160                                     | 240 €                           | 7 200 €         |
| Maison d'enfants à caractère social   | 79                                      | 180 €                           | 5 400 €         |
| Villages d'enfants                    | 75                                      | 155 €                           | 4 650 €         |

## Un accompagnement social extrêmement hétérogène

Le terme d'accompagnement ne dispose pas de définition précise. Il se distingue des interventions purement médico-sanitaires. Il rassemble des activités qui vont de la gestion locative, de la surveillance et de la maintenance d'un site, au travail social d'accès aux droits, plus ou moins dense, en passant par toutes les activités d'animation de la vie sociale. Le sujet importe particulièrement dans le secteur AHI, où il se présente avec des volumes particulièrement hétérogènes. Deux phénomènes apparaissent :

1. c'est dans les établissements où les problèmes sont les plus prononcés que l'offre d'accompagnement est la moins dense (centres d'hébergement d'urgence, nuitées d'hôtel) ;
2. alors que des profils similaires de ménages sont hébergés dans des systèmes différents, ils ne bénéficient pas du tout du même accompagnement.

## Des services, évidemment, très différents

L'hébergement, au sens large, rassemble des établissements et des financements très variés. Dans tous les cas, pèsent des logiques et des objectifs de meilleure connaissance et de maîtrise des coûts, avec **des enquêtes nationales de mesure de ces coûts (Étude nationale des coûts – ENC) et des stratégies de convergence tarifaire.**

Afin de comparer, non pas terme à terme mais selon les grandes lignes, deux éléments peuvent valablement être mobilisés.

D'abord, les taux d'encadrement, qui rapporte le nombre d'emplois au nombre de places. La statistique, en l'espèce, s'avère assez aisément disponible. Elle rapporte la somme de métiers et fonctions assez différents à un nombre d'usagers, eux également assez différents. **Ces taux d'encadrement sont les plus élevés pour les enfants en très bas âge recueillis à l'ASE (1,6 ETP par enfant) et pour les personnes handicapées en maison d'accueil spécialisé (1,2 ETP par personne), les plus faibles pour les CADA (0,07 ETP par personne, taux fixé par arrêté).** Les qualifications et niveaux de rémunération des personnels varient par ailleurs significativement.

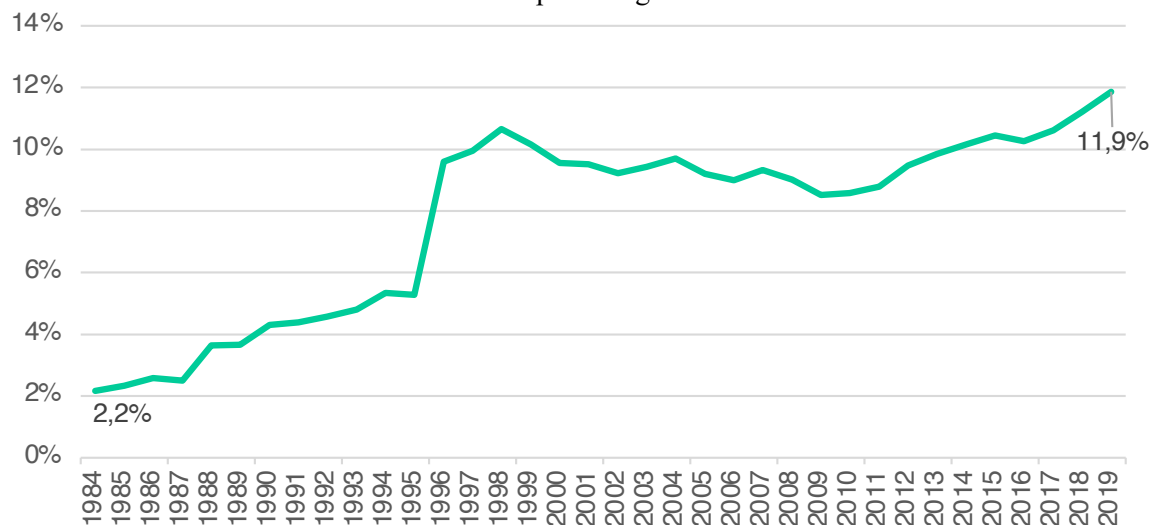
Ensuite, **les coûts moyens à la place, donnent une idée de la diversité de l'offre d'hébergement, fonction, entre autres, de l'encadrement et de l'accompagnement proposés.** Ces données sont plus difficiles à établir et à recueillir. D'abord certaines sources (CNSA) mettent davantage l'accent sur les médianes, afin de souligner la dispersion des coûts. Ensuite, pour les différents types d'hébergement, ce ne sont pas les mêmes services qui sont proposés. Enfin, ces coûts, tels que publiés par les administrations, sont parfois des coûts totaux pour la collectivité (pouponnière sociale, CADA, nuitée d'hôtel), parfois des coûts limités au seul gîte quand s'ajoutent des frais de couvert, parfois à la charge des résidents mais avec des couvertures possibles par des prestations. Dans le cas des EHPAD, le prix d'une place se calcule à partir du tarif hébergement et d'une part du tarif dépendance appelée « talon dépendance », pour les personnes les moins dépendantes (GIR 5-6). Des aides financières peuvent venir diminuer le montant de la facture (APA, APL, ASH).

Dans les EHPAD, le tarif hébergement finance cinq types de services obligatoires : administration générale, accueil hôtelier, restauration, blanchissage, animation de la vie sociale. Dans le secteur AHI (CHRS et CADA principalement), des « groupes homogènes d'activité et de missions » (GHAM) distinguent les structures en fonction de l'importance des services rendus (accueillir, alimenter, héberger, accompagner).

# LES DÉPENSES D'HÉBERGEMENT ET DE LOGEMENT

## Au sens large du compte du logement

Les dépenses publiques hébergement  
sur le total des dépenses publiques logement  
Dans le compte du logement



Les dépenses de l'État en matière d'hébergement  
Dans les documents budgétaires

|      | Dépenses d'hébergement<br>du programme 177<br>« Hébergement, insertion » | Dépenses d'hébergement<br>du programme 303<br>« Immigration et asile » | Dépenses d'hébergement<br>du programme 104<br>« Intégration » |
|------|--------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------|
| 1999 | 440                                                                      | 40                                                                     | -                                                             |
| 2004 | 630                                                                      | 150                                                                    | -                                                             |
| 2009 | 990                                                                      | 220                                                                    | 12                                                            |
| 2014 | 1 320                                                                    | 329                                                                    | 16                                                            |
| 2019 | 2 050                                                                    | 850                                                                    | 82                                                            |

Le programme 177 finance, globalement, l'hébergement « généraliste ». S'y ajoutent notamment des budgets pour les résidences sociales, dont l'aide à la gestion locative sociale (AGLS), pour 26 millions d'euros en 2019, en partie redéployés sur l'hébergement d'urgence. Le programme 303 finance le dispositif national d'asile (DNA) au sein duquel le programme 104 finance les centres provisoires d'hébergement (CPH), des CHRS spécialisés pour les réfugiés.

L'hébergement dans le compte du logement

Le compte du logement, outre une approche de l'offre, rassemble aussi les données sur les « prestations logement ». On peut valablement rapporter les dépenses pour la filière « locaux d'hébergement collectif » au total des dépenses pour la politique du logement.

Sur temps relativement long, on observe une multiplication par six de la part relative de l'hébergement depuis 1984 (2 % en 1984, 12 % en 2019). Certes, **cette forte progression procède, en partie, d'un meilleur renseignement au fil du temps de ce qui concerne l'hébergement**, et pas uniquement de la montée effective des volumes. La tendance reste cependant nette. On passe de 350 millions d'euros affectés à l'hébergement pour un total de 16 milliards de politique du logement en 1984 à 4,6 milliards pour un total de 38,5 milliards en 2019. Au premier rang de ces dépenses « hébergement » se trouvent celles d'aide sociale à l'hébergement (ASH), pour les personnes âgées et les personnes handicapées, les dépenses d'APL et d'ALS, mais aussi de FSL ou encore d'ALT.

Pour une vision d'ensemble plus ajustée de l'effort d'hébergement, **il faut intégrer les dépenses qui ne sont pas dans le compte du logement, alors que les dispositifs qui sont ainsi financés s'y trouvent**. Ce sont les programmes budgétaires 303 et 177 qui financent, respectivement, le dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile (DNA) et l'ensemble des CHRS ou CHU. La dépense budgétaire est de 3 milliards en 2019. Le premier relève du ministère de l'intérieur, le second du ministère des affaires sociales. Il faut ajouter, du côté intérieur, les dépenses du programme 104 pour les centres provisoires d'hébergement (CPH), 9 000 places de CHRS spécialisés pour les réfugiés.

Si on les réintègre au numérateur et au dénominateur, pour une bonne mesure, alors l'hébergement représente, au sens du compte du logement corrigé des dépenses d'hébergement pour les personnes défavorisées et les demandeurs d'asile, 18 % de la politique du logement.

Avec cette même nomenclature, on a, en évolution **une politique d'hébergement qui représentait 12 % des dépenses de logement en 2009 et qui en représente 18 % en 2019**. Pour le dire de façon très ramassée, la politique d'hébergement représente, budgétairement, environ un cinquième de la politique du logement.

# LES DÉPENSES D'HÉBERGEMENT

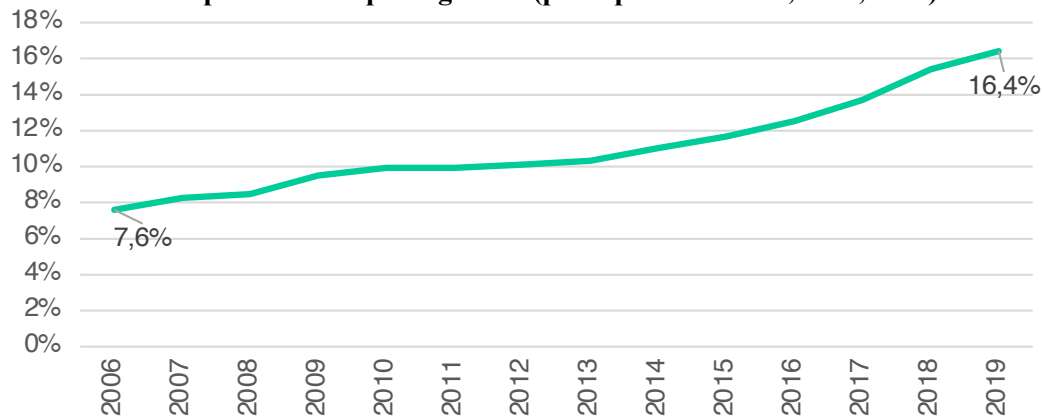
## Au sens particulier des comptes de la protection sociale

Les dépenses d'hébergement selon quatre risques de protection sociale (en millions d'euros)

