

CHAPITRE 4

La politique de l'hébergement en France : quels leviers pour améliorer l'accès au logement des personnes sans domicile ?

LOUISE CORMIER ET LE GROUPE LOGEMENT DE TERRA NOVA

FÉVRIER 2026



Chapitre 4

La politique de l'hébergement en France : quels leviers pour améliorer l'accès au logement des personnes sans domicile ?

Louise Cormier et le Groupe Logement de Terra Nova

Résumé

Ambitionner que toutes les personnes présentes sur le sol français accèdent à un logement indépendant est un objectif noble mais irréaliste. Il y a plusieurs raisons à cela, d'ordre juridique, financier et comportemental. En premier lieu, le droit au logement opposable, tel qu'il est défini par la loi, ne concerne que les individus en situation régulière. En second lieu, les ménages les plus démunis n'ont pas les moyens de payer un loyer, sauf s'ils peuvent obtenir un logement social très bon marché dont le coût est intégralement pris en charge par l'aide personnelle, mais on sait que le parc social est très loin de pouvoir satisfaire toutes les demandes. Enfin, l'accès au logement ordinaire est encore souvent pensé comme la conséquence d'une autonomie préalable, ce qui conduit à en exclure de facto les personnes souffrant de troubles psychiatriques sévères ou d'addictions, alors même que certaines d'entre elles peuvent se maintenir en logement avec un accompagnement adapté.

Malgré ses acquis, l'expérience du *logement d'abord* ne saurait être la panacée. Sa mise en œuvre – à une échelle jusqu'à présent limitée – n'a du reste pas entraîné une diminution des besoins en places d'hébergement qui, bien au contraire, augmentent à un rythme rapide. Il est vrai que les moyens mis en œuvre n'ont pas été à la hauteur de l'enjeu.

Pour une approche globale et coordonnée

L'accès à un logement des populations hébergées et/ou sans domicile fixe, mais éligibles au logement, suppose une meilleure cohérence entre les politiques du logement et les autres politiques publiques. De façon générale, l'hébergement en France, à l'instar d'autres politiques concernant les populations aux marges de la société, souffre d'une absence de stratégie au long cours et de moyens adaptés. L'hébergement d'urgence présente la spécificité de recevoir l'ensemble des laissés pour compte des autres politiques publiques : l'éducation, le logement social, la santé publique, l'accès au séjour, l'insertion, etc. Des politiques comme celles de la psychiatrie, des urgences hospitalières, ou de l'aide sociale à l'enfance (qu'un récent rapport parlementaire voit "dans le gouffre"¹) précipitent l'aggravation du nombre de sans-abris.

Les départements financent, eux, les politiques publiques du handicap et d'aide sociale à l'enfance et il arrive que les villes financent de l'hébergement, mais avant tout pour

¹ Le dernier rapport parlementaire sur l'Aide sociale à l'enfance dresse un bilan alarmant de la situation des enfants placés et des jeunes mineurs non accompagnés. Santé-Environnement-Politique

compenser ce qu'elles estiment être des carences de l'État plutôt que dans un schéma organisé. Et même si le parc d'hébergement généraliste d'urgence est celui qui augmente le plus sur la période étudiée par la Cour des comptes, il est loin de répondre en ordre de grandeur à la mesure des enjeux. La Cour relève également une « insuffisance chronique de la budgétisation » et une dégradation de la qualité de l'accompagnement social au profit de dispositifs nécessitant peu de travailleurs sociaux, comme des places d'hôtels et déplore le manque de moyens d'évaluation et de contrôle quant à la solidité et la qualité des intervenants. Cependant, des contrôles, pour être utiles, nécessitent avant tout un cahier des charges clairs, et de s'assurer des moyens suffisants pour le mettre en œuvre.

Préconisations

Une politique du « Logement d'abord » peut être efficace pour réduire le nombre de sans-domicile à condition qu'elle aille de pair avec un accompagnement social pérenne et adapté à des situations et parcours personnels souvent compliqués, nécessitant un accès aux soins et à des lieux de sociabilité où l'on se sent en sécurité. Or, le principe d'ajustement du niveau d'accompagnement aux besoins du ménage peine à se généraliser, faute notamment à la rigidité des financements standardisés selon le type d'hébergement et au manque de fongibilité des enveloppes financières d'accompagnement selon les profils de publics et les financeurs.