Point d'attention : ces dépenses, en particulier pour le risque maladie, contiennent les prestations sanitaires

|      | Vieillesse<br>Hébergement<br>des personnes<br>dépendantes | Dépenses de<br>santé EHPAD,<br>EHPA | Maladie<br>Hébergement<br>des enfants<br>handicapés | Hébergement<br>des adultes<br>handicapés | Famille<br>Aide sociale à<br>l'enfance (ASE) | Pauvreté<br>Prestations liées<br>à l'hébergement |
|------|-----------------------------------------------------------|-------------------------------------|-----------------------------------------------------|------------------------------------------|----------------------------------------------|--------------------------------------------------|
| 2006 | 1 924                                                     | 3 669                               | 2 188                                               | 4 251                                    | 5 301                                        | 1 095                                            |
| 2007 | 2 041                                                     | 4 086                               | 2 200                                               | 4 636                                    | 5 576                                        | 1 215                                            |
| 2008 | 2 099                                                     | 4 919                               | 2 133                                               | 4 831                                    | 5 813                                        | 1 334                                            |
| 2009 | 2 158                                                     | 5 585                               | 2 201                                               | 5 205                                    | 6 070                                        | 1 535                                            |
| 2010 | 2 216                                                     | 6 194                               | 2 180                                               | 5 628                                    | 6 308                                        | 1 638                                            |
| 2011 | 2 221                                                     | 6 458                               | 2 251                                               | 6 030                                    | 6 466                                        | 1 674                                            |
| 2012 | 2 266                                                     | 6 852                               | 2 286                                               | 6 280                                    | 6 738                                        | 1 738                                            |
| 2013 | 2 281                                                     | 7 076                               | 2 328                                               | 6 560                                    | 6 914                                        | 1 829                                            |
| 2014 | 2 295                                                     | 7 337                               | 2 337                                               | 6 898                                    | 7 023                                        | 1 986                                            |
| 2015 | 2 279                                                     | 7 523                               | 2 371                                               | 7 047                                    | 7 269                                        | 2 116                                            |
| 2016 | 2 224                                                     | 7 665                               | 2 393                                               | 7 244                                    | 7 393                                        | 2 300                                            |
| 2017 | 2 192                                                     | 7 878                               | 2 404                                               | 7 408                                    | 7 572                                        | 2 533                                            |
| 2018 | 2 152                                                     | 8 109                               | 2 439                                               | 7 468                                    | 7 848                                        | 2 647                                            |
| 2019 | 2 097                                                     | 8 417                               | 2 533                                               | 7 571                                    | 8 148                                        | 2 767                                            |

Les dépenses d'hébergement (risque pauvreté, principalement RSA et PA) sur les dépenses du risque logement (principalement ALS, APL, ALF)



L'hébergement dans les comptes de la protection sociale

Les comptes de la protection sociale retracent des données relatives aux dépenses de protection sociale et à leur financement. Au sujet de l'hébergement, elles rassemblent les dépenses de l'État mais aussi des organismes de sécurité sociale et des collectivités territoriales pour la gestion des dispositifs mais aussi pour les prestations médico-sociales dans ces établissements. Les comparer aux données du compte du logement suppose bien des retraitements.

Les dépenses sont retracées, en ce qui concerne l'entrée « hébergement » dans le risque « pauvreté » depuis 2006 et depuis 1990 pour le risque « logement ». Cette politique du logement, du côté des comptes de la protection sociale, comporte les trois allocations logement (ALF, ALS, APL) mais aussi, pour des sommes moins substantielles, la prime de déménagement, les FSL, ou encore l'action sociale individuelle des caisses de sécurité sociale. Si l'on rapporte les dépenses de « prestations liées à l'hébergement » (1,1 milliard en 2006, 2,8 milliards en 2019), à l'ensemble des dépenses du risque logement, elles ont doublé en importance relative en moins d'une quinzaine d'années. Elles représentent, en 2019, plus de 16 % des dépenses logement (en termes de protection sociale), contre moins de 8 % en 2006. Si l'on disposait de séries détaillées plus longues, on verrait que **ces dépenses d'hébergement, comparées aux dépenses logement, ne représentaient presque rien jusqu'au milieu des années 1980.**

Pour faire un exercice similaire à celui réalisé à partir du compte du logement, on peut intégrer environ 1 milliard de dépenses pour les demandeurs d'asile. Ceci se légitime par la grande porosité qui existe entre les deux domaines, au moins du côté d l'hébergement « généraliste » qui accueille, par défaut, des demandeurs d'asile et même des réfugiés. On trouve alors **une dépense d'hébergement correspondant, en termes de prestations sociales, à 22 % de la politique du logement.**

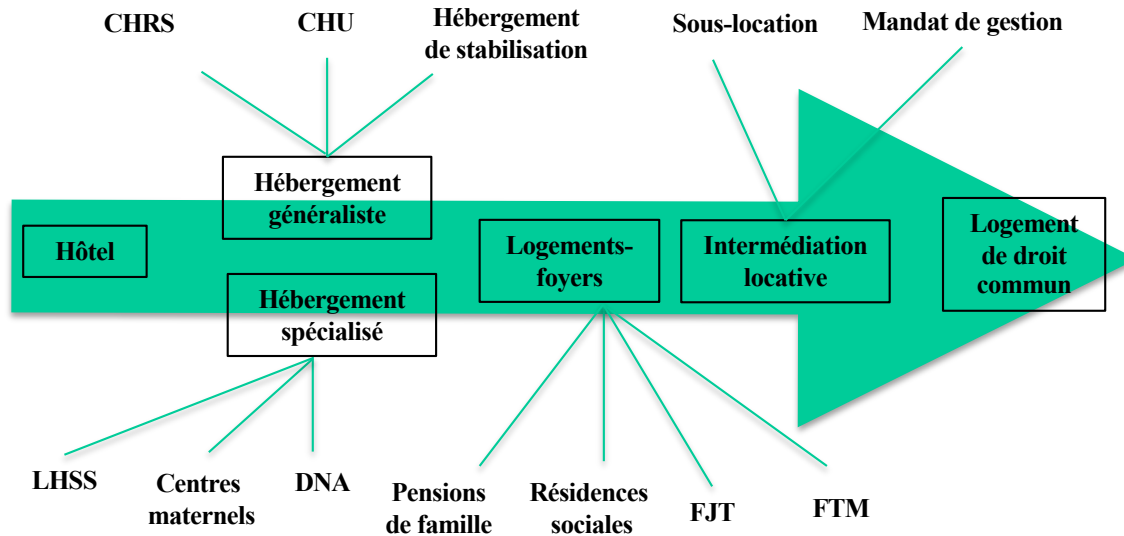
Pour le dire de façon très ramassée, les prestations sociales d'hébergement, contre la pauvreté, représentent, budgétairement, plus du cinquième des dépenses de prestations sociales logement.

Notons, par ailleurs, que **la politique de soutien à l'hébergement d'urgence compte pour plus de 25 % du total des dépenses de subvention de l'État aux associations.** Et si on ajoute les autres hébergements pour réfugiés ou demandeurs d'asile, on atteint plus de 33 % des dépenses contenues dans le rapport annuel sur l'effort financier de l'Etat en faveur des associations.

# STRATÉGIE POUR LES DÉMUNIS : LOGEMENT D'ABORD

## Une offre visant le logement

Actualisation d'un schéma proposé au milieu des années 2010  
par le ministère de la cohésion des territoires



## Le logement d'abord comme stratégie d'ensemble

Ce schéma, actualisable chaque année en fonction des innovations en matière d'hébergement, illustre l'idée générale sous-jacente à l'hébergement des défavorisés. Il s'agit d'une étape, ou plutôt de plusieurs étapes, allant de l'absence totale de logement au logement autonome, en passant par différentes cases « hôtel », CHRS, ou intermédiation locative. Une logique « logement d'abord » consiste à réduire ces strates. Reste que le recours aux hébergements et aux hôtels ne fait que croître.

Une stratégie de refondation de la prise en charge des sans-abri, lancée en 2008, a mis en avant la logique dite « logement d'abord ». Celle-ci consiste à proposer d'abord du logement plutôt que de l'hébergement. La loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion (dite loi « Molle ») a entériné cet objectif, visant à permettre aux personnes sans domicile de parvenir le plus tôt possible à un logement stable.

Adaptant des expériences menées dans d'autres pays (États-Unis, Irlande, Danemark), sous l'appellation « housing first », la démarche est double.

D'abord, il s'agit de **reloger le plus rapidement possible des sans-domicile**. Sur le plan des dépenses publiques, le logement est moins onéreux que les centres d'hébergement et les chambres d'hôtel. Loger des personnes et des ménages dans des logements ordinaires se révèle en effet plus efficace et moins coûteux que les accueillir dans des centres proposant un accompagnement social dont ils n'ont pas forcément besoin.

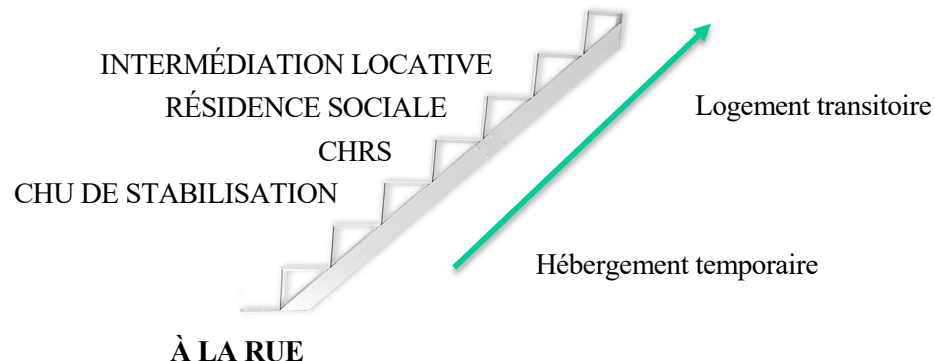
Ensuite, les politiques de « logement d'abord » permettent de **mener des expérimentations à destination des sans-abri en plus grande difficulté**. Des programmes pilotes « Un chez-soi d'abord » ont ainsi été menés dans quatre villes (Lille, Marseille, Paris, Toulouse), cherchant à apporter de nouvelles réponses pour l'accès au logement et aux soins de SDF souffrant de troubles psychiques.

De fait, les politiques dites de logement d'abord, qui semblent fonctionner adéquatement en Finlande, sont maintenant mises en avant en France. Signalons simplement, pour dire que tout ne saurait se plaquer d'un pays à l'autre, qu'en Finlande l'offre est, globalement, réservée aux Finlandais. Les autres sans-domicile, comme cela est écrit sur le site Internet de la mairie d'Helsinki, sont invités à se rapprocher de leur ambassade...

Concrètement, cette stratégie, associée à une refonte globale de la prise en charge, sous la forme d'un « service public de la rue au logement » vise à réduire un écueil toujours repéré. Le temporaire s'éternise. Le sas devient nasse. Sur un escalier, les gens restent sur les marches.

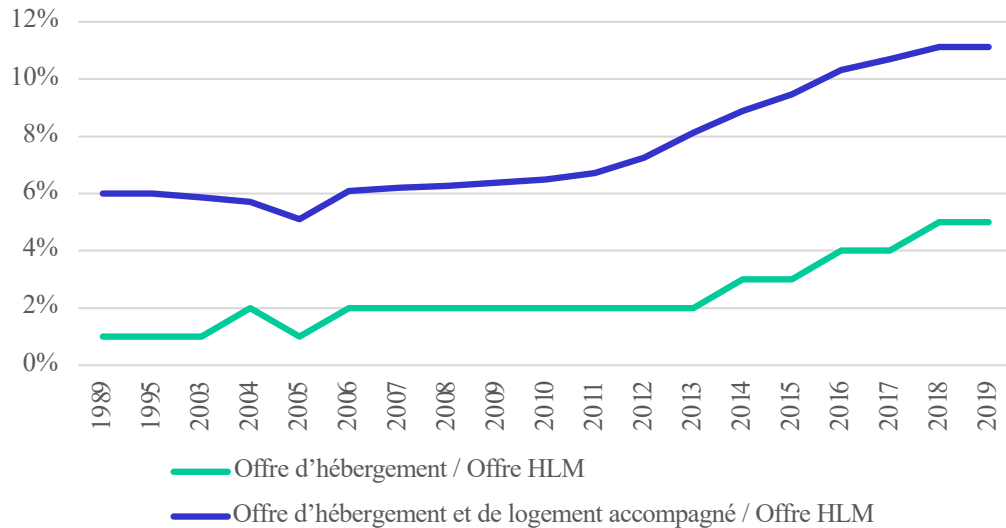
## Le modèle dit « en escalier » légitimant une approche « logement d'abord »

### DANS UN LOGEMENT ORDINAIRE AUTONOME



# LOGEMENT D'ABORD : D'ABORD DES HÉBERGEMENTS

Offre d'hébergement (DNA, CHRS, hôtels, etc.) et de logement adapté par rapport au logement social HLM



## Plan quinquennal pour le logement d'abord et la lutte contre le sans-abrisme (2018-2022)

La stratégie « logement d'abord » se déploie autour de cinq priorités : 1/ Produire et mobiliser plus de logements adaptés aux besoins des personnes sans-abri et mal logées ; 2/ Promouvoir l'accès au logement et faciliter la mobilité résidentielle ; 3/ mieux accompagner les personnes sans domicile ; 4/ prévenir les ruptures dans les parcours et recentrer l'hébergement sur ses missions de réponse immédiate et inconditionnelle ; 5/ Mobiliser les acteurs et les territoires

### L'hébergement, plus coûteux que le logement

Pour les plus démunis, l'hébergement s'avère plus coûteux, du côté des finances publiques, que le logement. Ceci se légitime simplement par les nécessités de l'accompagnement social, en particulier pour les cas les plus difficiles. Mais dans les hébergements se trouvent aussi des ménages qui ne nécessitent pas un travail social lourd. De fait, les coûts peuvent impressionner. Une manière de marquer les esprits consiste à faire une simple division :

3 milliards d'euros pour l'hébergement « généraliste »  
(programme budgétaire 177, début 2021)  
200 000 places d'hébergement  
(CHU, CHRS, chambres d'hôtels, début 2021)

Le résultat donne **1 250 € par mois**, bien plus que le loyer moyen (800 €) ou l'équivalent d'un SMIC net (sans prime d'activité). Bien entendu, ce chiffre moyen masque les disparités. Mais, en l'espèce, comparaison est un peu raison.

Source : Compte du logement, Enquête ES-PD, OFII, DIHAL

## Une offre d'hébergement qui croît à mesure du déploiement de la stratégie « logement d'abord »

La stratégie « logement d'abord » se constitue en tant que priorité pour intégrer l'ensemble des dispositifs établis en direction des populations défavorisées. Elle a pour ambition de limiter le passage par les centres d'hébergement, voire même de réduire cette offre d'hébergement.

Selon les bilans produits par l'administration, **la stratégie aura permis, de 2018 à 2020, l'accès de 235 000 personnes à un logement**, dont 82 000 sur l'année 2020. Ces sans-domicile venaient de la rue ou des centres d'hébergement. Ils ont accédé, pour moitié, à du logement social, pour moitié à d'autres solutions, comme l'intermédiation locative ou les pensions de famille. Soulignons que les autres résidences sociales ne comptent pas, avec cette stratégie, comme des solutions de logement.

Le logement d'abord, devenu substantif et mot d'ordre, est à la fois réforme d'ensemble et mobilisation du secteur de l'hébergement des personnes en difficulté. Pour avoir une idée d'ensemble, sur moyen terme, de la stratégie, il importe de revenir sur les évolutions comparées des offres de logement et d'hébergement.

En 1989, l'offre d'hébergement (CHU, CHRS, DNA, hôtels) correspondait à 1 % de l'offre HLM. Elle correspond à 5 % du total HLM en 2019. Elle a substantiellement crû depuis le début des années 2000.

**De 2004 à 2019, le nombre de CHRS a augmenté de moitié. Le nombre de nuitées d'hôtels a été multiplié par sept.** L'offre du dispositif national d'accueil (DNA) pour l'asile, très diversifié depuis la crise de 2015 (avec des CADA, CAO, HUDA, PRAHDA) a été multipliée par 5. L'offre HLM sur cette période a crû de 13 %.

La leçon est simple : **à mesure de l'affirmation de la visée logement d'abord (à partir de la fin des années 2000), l'effort a d'abord été fait en faveur de l'hébergement.** La pression des contingences l'explique.

Si l'on ajoute à l'offre d'hébergement l'offre de logement « adapté » ou « accompagné », dont les pensions de famille, on passe d'une offre totale qui correspondait à 6 % de l'offre HLM en 1989 à 11 % en 2019. C'est presque intégralement l'hébergement qui explique cette progression.

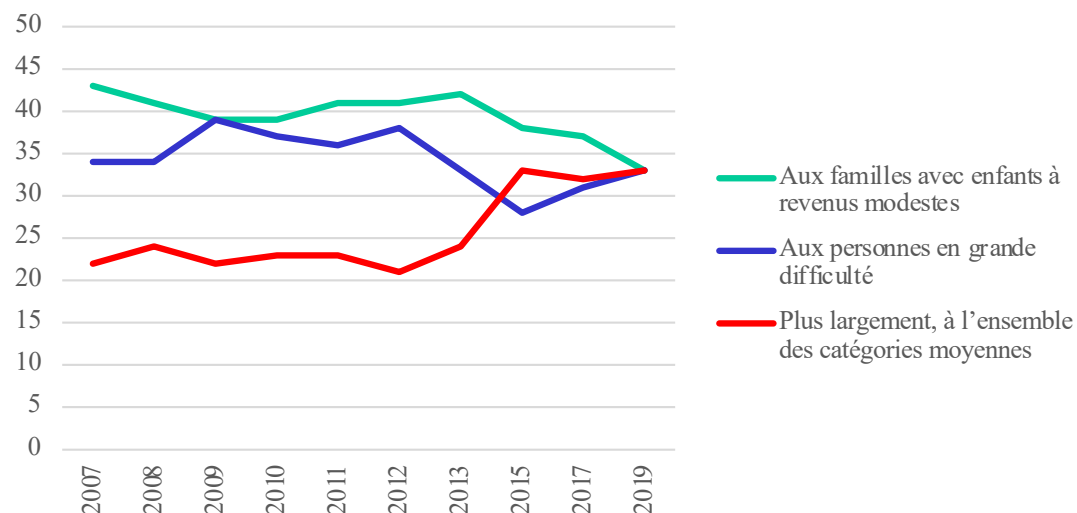
Répetons l'ordre de grandeur à retenir : **l'hébergement représentait 1 % du parc HLM à la fin des années 1980, il en représente 5 % à la fin des années 2010. Et si l'on ajoute le logement adapté on passe à plus de 10 %.**

# DES DIFFICULTÉS DU LOGEMENT D'ABORD

Trois régimes politique pour le logement social  
Une France qui hésite entre trois cohérences

|             | Social-Démocrate                 | Professionnel                    | Libéral                                |
|-------------|----------------------------------|----------------------------------|----------------------------------------|
| Stratégie   | Universelle                      | Généraliste                      | Résiduelle                             |
| Objectifs   | Redistribution égalitaire        | Loger les travailleurs           | Lutter contre pauvreté et sans-abrisme |
| Mission     | Offrir à tous un logement décent | Corriger les difficultés d'accès | Répondre à l'exclusion du marché       |
| Attribution | Listes d'attente                 | Commissions locales              | Cotations et priorités                 |
| Financement | Impôt                            | Cotisation                       | Impôt                                  |

« Selon vous les logements sociaux devraient-ils être attribués en priorité... » (en %)



Le logement social social d'abord pour qui ?

Au sujet du « logement d'abord », les associations ont répondu favorablement aux premières invitations des pouvoirs publics à se pencher sur cette perspective, à la fin des années 2000, tout en indiquant que l'essentiel dans une politique de logement d'abord était d'abord de produire du logement. La rhétorique est habile. Elle se comprend. Reste que le sujet principal doit être posé encore autrement. Il s'agit de soulever ainsi la question : « **le logement social, d'abord pour qui ?** ». Telle semble être la question clé.

Il s'agit d'une question aussi classique que fondamentale pour le logement social à la française. Celui-ci, dit « généraliste », est, depuis des années, appelé à davantage de résidualisation, c'est-à-dire de concentration sur les plus démunis. C'est, de toutes les façons, ce à quoi il contribue de plus en plus. DALO, entres autres, oblige.

L'idée force – qui a ses partisans et ses contempteurs – consiste à **faire basculer le modèle français de logement social, à visée généraliste, vers un modèle plus libéral, plus anglo-saxon, ciblé sur les plus pauvres**. Le logement social à la française, conçu pour les actifs modestes, se transforme de fait de plus en plus. Il devient, comme la sécurité sociale, de plus en plus hybride entre divers objectifs et instruments.

Le débat autour de la résidualisation (un terme à connotation négative) ou de la concentration sur les plus démunis (un mot à évocation plus positive) ne se tranche pas simplement.

Une voie et des données originales passent par ce que pensent les Français. Ceux-ci, lorsqu'ils sont interrogés sur les priorités du logement social ont plutôt une opinion généraliste : ce sont les classes moyennes qui priment. On rétorquera, avec les mêmes enquêtes, que les Français ne sont pas forcément très bien informés sur ces questions. En effet, les deux tiers d'entre eux pensent que leurs revenus sont trop élevés pour accéder au logement social. Or, en réalité, les deux tiers des ménages français y sont éligibles.

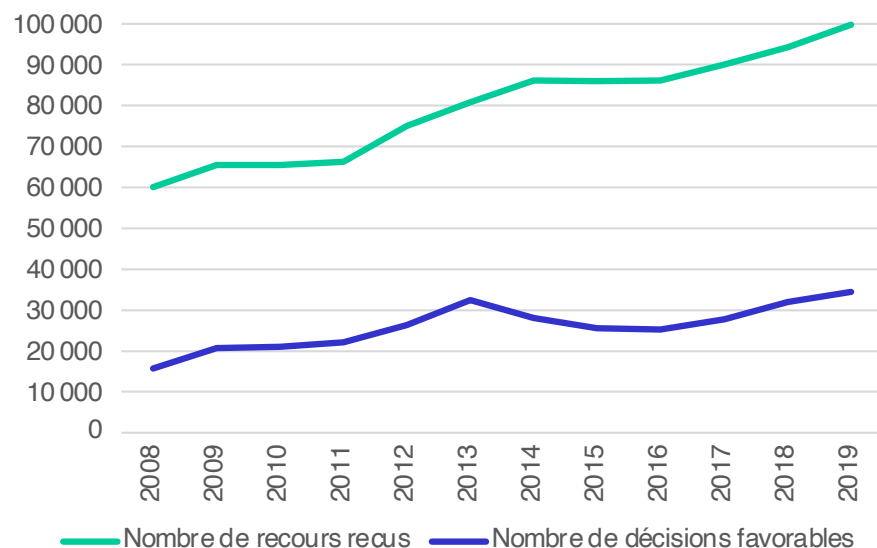
Ces questions d'opinion et de doctrine ne sont pas les seules difficultés qui viennent heurter le volontarisme de la stratégie « logement d'abord ». Celle-ci s'étend avec vigueur en tant que réforme administrative d'ampleur (incarnée par le renforcement de la DIHAL). Elle se trouve face à **la question préoccupante et compliquée des sans-papiers (question non réglée, mais première)**.

Elle rencontre des problèmes de gouvernance, de systèmes d'information, d'inerties. Assurément, elle constitue un pari volontaire, avec des complications à tous les étages. Comme le problème qu'elle veut régler.