La politique du logement d'abord a également été l'occasion pour l'État d'impliquer les collectivités dans la co-construction de plans locaux de lutte contre le sans-abrisme : bien que la très grande majorité des financements proviennent de l'État², cette articulation doit permettre de mieux faire le lien entre les outils de l'État, les PDLHPD départementaux, et les politiques de l'habitat des intercommunalités. Sur le terrain, si la programmation des logements s'est améliorée, la programmation des places d'hébergement, elle, reste un impensé. En outre, il importe :

- d'améliorer la connaissance du nombre de sans-domicile et la diversité de leurs situations en les intégrant dans les enquêtes INSEE et en adoptant la loi votée par le Sénat en janvier 2024, loi généralisant les nuits de la solidarité aux communes de plus de 100 000 habitants ;

² https://www.lemonde.fr/societe/article/2025/03/26/hebergement-d-urgence-l-etat-condamne-a-rembourser-la-ville-de-grenoble_6586531_3224.htm

- de poursuivre le développement du logement social, dont le modèle généraliste doit inclure des logements à destination des ménages aux faibles revenus ;
- d'impliquer mieux les bailleurs sociaux dans les politiques de logement d'abord d'une part, et d'hébergement de l'autre, en utilisant par exemple des logements sociaux le temps que les titres de séjour soient délivrés et que les personnes soient régularisées et puissent travailler ;
- d'impliquer les collectivités en incluant dans leurs objectifs de logement un pourcentage de logements issus de la politique du "Logement d'abord" (intermédiation locative, logement social familial, pensions de famille...).

1 – De quoi parle-t-on ?

La France compte 200 000 personnes qui, faute de domicile, sont hébergées dans des centres d'hébergement³, selon le recensement réalisé par le ministère des solidarités en 2021⁴. Ce chiffre sous-estime toutefois la population des personnes sans logement. « Il faut d'abord y ajouter les personnes hébergées à l'hôtel, soit 72 000 places. Mais aussi les personnes sans-abri, les « sans domicile fixe » (SDF) [...]. L'Insee estimait en 2012 qu'[au moins 12 000 personnes étaient sans-abri](#). Ce chiffre était sous-estimé et il a fortement cru depuis 2012. Au total, on peut estimer à au moins 300 000 le nombre de personnes dépourvues de logement en France, soit davantage que tous les habitants de Montpellier. Ces décomptes [...] ne sont pas exhaustifs : on pourrait y ajouter des personnes hébergées chez des particuliers, parfois de manière très inconfortable et temporaire. Et une partie aussi de la population qui vit dans des habitations mobiles très précaires. C'est un ordre de grandeur qui sous-estime probablement le niveau du non-logement, mais qui suffit à montrer l'ampleur du phénomène dans notre pays [...] »⁵. Ce chiffre de 300 000 est en effet contesté, ne serait-ce que parce que ces populations sont difficiles à étudier : d'une part il existe une grande diversité de situations et de l'autre les SDF sont par définition en dehors du système, ils ne font pas partie des « ménages », objet quasi exclusif des enquêtes de l'Insee. Les experts s'accordent néanmoins pour estimer qu'il est en progression. Julien Damon traduit bien cette incertitude : « Sur le registre statistique les chiffrages de la population [...] (sans-domicile) oscillent, selon les sources, entre 100 000 et 800 000 [...] Ces estimations, très floues (de qui parle-t-on ? dans quel espace ? sur quelle durée ?), amalgament généralement les personnes qui restent sans-abri sur une année et celles qui se trouvent sans-abri un moment donné dans l'année »⁶. Au total, les sources les plus couramment citées estiment

³ Les dispositifs d'hébergement peuvent être des centres directement liés à l'État comme les centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) ou les dispositifs nationaux d'accueil (DNA) pour demandeurs d'asile, mais aussi des plans financés par des collectivités comme certains centres d'accueil de jour ou services de domiciliation pour recevoir son courrier, ou de nombreux services pour femmes victimes de violence.