# DROITS AU LOGEMENT ET À L'HÉBERGEMENT

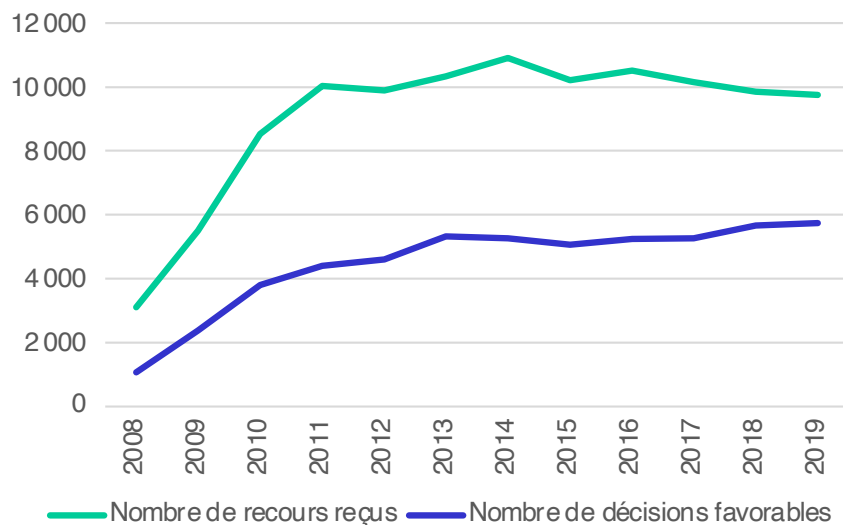
## DALO

Nombre de recours et de décisions favorables



## DAHO

Nombre de recours et de décisions favorables



Un droit à l'hébergement qui s'affirme, des outils qui déçoivent

Il n'existe pas un droit à l'hébergement au sens large. Le droit d'accès aux établissements et services médico-sociaux n'est pas garanti. Un ensemble de dispositions composent un droit de l'hébergement. Dans une certaine mesure, pondérée par des mécanismes de recours sur succession, il existe un droit à l'aide sociale à l'hébergement (ASH) du côté des personnes âgées et, plus automatiquement, mais limité par l'offre, pour les personnes handicapées.

C'est du côté des personnes en difficulté sociale que l'opposabilité d'un droit à l'hébergement, dans le sillon du droit opposable au logement, s'étend. Le DALO permet à un ménage répondant à certains critères de se faire reconnaître prioritaire. Le préfet doit alors lui proposer un logement dans un délai de 6 mois (recours DALO) ou un hébergement dans les 6 semaines (recours DAHO). Dans le cas contraire le requérant a la possibilité de faire condamner l'Etat à des astreintes qui, notamment, viennent financer le Fonds national d'accompagnement vers et dans le logement (FNAVDL).

Le nombre de recours DALO déposés connaît, depuis 2008, une hausse. Le taux de décision favorable des commissions se situe, selon les années, entre 25 % et 40 %.

Pour le DAHO, la procédure connaît un certain essoufflement avec un emploi qui se réduit. De fait, alors que le nombre de décisions favorables progresse, les propositions effectives d'hébergement sont très peu nombreuses (550 en 2019 pour 7 600 ménages reconnus DAHO).

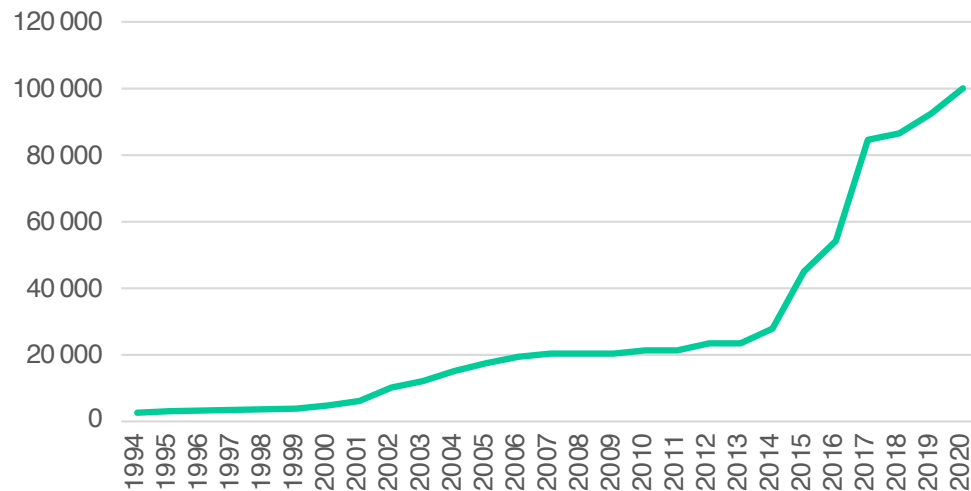
Au total, depuis le vote de la loi DALO en 2007, plus de 300 000 ménages ont été reconnus au titre du DALO et 190 000 ont ainsi accédé à un logement. Il reste 70 000 ménages reconnus prioritaires, depuis 1 à 11 ans (en 2019), toujours en attente d'un logement.

Du côté de l'hébergement, le secteur associatif et nombre de responsables politiques soulignent aujourd'hui le caractère « **inconditionnel** » de l'accueil des sans-abri. L'idée, de plus en plus mise en avant dans la jurisprudence, provient d'un article d'une loi votée en 2009, disposant, dans sa rédaction codifiée à l'article L345-2 du Code de l'aide sociale et des familles que « *Toute personne sans abri en situation de détresse médicale, psychique ou sociale a accès, à tout moment, à un dispositif d'hébergement d'urgence.* »

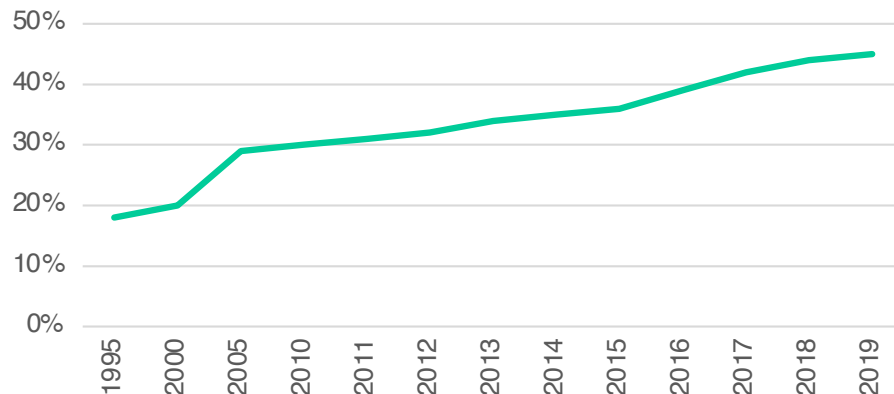
L'ensemble nourrit du contentieux, des espoirs et des réalisations, mais aussi des critiques. Le DALO, en tout cas, contribue, certes dans des volumes limités, à l'évolution notable du peuplement des HLM et aux débats qui en résultent.

# SUJETS SENSIBLES : ASILE ET SANS-PAPIERS

Nombre de places dans le DNA  
(dispositif national d'accueil pour les demandeurs d'asile)



Part des étrangers parmi les ménages pauvres  
rencontrés par le Secours Catholique



Part des ressortissants extra communautaires dans les  
dispositifs d'hébergement hivernal en Ile-de-France

| 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|------|------|------|------|------|------|
| 53 % | 65 % | 74 % | 76 % | 79 % | 80 % |

## Un sujet devenu capital

Parmi les principales transformations et préoccupations pesant sur l'hébergement figurent les questions ayant trait à l'immigration et à la demande d'asile.

Du côté de la demande d'asile, l'offre s'est substantiellement étendue. En 1973, le dispositif national d'accueil (DNA) est créé, avec les premiers centres provisoires d'hébergement (CPH). Ceux-ci, avec les afflux qui font suite à la chute du mur de Berlin, seront réservés, à partir de 1991, aux réfugiés statutaires. Sont alors créés les centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA), des établissements médico-sociaux auxquels vont s'ajouter des accueils d'urgence, maintenant connus sous le sigle HUDA pour hébergement d'urgence des demandeurs d'asile. Sur un quart de siècle, c'est le secteur d'hébergement qui a le plus crû. **Le DNA comptait 3 000 places en 1995, 5 000 en 2000, 20 000 en 2010, plus de 100 000 en 2020.**

Le choc migratoire de la décennie 2010 se répercute dans ces chiffres. Il se répercute, plus largement, sur la proportion des étrangers parmi les pauvres et sur le nombre de sans-papiers (déboutés du droit d'asile ou ne l'ayant jamais demandé). Les données du Secours Catholique informent habituellement sur les situations de pauvreté et leurs évolutions. En 1995, 18 % d'étrangers parmi les personnes de référence des ménages rencontrés. En 2019, 45 %. Si l'on tient compte de la composition des ménages et de la nationalité du conjoint, les personnes étrangères sont maintenant majoritaires. L'information concerne la population rencontrée par l'association, et non toute la population pauvre en France. Mais elle renseigne sur les dynamiques à l'œuvre.

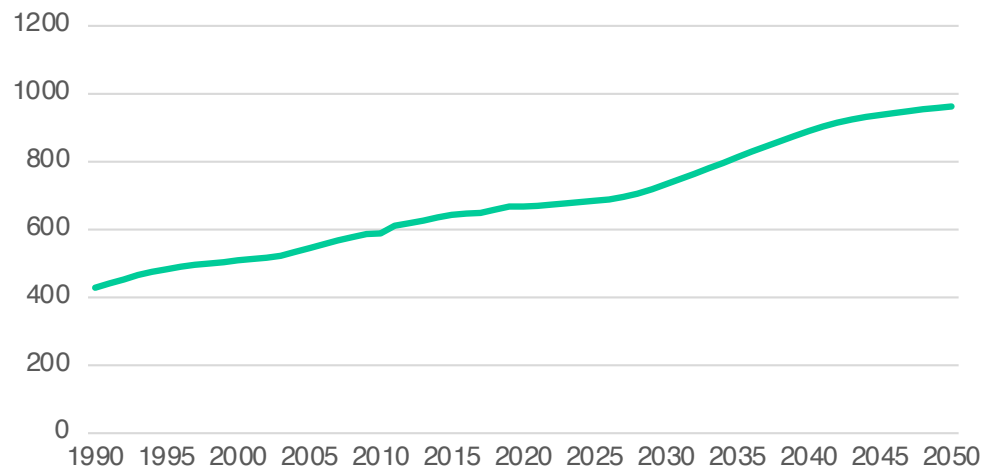
Ce sujet, dont la sensibilité politique est évidente, est l'un des plus conséquents. En matière de prise en charge, le DNA est en expansion mais à la peine pour traiter tous les dossiers. **Une partie des demandeurs d'asile se trouvent dans l'hébergement généraliste. Celui-ci héberge une part très élevée de sans-papiers.** Ces derniers ne peuvent prétendre à des CHRS ou à du logement.

De plus en plus les sans-domicile sont étrangers et, souvent, sans-papiers. Le secteur de l'hébergement, au sens strict, s'en débrouille péniblement tandis que **les responsables politiques peuvent être tétanisés par le dossier.**

Une traduction concrète de cette croissance et de ces tensions réside dans les campements, de plus ou moins grandes tailles, dans les métropoles. Les tentes de sans-abri et de migrants illustrent l'actualité du problème. Ces **tentes et autres abris de fortune sont, depuis 2017, considérés comme des « lieux habités »**, ce qui protège, relativement, leurs habitants et complique leur expulsion. On ne saurait cependant intégrer ces « lieux habités » dans la catégorie des hébergements.

# VIRAGE DOMICILIAIRE, HÉBERGEMENT NÉCESSAIRE

Nombre d'hébergements pour les personnes âgées (EHPAD et résidences autonomie). Rétrospective et projections (en milliers)



Il s'agit ici d'une reprise des données du compte du logement pour sa rubrique « personnes âgées », jusqu'en 2019, puis de projections DREES. Celles-ci correspondent à un scénario de nombre de places en EHPAD constant, au niveau de fin 2019, avec développement des résidences autonomie.

## La préférence pour le maintien à domicile

|                                                                                                                                 | 2000 | 2007 | 2017 |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|------|------|
| <i>Si l'un de vos parents proches devenait dépendant, que feriez-vous ?</i>                                                     |      |      |      |
| Vous le placeriez dans une institution spécialisée                                                                              | 14 % | 17 % | 18 % |
| Vous l'accueilleriez chez vous                                                                                                  | 31 % | 26 % | 26 % |
| Vous consacreriez une partie de votre revenu à lui payer des aides de manière à ce qu'il reste à son domicile                   | 21 % | 23 % | 21 % |
| Vous feriez en sorte de pouvoir vous en occuper à son domicile (NSP)                                                            | 28 % | 29 % | 34 % |
|                                                                                                                                 | 6 %  | 5 %  | 1 %  |
| <i>Pour vous personnellement, à l'avenir, vivre dans un établissement pour personnes âgées, ce serait quelque chose de... ?</i> |      |      |      |
| Envisageable                                                                                                                    | 39 % | 39 % | 34 % |
| Pas envisageable                                                                                                                | 55 % | 59 % | 65 % |
| (NSP)                                                                                                                           | 6 %  | 2 %  | 1 %  |

Une offre d'hébergement qui croît tandis qu'est de plus en plus souvent énoncée la visée du « virage domiciliaire »

Comme le « logement d'abord » dans le domaine du logement des plus défavorisés, l'expression « **virage domiciliaire** » désigne une volonté stratégique de rompre avec la logique de l'hébergement. Aspirations des personnes et orientations des politiques valorisent d'autres formules que l'hébergement dans des établissements. Les inerties démographiques interdisent cependant d'envisager raisonnablement leur fin.

Selon le scénario central de projection de population de l'INSEE, la France comptera en 2070, 76,5 millions d'habitants (66,9 millions en 2019). La quasi-totalité de cette hausse concernerait les personnes de 65 ans ou plus. Le nombre de personnes de plus de 75 ans pourrait doubler en 2070 par rapport à 2013 et celui de 85 ans ou plus, presque quadrupler.

La DREES a réalisé des projections du nombre de personnes âgées bénéficiaires de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA), une façon, parmi d'autres, d'évaluer les évolutions de la dépendance. Dans son scénario central, elle l'estime à 1,6 million en 2030 et à près de 2 millions en 2040, contre 1,3 million fin 2016.

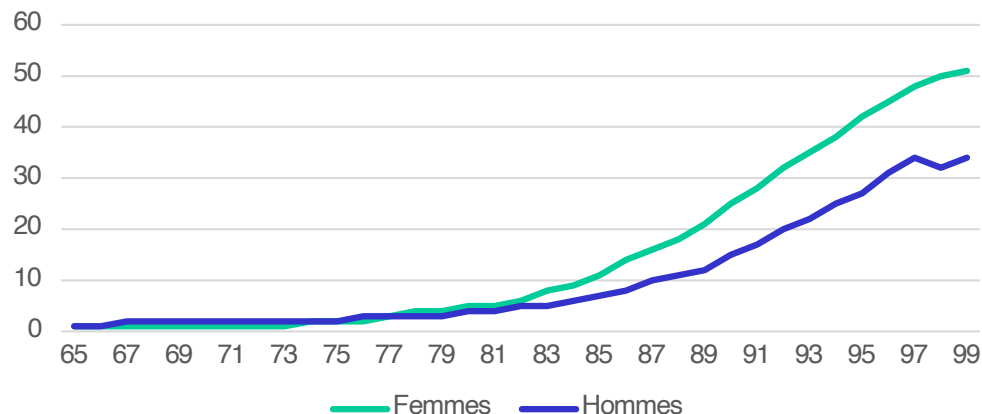
Reposant sur de nouvelles formes d'habitat, issues d'initiatives locales, adaptées aux besoins et aspirations des personnes âgées, l'idée d'habitat inclusif diffuse. Reconnues et soutenues par les pouvoirs publics, ces réalisations visent à assurer un « chez soi », entre les réponses en établissement et la résidence en pleine autonomie. Nombre de projets ont fait la démonstration de la pertinence de l'habitat inclusif dont l'offre croît. Reste à en stabiliser le modèle, sur le plan économique notamment.

Pour autant, à l'avenir, le nombre d'hébergements, en EHPAD ou en résidence autonomie, devrait continuer à augmenter. Selon les projections de la DREES, conserver les pratiques actuelles, sans virage donc, supposerait d'accueillir 108 000 résidents supplémentaires en EHPAD entre 2019 et 2030, puis encore 211 000 entre 2030 et 2050. Cependant, puisque le maintien à domicile est plébiscité, d'autres voies sont empruntées, dont celles des résidences autonomie. Selon différents scénarios, le nombre de leurs résidents pourrait être multiplié jusqu'à 2,5, à l'horizon 2050.

Au total, de fait, le principal dispositif de l'hébergement au sens large – celui pour les personnes âgées – pourrait passer d'un peu plus de 400 000 places en 1990 à près de 1 million en 2050. **Reste que le choc Covid est passé par là.** Le virage domiciliaire continuera à être recherché et expérimenté, faisant l'objet de propositions de simplification de son contenu (aides au maintien à domicile) et de massification de ses réalisations.

# INSPIRATIONS ET INNOVATIONS POUR L'AUTONOMIE

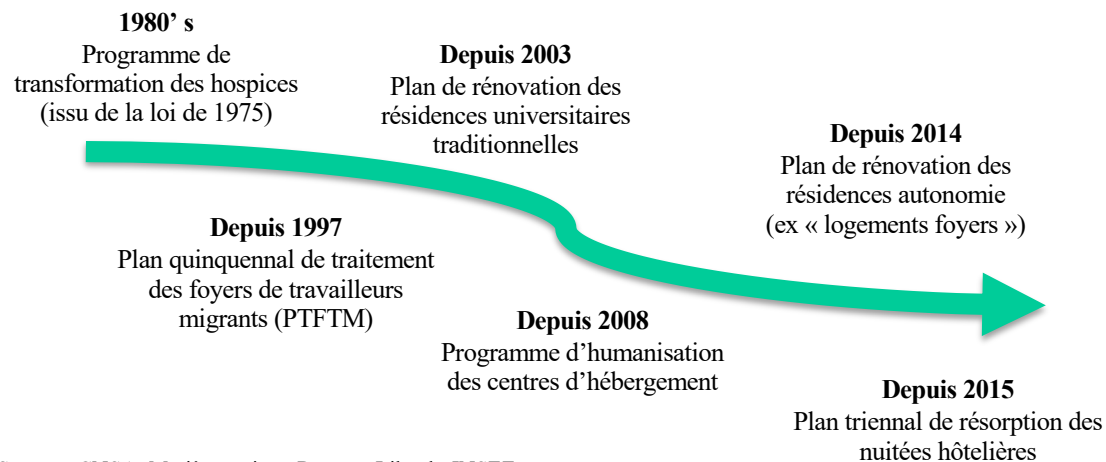
Part de la population vivant « en institutions » selon l'âge et le sexe, en 2017 (%)



L'hébergement (au sens large) demeure d'abord un sujet pour les personnes âgées. Celles-ci, avec des différences notables entre hommes et femmes (davantage touchées par le veuvage), restent néanmoins très majoritairement à leur domicile, même parmi les nonagénaires. Après 98 ans, les femmes deviennent majoritaires « en institutions » (vocabulaire INSEE) quand les hommes ne sont concernés qu'au tiers. Au-delà des données, les évolutions de ce secteur importe pour l'ensemble des pans de l'hébergement.

## Plans et programmes multiples

L'action publique à la française apprécie toujours la planification. Depuis un quart de siècle, de multiples plans de réhabilitation et d'investissement, souvent reconduits et encore poursuivis aujourd'hui ont été lancés. Le plan France relance (2020) consacre aussi une petite partie de ses financements à diverses formules d'hébergement.



Source : CNSA, Matières grises, Rapport Libault, INSEE

## L'autonomie des personnes âgées, et celle de tous les hébergés

Expertises, rapports et lois s'accumulent au sujet de l'autonomie des personnes âgées, notamment pour ce qui a trait à leur hébergement et à leur « chez soi ». L'option, qui est souvent dilemme, s'énonce désormais dans une formule claire : adapter son « chez soi » ou adopter un nouveau « chez soi ».

Les propositions et les réalisations, dans ce domaine, sont **sources d'innovations, en cours ou possibles, pour les autres secteurs de l'hébergement.**

En termes démographiques, la société de longévité bouscule les équilibres. Ce sont des **questions capitales de cohabitation des générations et d'équilibre des finances publiques.** Ceci retentit pleinement dans les priorités et les programmations locales des équipements : des crèches, des résidences universitaires ou des EHPAD ?

En termes bureaucratiques, la **simplification du maquis des aides** à l'adaptation au vieillissement peut largement inspirer d'autres pans de l'offre d'hébergement et de logement adapté.

En termes numériques, les **progrès de la domotique** (télécommande pour les volets, chambres connectées) se déploient, sous couvert des libertés publiques. Leur généralisation peut améliorer la vie quotidienne de tous les hébergés, de tout âge.

En termes civiques, l'appel au **respect de la dignité et de la vie privée** de la personne âgée doit retentir sur tous les hébergés.

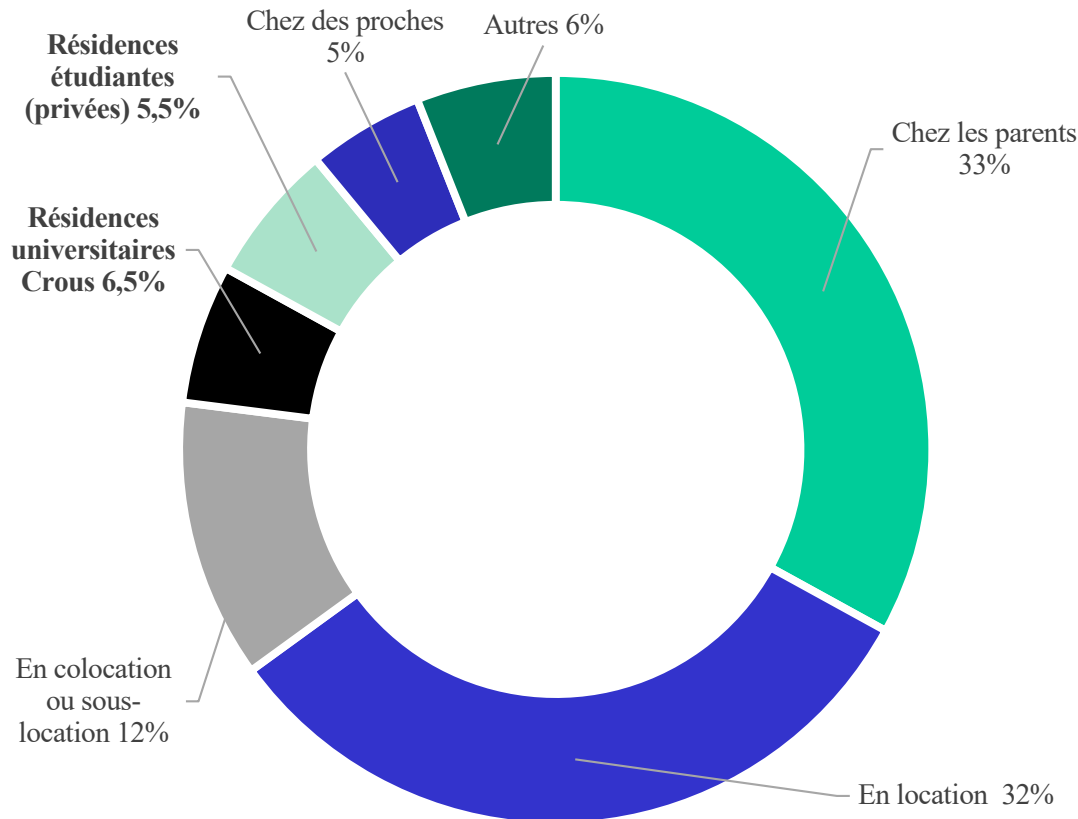
En termes immobiliers, les bâtiments doivent permettre une **mixité des âges et des usages.** Les résidences intergénérationnelles commencent leur véritable essor. Les nouveaux programmes visent toujours davantage une composition des réalisations, avec meilleure prise en compte des deux diversités sociale et générationnelle.