⁴ « 200 000 personnes accueillies en centre d'hébergement début 2021 », *Les Dossiers de la Drees* n° 113, ministère des Solidarités, octobre 2023

⁵ « Près de 300 000 personnes sans logement », *Observatoire des inégalités*, 26 décembre 2023

⁶ *les-sdf-en-france-difficultes-de-definition-et-de-prise-en-charge.pdf* : « il s'agit d'un groupe composite qui rassemble des personnes vivant dans des conditions très dissemblables allant de celles d'hommes à la rue depuis longtemps – figure traditionnelle du clochard – à celles de jeunes femmes isolées ou de familles entières tout récemment expulsées de leur logement. »

que le nombre de [...] (sans-domicile) en France a doublé depuis 2012 et triplé depuis 2001, pour atteindre 350 000 individus environ en 2024⁷.

On dispose, grâce à l'enquête déjà évoquée du ministère des solidarités en 2021⁸, de données plus détaillées sur les quelques 200 000 personnes hébergées dans des centres d'accueil, en urgence ou de façon temporaire, parce qu'elles n'ont pas de domicile. Les hommes, les enfants et les jeunes adultes sont surreprésentés. Les 50 ans ou plus constituent seulement 9 % des personnes hébergées, alors qu'ils composent 40 % de l'ensemble de la population (cf. tableau ci-après). Mais la principale caractéristique de ces personnes est leur origine immigrée. Aujourd'hui, 81 % sont étrangères, soit dix fois plus que leur part dans la population totale (8 %). Une situation logique puisque 92 000 de ces 200 000 personnes sont hébergées dans des centres d'accueil relevant du Dispositif National d'Accueil des personnes demandant asile (DNA), centres prévus dans l'attente de l'examen de leur demande d'asile, procédure issue de la convention internationale de Genève signée par la France⁹.

Comme les sans-papiers déboutés du droit d'asile¹⁰, elles ne peuvent accéder ni à un travail, ni à un logement, et n'ont que de très faibles ressources¹¹. Enfin « toutes nationalités confondues, 15 % des adultes qui fréquentent des centres d'accueil ont un emploi, mais leur salaire est si faible, ou leur contrat si précaire, qu'ils ne peuvent pas accéder à un logement »¹².

Au total, l'accroissement du nombre de personnes sans logement accueillies dans les centres d'hébergement d'urgence, depuis les années 1990, résulte en grande partie du refus d'accorder un droit au travail, même provisoire, aux étrangers récemment arrivés en France. Ce choix entretient la précarité extrême de dizaines de milliers de personnes, précarité qui dure souvent de longues années et rend encore plus difficile leur insertion économique et

⁷ https://www.fondationpourlelogement.fr/sites/default/files/2025-2/ETAT_DU_MAL_LOGEMENT_EN_FRANCE_WEB_2025.pdf

⁸ « Qui sont les personnes accueillies en centre d'hébergement d'urgence ? » *Observatoire des inégalités*, 7 février 2024

⁹ « Droit d'asile et politique migratoire », *vie-publique.fr*.

¹⁰ Hors Dispositif national d'accueil (DNA) dédié aux personnes en demande d'asile, le taux de personnes étrangères dans le dispositif d'hébergement généraliste est estimé à 67 %, dont 8 % d'origine européenne et 59 % d'origine extra-européenne.

¹¹ *ibid.*

¹² *ibid.*

sociale. D'autres pays européens accordent le droit de travailler aux demandeurs d'asile dans l'attente de l'examen de leur dossier. C'est le cas notamment en Allemagne et en Finlande.

Portrait des personnes qui dorment ou vivent dans un centre d'hébergement¹³

Unité : %

	Part dans les centres d'hébergement	Part dans l'ensemble de population
Femmes	43	52
Hommes	57	48
Moins de 18 ans	32	22
18-24 ans	15	8
25-34 ans	24	12
35-49 ans	20	19
50 ans ou plus	9	40
Français	19	92
Étrangers	81	8
Ensemble	100	100

Source : Ministère des Solidarités – Données 2021 – © Observatoire des inégalités

¹³ ibid.

2 – La politique du logement d’abord : apports et limites

Fort de la conviction que l'accès à un logement stable pour les personnes sans domicile constitue la première étape à la réinsertion sociale, Emmanuel Macron a annoncé au début de son premier mandat « qu'il ne voulait plus avoir des hommes et des femmes dans les rues »¹⁴. La politique dite du « Logement d’abord » a ainsi été mise en place en 2018.