En termes urbanistiques, l'idée de **ville bienveillante** et inclusive ne doit pas rester qu'un beau mot. Elle s'incarne par des bancs et des toilettes dans l'espace public. Elle s'incarne par de nouvelles voies et modalités d'accompagnement pour l'habitat inclusif et l'aide à la vie partagée (AVP).

Plus globalement, le secteur de l'autonomie montre la **nécessité d'une plus grande articulation avec les politiques locales de l'habitat**, et les capacités d'adaptation, avec logements partagés et habitat regroupé. Des idées stratégiques comme celle d'un « EHPAD plateforme » se dupliquent valablement pour d'autres établissements et populations. Ce peut être le cas des CHRS, dits déjà parfois « hors les murs ».

# HÉBERGEMENTS ET LOGEMENTS DES ÉTUDIANTS

## Logement des étudiants pendant la période universitaire (2020)



### Les hébergés n'ont pas le droit d'héberger

Comme le stipule bien le règlement intérieur CROUS, les résidents n'ont pas le droit d'héberger : « *Le droit d'occupation est strictement personnel et incessible. Si le Crous venait à constater des manquements permettant de déceler une situation de sous-location ou d'hébergement d'un tiers (présence de matelas supplémentaires, ...) le résident pourra être convoqué* ». Cette restriction n'apparaît pas forcément explicitement dans les autres contrats d'hébergement et les règlements intérieurs des résidences étudiantes. Dans ces cas, des dispositions restrictives, valables aussi pour les CROUS, rappellent cependant bien que l'étudiant hébergé n'est pas forcément complètement logé. Droits et devoirs de l'étudiant en résidence, privée ou publique, ne sont pas exactement les mêmes que ceux de l'étudiant locataire, sous-locataire ou colocataire.

## Demandes massives, marchés et offres contrastés

**Les étudiants sont, d'abord, hébergés, au sens premier.** En effet, pendant la période universitaire, un tiers d'entre eux vit au domicile des parents et 5 % chez d'autres proches. **Environ une moitié des étudiants décohabite.** Un tiers est locataire, dans le public ou dans le privé. 12 % des étudiants vivent en résidences dédiées. 12 % vivent en colocation.

Le logement étudiant, hors domicile des parents, avant d'être une politique publique est un marché. Ce public, à petits budgets, recherche chambres, studios et petites surfaces.

Le secteur public propose des résidences universitaires, principalement gérées par les CROUS. Les premières voient le jour après la Première Guerre mondiale. C'est dans les années 1960 que les cités universitaires sont construites massivement. Au milieu de la décennie, la moitié des étudiants français étaient logés par le CROUS (créé en 1955). La massification de l'enseignement supérieur a bouleversé les données universitaires et immobilières. Les gouvernements cherchent à investir et inciter : pendant la décennie 2010 deux plans « 40 000 logements » puis « 60 000 logements » se sont succédé.

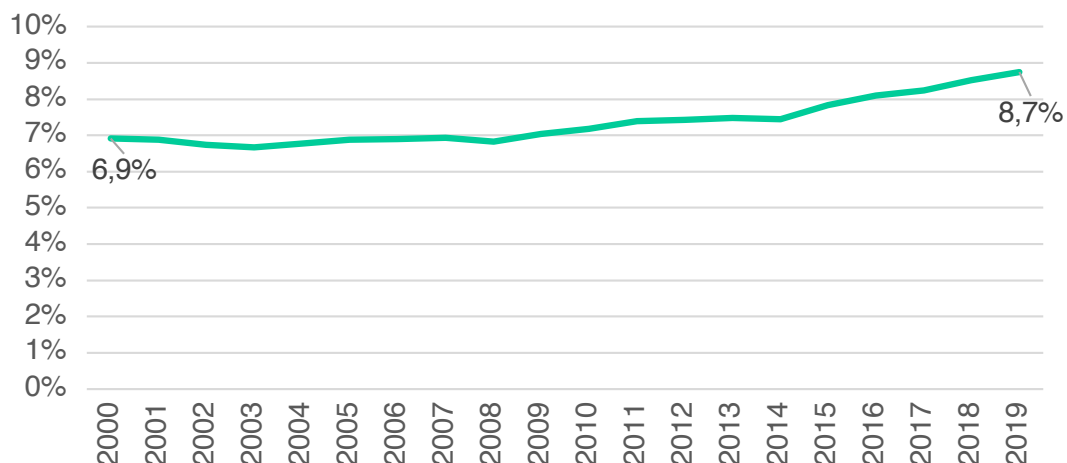
Concrètement, **la résidence universitaire propose classiquement des services partagés** (sanitaires, cuisines, etc.). La résidence conventionnée offre un logement (principalement des studios) plus indépendant et plus grand (mais aussi plus coûteux). **Plus de 500 résidences composent ce parc immobilier, pour 175 000 logements.** Face à la vétusté d'une partie des résidences universitaires (80 000 sont encore des chambres de 9 m<sup>2</sup> – ce sont celles recensées dans le compte du logement), les pouvoirs publics ont lancé un plan de rénovation, comme cela a été le cas aussi pour les FTM et les résidences autonomie. Près de 700 000 étudiants sont boursiers, prioritaires pour les résidences universitaires. Parmi eux, un tiers bénéficient d'une place en résidence universitaire.

Le secteur privé, incité fiscalement, propose des résidences étudiantes qui, comme les résidences services pour les seniors, font l'objet d'études de marché approfondies et d'innovations en matière d'aménagement, dans une direction de « coliving ».

**Alors que dans l'hébergement de type FTM, la dynamique vise la fin des espaces collectifs, pour les étudiants la logique inverse prévaut :** cuisines et salons collectifs sont valorisés. La résidence services pour étudiants (1 000 établissements, 150 000 étudiants) est un produit d'investissement longtemps prisé, aujourd'hui à croissance modérée. Le secteur présente des fragilités : effets démographiques affectant l'enseignement supérieur, attractivité moindre de la France, instabilité des aides financières. À l'avenir, de nouvelles générations de résidences mettront plus l'accent sur les dimensions communautaires et servicielles.

# ESH ET HABITAT THÉMATIQUE

## L'habitat thématique dans l'offre des ESH



## Répartition de l'habitat thématique selon les cibles

|                        | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
|------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Personnes défavorisées | 6%   | 6 %  | 6 %  | 7 %  | 6 %  | 6 %  | 6 %  | 7 %  | 7 %  |
| Personnes handicapées  | 7 %  | 7 %  | 7 %  | 7 %  | 7 %  | 7 %  | 6 %  | 6 %  | 6 %  |
| Personnes âgées        | 36 % | 35 % | 35 % | 35 % | 35 % | 33 % | 33 % | 32 % | 30 % |
| Étudiants              | 27 % | 28 % | 28 % | 28 % | 29 % | 29 % | 30 % | 31 % | 32 % |
| Travailleurs           | 24 % | 24 % | 24 % | 24 % | 23 % | 24 % | 24 % | 24 % | 25 % |

## Contribution des ESH à l'offre nationale d'hébergement (en 2019)

| Au sens large du compte du logement |      |
|-------------------------------------|------|
| Personnes défavorisées              | 9 %  |
| Personnes handicapées               | 12 % |
| Personnes âgées                     | 12 % |
| Travailleurs                        | 37 % |

## Une offre substantielle, en croissance significative

Les ESH baptisent « habitat thématique » ce qui, dans leur patrimoine, n'est pas du « logement familial », c'est-à-dire principalement leurs logements-foyers, auxquels s'ajoutent quelques autres hébergements qui ne sont pas des établissements médico-sociaux, des CHU et de l'intermédiation locative par exemple.

**En vingt ans, le patrimoine thématique des ESH passe de 7 % à 9 % dans la totalité de leur patrimoine.** Il s'agit ici du rapport entre le nombre d'équivalents-logements dans les foyers, comptés selon la méthode SRU.

Si on prend en compte les unités ouvrant droit à redevance (appelées plus sobrement « lits » jusqu'en 2004), on passe, sur la période, de 207 000 à 273 000. Rapportée au total du patrimoine, la variation du nombre de places, sur la période, paraît moins importante. La proportion reste en réalité stable autour de 11 %.

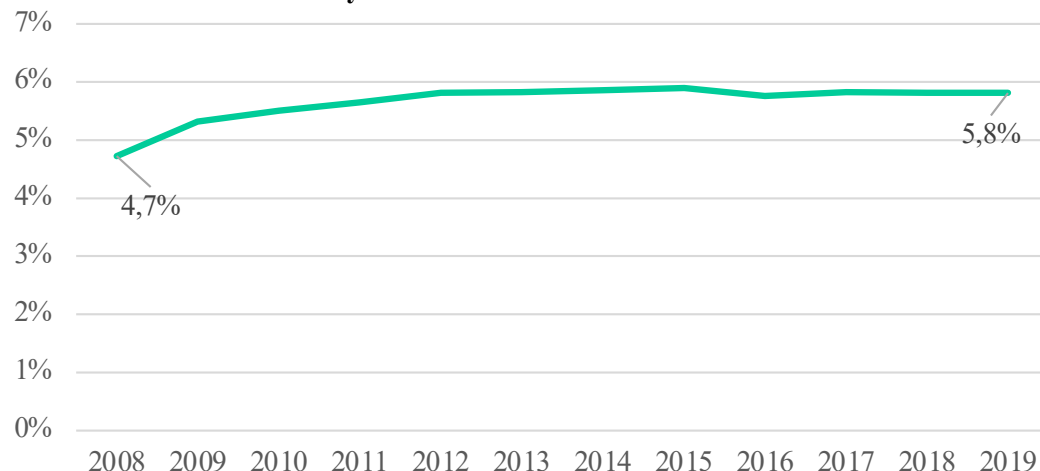
Les évolutions de la répartition selon les cibles, sur une dizaine d'années, ne sont pas très prononcées. Reprenant la classification du compte du logement, on note tout de même la **progression de la part des places pour personnes défavorisées** (qui passe de 6 % à 7 %). De même, la part des places pour les « travailleurs » (en résidences sociales, FJT ou FTM) passe de 24 % à 25 %. Si le nombre de places pour les personnes handicapées baisse un tout petit peu, en proportion, il baisse surtout du côté des personnes âgées (- 6 points). À l'inverse, du côté des étudiants il gagne 5 points.

La rubrique « personnes défavorisées » rassemble les places en CHRS, en CADA, en CHU, en intermédiation locative. On y trouve aussi les pensions de famille. Avec 20 000 places en 2019, les ESH représentent environ 10 % de l'offre totale à l'échelle nationale. La rubrique « personnes handicapées » rassemble les places en MAS, FAM et foyers d'hébergement. Avec 18 000 places en 2019, les ESH représentent environ 12 % de l'offre totale à l'échelle nationale. La rubrique « personnes âgées » rassemble les places en EHPA et en EHPAD. Avec 86 000 places en 2019, les ESH représentent environ 12 % de l'offre totale à l'échelle nationale. La rubrique « étudiants » rassemble les places en foyers et résidences étudiants. La rubrique « travailleurs » rassemble les places en structures temporaires : FTM, FJT et résidences sociales (hors pensions de famille). Avec 70 000 places, les ESH représentent environ un tiers du total de l'offre nationale.

**Les ESH, qui sont propriétaires et très rarement gestionnaires, jouent un rôle de foncière sociale.** Elles s'organisent avec des filiales dédiées (3F Résidences, Seqens solidarité) ou des associations intégrées (Batigère et Amli, Arcade VyV et Alfî).

# OPH ET FOYERS RÉSIDENCES

Les foyers résidences dans l'offre des OPH



Une offre importante, en progression

Les offices publics n'emploient pas le même terme ni la même nomenclature pour leurs logements et hébergements qui ne sont pas des logements familiaux. En une dizaine d'années, la part des foyers résidence (correspondant au « patrimoine thématique » des ESH) passe de 5 % à 6 % dans la totalité du patrimoine des OPH, avec une tendance à la stabilisation depuis le début des années 2010.

Il s'agit ici aussi du rapport entre le nombre d'équivalents-logements dans les foyers, comptés selon la méthode SRU.

Si on prend en compte les unités ouvrant droit à redevance (toujours appelées plus sobrement « places » ou lits), on passe, sur la période, de 193 870 à 172 510. Cette diminution est à rapporter à l'augmentation du nombre d'équivalents-logements, signe de l'amélioration globale de l'offre en la matière (110 000 en 2008, 141 000 en 2019).

Répartition des foyers résidences selon les cibles

|                        | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
|------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Personnes défavorisées | 0 %  | 0 %  | 0 %  | 5 %  | 2 %  | 3 %  | 3 %  | 3 %  | 3 %  | 3 %  | 4 %  | 4 %  |
| Personnes handicapées  | 0 %  | 7 %  | 7 %  | 8 %  | 8 %  | 9 %  | 9 %  | 9 %  | 9 %  | 10 % | 10 % | 9 %  |
| Personnes âgées        | 39 % | 38 % | 38 % | 39 % | 40 % | 39 % | 40 % | 40 % | 41 % | 41 % | 41 % | 41 % |
| Étudiants              | 33 % | 34 % | 33 % | 30 % | 31 % | 31 % | 29 % | 27 % | 27 % | 26 % | 25 % | 25 % |
| Travailleurs           | 13 % | 16 % | 17 % | 18 % | 18 % | 18 % | 19 % | 19 % | 20 % | 20 % | 21 % | 22 % |
| Autres foyers          | 15 % | 5 %  | 3 %  | 0 %  | 0 %  | 0 %  | 0 %  | 0 %  | 0 %  | 0 %  | 0 %  | 0 %  |

Contribution des OPH à l'offre nationale d'hébergement (en 2019)

| Au sens large du compte du logement |      |
|-------------------------------------|------|
| Personnes défavorisées              | 3 %  |
| Personnes handicapées               | 10 % |
| Personnes âgées                     | 8 %  |
| Travailleurs                        | 21 % |

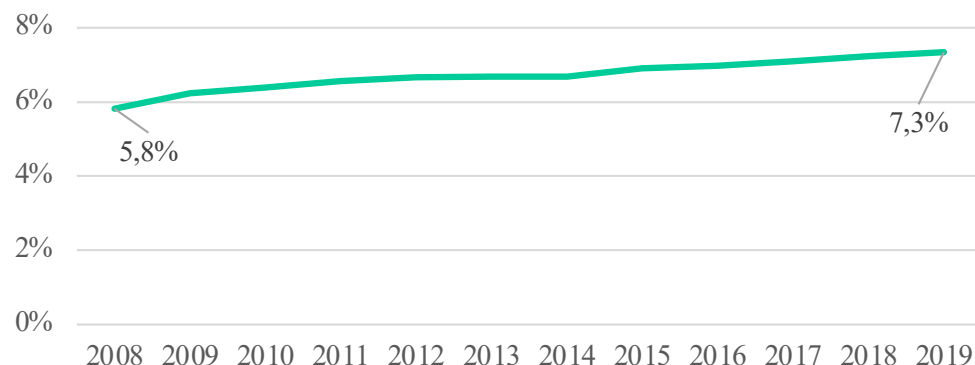
Si l'on reprend la nomenclature du compte du logement, on note que, à la différence des ESH, les OPH désinvestissent relativement le secteur des étudiants. À l'inverse, ils investissent davantage – toujours relativement – les domaines des personnes handicapées et des personnes âgées. **Les OPH départementaux sont, traditionnellement, investis dans le secteur des EHPAD.**

La rubrique « personnes défavorisées » rassemble les places en CHRS, en CADA, en CHU, en intermédiation locative. On y trouve aussi les pensions de famille. Avec 6 800 places (« lits ») en 2019, les OPH représentent environ 3 % de l'offre totale à l'échelle nationale. La rubrique « personnes handicapées » rassemble les places en MAS, FAM et foyers d'hébergement. Avec 15 000 places en 2019, les OPH représentent environ 10 % de l'offre totale à l'échelle nationale. La rubrique « personnes âgées » rassemble les places en EHPA et en EHPAD. Avec 72 000 places en 2019, les OP représentent environ 8 % de l'offre totale à l'échelle nationale. La rubrique « étudiants » rassemble les places en foyers et résidences étudiants. La rubrique « travailleurs » rassemble les places en structures temporaires : FTM, FJT et résidences sociales (hors pensions de famille). Avec 36 000 places, les OP représentent environ 21 % du total de l'offre nationale.

Par nature très liés au tissu local, **les OPH disposent toujours, à leur conseil, de la présence d'un représentant des associations** œuvrant dans le domaine du logement ou de l'insertion pour les personnes défavorisées.

# DU CÔTÉ À LA FOIS DES ESH ET DES OPH

**Foyers résidences et hébergement thématique des OPH et des ESH**  
Évolution par rapport au parc total de logements



**Parc des foyers résidences et du patrimoine thématique des OP et des ESH**  
(en nombre de places, en 2019)

|                                                                | ESH     | OPH     | Total   |
|----------------------------------------------------------------|---------|---------|---------|
| Personnes défavorisées                                         | 20 063  | 6 860   | 26 923  |
| Personnes handicapées                                          | 17 692  | 15 340  | 33 032  |
| Personnes âgées                                                | 86 059  | 70 400  | 156 459 |
| Travailleurs                                                   | 70 320  | 35 620  | 105 940 |
| Total en nombre de places<br>(sans résidences étudiantes)      | 194 134 | 128 220 | 322 354 |
| Total en équivalents logements<br>(avec résidences étudiantes) | 218 500 | 141 300 | 359 800 |

**Contribution des ESH et des OPH à l'offre nationale d'hébergement (en 2019)**  
Au sens large du compte du logement

|                        | % ESH | % OPH | Total % HLM |
|------------------------|-------|-------|-------------|
| Personnes défavorisées | 9 %   | 3 %   | 12 %        |
| Personnes handicapées  | 12 %  | 10 %  | 22 %        |
| Personnes âgées        | 12 %  | 8 %   | 20 %        |
| Travailleurs           | 37 %  | 21 %  | 58 %        |

Source : Fédération des OP, Fédération des ESH

**Des contributions essentielles aux politiques d'hébergement et de logement accompagné**

Au total, ce patrimoine singulier représentait – avec les règles d'équivalence SRU – 5,7 % du patrimoine HLM en 2008. Il en représente 7,3 % en 2019. On se permet de dire patrimoine HLM car les deux principales familles du logement social représentent, en l'espèce, la quasi-intégralité du parc. Les coopératives HLM possèdent environ 10 000 logements foyers, contre un total supérieur à 300 000 pour les ESH et les OPH.

Sur la période 2008-2019, du côté des ESH le nombre de logements familiaux a augmenté de 22 % et celui des logements-foyers de 59 %. Du côté des OPH, le nombre de logements familiaux a crû de 7 % et celui des foyers de 29 %.

Ce sont les ESH qui voient le plus progresser ce parc singulier au sein du parc HLM (6,8 % du parc des ESH en 2008, 8,7 % en 2019 contre, respectivement 4,7 % et 5,8 % pour les OPH).

En reprenant la nomenclature du compte du logement, on note que les ESH possèdent plus du tiers de l'offre « travailleurs » (résidences sociales, FJT et FTM, mais sans les pensions de famille). Les OPH en possèdent un peu moins du quart. **Au total, les HLM possèdent près de trois places de résidences sociales, FJT et FTM sur cinq.**

Les ESH possèdent plus de 9 % de l'offre pour les personnes défavorisées (CHRS, CADA, CHU, pensions de famille). Les OPH en possèdent 3 %. Au total, **le monde HLM représente, en 2019, 12 % de l'hébergement au sens strict.**

Pour les personnes handicapées OPH et ESH ont un volume d'offre similaire représentant au total 22 % de l'offre d'hébergement pour cette population.

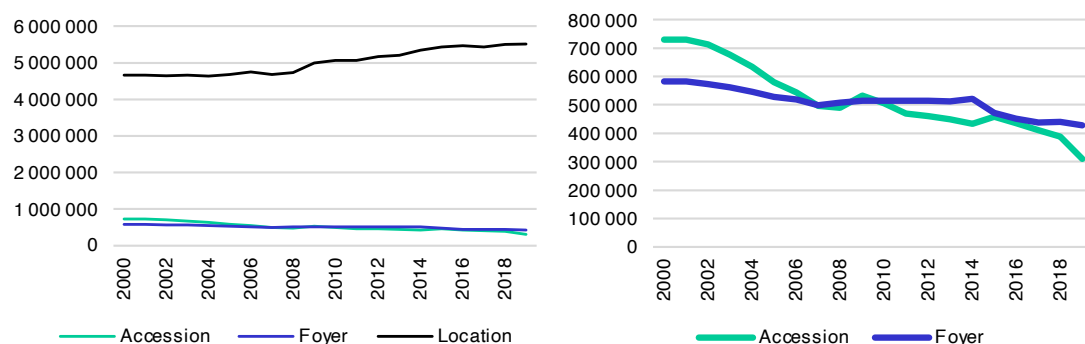
Du côté des personnes âgées (EHPAD), les ESH possèdent un peu plus de places et représentent 12 % de l'offre contre 8 % pour les OPH.

On ne fait pas ces divisions pour les étudiants, car le dénominateur, à l'échelle nationale, n'est pas clair. Signalons seulement que les ESH y investissent un peu plus chaque année, alors que les OP s'en désengagent relativement.