Le « Logement d’abord » est inspiré de politiques publiques à l'étranger, notamment aux Etats-Unis avec le « Housing first »¹⁵ et en Finlande, pays souvent cité en modèle. Le concept fondateur est que le logement constitue la première base nécessaire à la reconstruction et à la réinsertion des individus exclus de la société pour un temps plus ou moins long. En pratique, l'idée est de proposer directement aux sans-abris un logement pérenne tout en les accompagnant, plutôt que de les faire passer par une succession d'établissements pour traiter chacune des difficultés possibles (emploi, santé mentale, addiction...) afin de les rendre autonomes avant d'accéder au logement. L'expérience a montré que 80 à 90 % des personnes relogées arrivent à se maintenir durablement dans le logement, et que cette solution est plus économique pour les pouvoirs publics que les dispositifs d'hébergement classiques. Ce programme a inspiré des projets dans de très nombreux pays. C'est le cas du programme un « Chez soi d’abord » en France, porté par la Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (Dihal). Ce dispositif s'adresse aux personnes atteintes de troubles psychiatriques sévères (on estime qu'un tiers environ des sans-domicile sont confrontés à de tels troubles¹⁶).

La philosophie du logement d’abord s'étend depuis lors à toute la politique du sans-abrisme et pas seulement à ceux ayant des troubles de santé mentale. C'est la Finlande qui a pris la première ce parti, avec des résultats significatifs : le pays nordique a en effet réussi à diviser par trois le nombre de sans-abris depuis les années 1980 et a réduit le nombre de sans-abris de longue durée de 35 % entre 2008 et 2015¹⁷. En France, la construction de « pensions de famille », qui sont des petits collectifs de logements sociaux bénéficiant d'un accompagnement dédié, va dans ce sens, de même que la récente expérimentation

¹⁴ Emmanuel Macron ne veut plus de migrants dans les rues « d'ici à la fin de l'année »

¹⁵ https://housingfirsteurope.eu/wp-content/uploads/2021/12/HFG_FR_full_digital.pdf

¹⁶ Anne Laporte, Pierre Chauvin. « Samenta : rapport sur la santé mentale et les addictions chez les personnes sans logement personnel d'Ile-de-France », *Observatoire du Samu social*, 2004, p.63

¹⁷ <https://www.lefigaro.fr/international/vague-de-froid-comment-la-finlande-a-reussi-a-diviser-par-trois-le-nombre-de-ses-sans-abri-20240111>

d'hébergement des « grands marginaux » qui consiste à proposer un logement à des personnes avec de longs parcours de rue, tout en adaptant l'accompagnement. Les premiers retours du dispositif « un chez soi d'abord » sont positifs à plusieurs égards :

- démonstration que ces personnes (atteintes de schizophrénie ou de bipolarité) arrivent à 85 % à se maintenir sur le long terme dans un logement avec un statut de locataire, à payer leurs loyers, à ne pas générer des problèmes de voisinage aboutissant à une expulsion¹⁸ (si l'accès et le maintien dans le logement sont possibles pour ces ménages, pourquoi ne le seraient-ils pas pour tous ?) ;
- coûts évités pour les pouvoirs publics de l'ordre de 6 000 € par an et par personne¹⁹ ;
- mutualisation des financements de crédits santé et logement ;
- diffusion des grands principes de ce programme, qui questionnent de nombreuses pratiques professionnelles sur l'évaluation de la capacité à habiter par exemple, ou encore la séparation entre le logement et l'accompagnement, celui-ci étant sur-mesure, indépendamment du logement ou de l'hébergement proposé.

Le ministère de la transition écologique, pour la période 2018 à 2022 a publié un bilan chiffré qui interroge.²⁰ Au-delà des querelles de chiffre, le bilan de la politique du « Logement d'abord », est nécessairement mitigé dès lors que l'accès à un logement n'est possible que pour les personnes ayant un titre de séjour, ce qui met de côté la part la plus importante de la population en difficulté de logement. « 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... »²¹.

¹⁸ 85 % de taux de maintien après 2 ans, dans le programme « Un chez soi d'abord » : https://www.info.gouv.fr/upload/media/organization/0001/01/sites_default/files_contenu_piece-jointe_2017_04_intervention_docteur_pascale_estecahandy_resultats_dactivite.pdf

¹⁹ Estecahandy Pascale, « Un chez-soi d'abord : accompagner les personnes sans abri vers et dans leur logement », *La santé en action*, n°451, mars 2020, pp. 46-49.