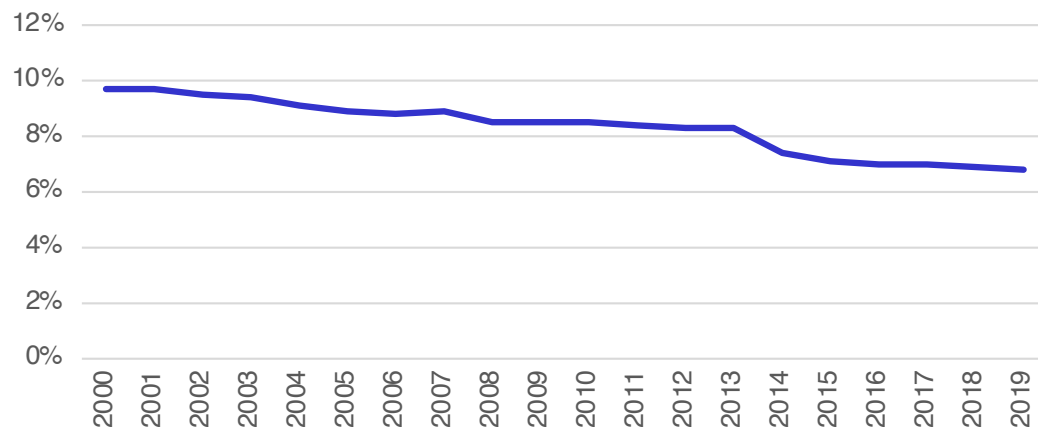
Ces constats et ces évolutions repérées s'inscrivent dans une dynamique générale voyant, **dans la production HLM récente, 75 % de logements familiaux et 25 % de foyers.** Il faut dire que les structures collectives dopent la dynamique de construction de logements définis comme sociaux dans les communes déficitaires au sens SRU.

# L'ATTRITION DES ALLOCATIONS LOGEMENT FOYER

Allocataires d'une aide au logement « accession », « location » et « foyer »



Allocataires d'un AL « foyer » par rapport au total des aides au logement



Allocataires d'un AL « foyer » par rapport au total des aides au logement

|                               | 2000 | 2005 | 2010 | 2016 | 2019 |
|-------------------------------|------|------|------|------|------|
| FJT, FTM, résidences sociales | 47 % | 53 % | 57 % | 58 % | 61 % |
| Résidences CROUS              | 17 % | 15 % | 14 % | 10 % | 10 % |
| Personnes âgées, handicapées  | 36 % | 32 % | 30 % | 31 % | 29 % |

L'érosion des aides au logement « foyer »

L'aide au logement se différencie selon trois types d'occupation : accession, location, foyer. Alors que l'AL location est toujours plus majoritaire (78 % des effectifs allocataires en 2000, 88 % en 2019), les AL accession et foyer connaissent une attrition.

En 2000 les AL foyers (APL et ALS) représentaient, en termes d'effectifs, 10 % du nombre total des allocataires d'AL. Au dessus se situaient encore les AL accession (12 %). L'attrition des AL accession les place désormais en troisième position (5 % en 2019, derrière les AL foyers 7 %). Supprimées, elles n'ouvrent plus de nouveaux droits et devraient disparaître. **Les AL foyers, en réduction également, se maintiennent tout de même à hauteur d'un demi-million d'allocataires.** Sur une vingtaine d'années la tendance a été à la forte diminution du nombre d'allocataires pour l'AL accession, à une réduction sensible du nombre d'allocataires en foyer, à une augmentation substantielle du nombre d'allocataires en location (4,6 millions en 2000, 5,5 millions en 2019).

Pour l'AL foyer ce sont 580 000 allocataires et 78 millions d'euros en 2000, 430 000 allocataires et 83 millions d'euros en 2019.

Cette baisse s'explique, entre autres, par la transformation du marché du logement étudiant, avec la forte diminution du nombre de places en cités universitaires CROUS. Elle s'explique aussi par l'augmentation des revenus des résidents en EHPAD (du fait de la croissance du niveau de vie des retraités). Les AL constituent un moyen de solvabilisation du « tarif hébergement » pour les personnes âgées. Mais elles ne concernent qu'une minorité de personnes accueillies. Si elles bénéficient largement aux ressortissants de l'aide sociale, ce sont les finances départementales qui en tirent avantage, les aides au logement étant intégrés dans les ressources du résident et donc déduites de l'aide sociale départementale.

Les perspectives sont assez incertaines dans le contexte de **deux réformes majeures, l'une déclenchée, la contemporanéisation des AL, l'autre évoquée, le Revenu Universel d'Activité (RUA).**

L'évolution du profil des ménages allocataires signale, sans que cela soit massif, une présence accrue de couples et d'enfants. En 2000, 99 % des personnes ainsi logées étaient seules. En 2019, se recensent 1 % de monoparents, 4 % de couples sans enfant, 1 % de couples avec enfants. **Le logement des isolés, typique des foyers, se familialise, tandis que, de l'autre côté du logement social, le logement dit familial accueille de plus en plus de personnes seules (39 % en 2019).**

# QUINZE PROPOSITIONS POUR LE DÉBAT

## Héberger, c'est loger ?

Au terme de ce travail, il s'avère possible de répondre à la question soulevée.

**Héberger, est-ce loger ? Incontestablement.** La réponse est positive, au premier abord, celui de la qualité de l'offre, même s'il demeure encore bien des efforts à faire en termes d'humanisation et de dignité de certains établissements. Cependant, au total, l'offre d'hébergement, au sens large, se déploie sur des critères de qualité et de contrôle qui n'ont plus grand-chose à voir avec ce qu'ils étaient ne serait-encore que dans le dernier quart du 20<sup>ème</sup> siècle.

**Est-ce vraiment loger ? Les plus habilités à répondre sont probablement les premiers concernés,** les « hébergés » ou « résidents ». Ils peuvent estimer, ou non, être véritablement chez eux. Le mieux serait de leur donner davantage la parole. Non pas pour rappeler rituellement que la participation importe, mais pour mesurer leur satisfaction, leurs attentes et leurs critiques. Pratiquement et juridiquement, les hébergements s'approchent toujours davantage du logement. Ces espaces et services sont, dans la plupart des cas (mettons de côté l'hébergements d'urgence), le domicile des hébergés (lieu, selon le Code civil, de leur « principal établissement »). Ce sont aussi, plus prosaïquement et plus philosophiquement, les lieux qu'ils habitent.

**Est-ce, pour autant, pleinement loger ? La réponse sera négative,** car quels que soient les contenus des contrats de résidents, ils seront toujours plus précaires, au moins car à visée transitoire, qu'un bail ou un titre de propriété. Une grande question d'avenir, toutefois, est de savoir ce qui s'invente aussi du côté de ces hébergements, avec des services collectifs auxquels aspirent maintenant nombre de ménages dans du logement ordinaire, notamment parmi les jeunes.

Pour terminer, il importe de souligner que **ce qui était, il y a quelques décennies, marginal et peu considéré est devenu central, sur le plan des volumes, et apprécié favorablement** (au moins chez les opérateurs et du côté des collectivités locales).

Pour aller dans le sens de l'amélioration des services et des politiques, quinze propositions concluent ce document.

Ces recommandations sont là pour susciter le débat. Elles sont proposées pour contribuer à la matérialisation du virage domiciliaire, de l'habitat inclusif, du logement d'abord, qui ne sont pas que des mots d'ordre.

Ce sont des stratégies répondant aux aspirations des gens, efficaces budgétairement, adaptées localement. Il faut mieux les mettre en œuvre.

## GOUVERNANCE ET ORGANISATION DU SECTEUR

1. Établir un secrétariat d'État à l'hébergement auprès du Ministre du logement. L'architecture d'un gouvernement ne change pas tout, mais oblige sur certains sujets.
2. Envisager la décentralisation, au moins un rôle accru des collectivités territoriales, singulièrement pour l'hébergement des personnes défavorisées.
3. Dissocier l'accompagnement social de l'hébergement afin de calibrer ces accompagnements sur les difficultés des gens non sur le statut de leur habitat.
4. Expérimenter des « bons » ou « chèques » d'hébergement permettant d'évaluer ce que feraient les ménages des sommes dépensées en leur faveur (un dispositif vraiment « hors les murs »).

## LES ÉQUIPEMENTS ET SERVICES

5. Rationnaliser les différentes formules, notamment dans chacun des secteurs des demandeurs d'asile, des personnes défavorisées et des personnes handicapées.
6. Toilettier et stabiliser les statuts et les contrats de résidents.
7. Systématiser les enquêtes de satisfaction dans les différentes structures.
8. Faire réaliser un guide avec des étoiles comme dans le secteur hôtelier.
9. Afin d'humaniser les services placer une sonnette d'entrée devant chaque chambre.

## EXPERTISE ET DONNÉES

10. Supprimer la distinction entre logement ordinaire, institutions et hébergement, afin d'intégrer toutes les populations de fait exclues des enquêtes sur les ménages.
11. Faire réaliser un travail d'expertise sous l'égide du CNIS, pour disposer d'un panorama général détaillé.
12. Intégrer les diverses formes d'hébergement dans les enquêtes Logement de l'INSEE.
13. Évaluer la dépense fiscale totale pour le secteur de l'hébergement (investissements, intermédiation locative, réduction d'impôt en EHPAD, etc.).

## EUROPÉANISER

14. Mobiliser les fonds de relance européens pour investir dans les hébergements et la requalification des hôtels (mieux vaudrait acheter des hôtels que des nuitées).
15. Réaliser une enquête européenne sur le logement et sur l'hébergement (avec un règlement qui oblige).

# LISTE DES ENTRETIENS RÉALISÉS

Crise Covid oblige, ce travail aura été en partie virtuel, pour nombre de rencontres et d'entretiens.

Que toutes les personnes qui ont bien voulu consacrer un peu de leur temps trouvent ici l'expression de notre gratitude, pour ces discussions souvent électroniques.

Des remerciements tout particuliers vont aux responsables des institutions qui ont bien voulu soutenir cette opération : CNSA (Marine Boisson, Stéphane Corbin, Virginie Magnant), Fédération des ESH (Didier Poussou), IDHEAL (Catherine Sabbah), Logétude (Jean-Pierre Duport), OCIRP (Pierre Mayeur).

Plus classiquement, cette étude repose sur un ensemble consistant de sources variées. Il faut maintenant souhaiter que le résultat soit utile.

## Du côté des institutions publiques

- CNSA (Stéphane Corbin)
- CNAF (Jean-Marc Bedon et Frédéric Marinacce)
- CGDD (Alain Weber)
- Ministère du logement (Emmanuelle Wargon et Marie Rombaldi)
- DRIHL (Hélène Fouquet, Yvon André Costa)
- Conseil d'État (Denis Pivetau)
- Cour des Comptes (Philippe Hayez)
- OFII (Didier Leschi)
- ANAH (Valérie Mancret-Taylor)
- CNOUS (Clément Cadoret)
- DIHAL (Sylvain Mathieu)
- DGCS (Alexandre Israelian et Denis Darnand)
- INSEE (Valérie Albouy et Pierre Lamarche)
- APUR (Stéphanie Jankel et Dominique Alba)
- DREES (Patrick Aubert, Pierre-Yves Cabannes, Gilles Herbillon)

## Du côté des opérateurs

- Logétude (Bertrand Lapostolet et Emmanuel Brasseur)
- Groupe Arcade VyV (Jacques Wolfrom)
- Fédération des ESH (Didier Poussou)
- Fédération des OP (Laurent Goyard)
- Batigere – Amli (Olivier Rigault)
- Polylogis (Gilles Sambussy)
- Toit et Joie (Michèle Attar)
- Seqens (Pascal Van Laethem)
- Groupe 3F (Didier Jeanneau)
- Adoma (Frédérique Lahaye)
- ICF (Jean-Luc Vidon)
- USH (Dominique Hoorens)
- UNCCAS (Hélène-Sophie Mesnage)
- GIP-HIS (Juliette Laganier)
- Soliha (Kamel Senni)
- Think Tank Matière Grise (Jérôme Guedj et Luc Broussy)
- Korian (Fabien Crozat)
- OCIRP (Sylvie Pinquier Bhada et Pierre Mayeur)
- ARPAVIE (Laure de la Bretèche, Jean-François Vitoux)
- Nexity (Aurélien Lemoine, Christian Dubois)