²⁰ Voir https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/documents/20.06.2023_DP_Logement_dabord2.pdf Le document parle de 400 000 SDF ayant pu accéder à un logement. Ce chiffre issu d'une base de données déclarative surestime le volume.

²¹ <https://politiquedulogement.com/2022/10/heberger-cest-loger-une-interview-de-julien-damon/>

Pour les populations éligibles au logement, il reste à l'évidence de réelles marges d'amélioration dans l'efficacité de la stratégie visant les sans-domicile, depuis leurs conditions de prise en charge jusqu'à l'accès au logement. A titre d'exemple, la politique publique de l'hébergement reste peu coordonnée avec celle de l'Aide Sociale à l'Enfance (ASE), alors que les questions de santé mentale, d'addictions ou de maladies chroniques sont intimement liées à la précarité des ménages, dans un cercle vicieux qui rend d'autant plus urgent d'agir de concert. Plusieurs études montrent par exemple que les expulsions locatives engendrent une augmentation des passages aux urgences hospitalières²².

Une évaluation de l'impact de cette politique reste donc nécessaire, qui commence par l'amélioration de la connaissance du nombre de sans-domicile (près de 15 ans séparent la dernière enquête de l'INSEE sur le sans-abrisme de celle qui doit être publiée en 2026) et de leur parcours. En effet, il est difficile à ce stade d'évaluer si la part de ménages sans domicile qui accèdent directement à un logement stable, sans passer d'un centre d'hébergement à un autre au gré des disponibilités, augmente, faute de données fiables et générales sur la trajectoire des ménages. Néanmoins, on peut constater un doublement dans le taux d'attribution de logements sociaux à des personnes sans domicile, passé de 4 % en 2017 à 8 % en juin 2025²³.

De façon générale, le plan « Logement d'abord II » (2023–2027) a tenté de répondre, au moins sur le papier, aux critiques autour du manque de coordination des dispositifs existants : il propose de mettre en place un parcours d'accompagnement « logement-emploi-santé » en renforçant le rôle des Services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO) et de la veille sociale. Les SIAO sont appelés à jouer un rôle accru pour faciliter et sécuriser l'accès au logement des personnes sans domicile, devenant un pôle d'expertise et de ressources pour les professionnels du secteur, les bailleurs sociaux et d'autres partenaires.

Au niveau quantitatif, il prévoit la création de 30 000 nouvelles places en intermédiation locative (une association sous-loue à des personnes, avec un conventionnement ANAH), pour faciliter l'accès des personnes SDF à des logements dans le parc privé à des tarifs abordables²⁴. Il prévoit également l'ouverture de 10 000 nouvelles places en pensions de

²² Voir par exemple Collison, Robert et al. « Eviction and Poverty in American Cities », *NBER Working Papers*, 2022

²³ <https://www.info.gouv.fr/upload/media/content/0001/15/815516c4ec5420f22b4e8a0fbe829ea53e39cd80.pdf> p. 13

²⁴ Ministère de la Transition Écologique : <https://www.ecologie.gouv.fr/presse/olivier-klein-presente-plan-logement-dabord-2>

famille d'ici à 2027, offrant un cadre de vie stable aux personnes en situation d'isolement ou d'exclusion sociale. Il annonce la production de 25 000 nouveaux logements en résidences sociales en métropole et outre-mer, avec une revalorisation de l'Aide à la Gestion Locative Sociale²⁵ pour améliorer l'accompagnement des résidents. Enfin, il prévoit de renforcer la prévention des expulsions locatives²⁶ avec la pérennisation des équipes mobiles de prévention et le maintien et renforcement des Commissions de coordination des actions de prévention des expulsions locatives (CCAPEX), assurant une meilleure coordination des acteurs impliqués.

Si les associations comme la Fondation pour le logement des défavorisés et l'USH avaient salué les propositions du logement d'abord en 2018, elles continuent de juger les moyens de mise en œuvre insuffisants avec ce deuxième plan, en particulier au regard de l'inflation constatée depuis 2022. Les acteurs du logement d'insertion (Fapil, Soliha, Unafu et Unhaj) parlent d'un « flou » et attendent l'annonce des crédits mis en face de ces politiques publiques²⁷ : la réalité aujourd'hui est plutôt celle de budgets qui ne sont pas revalorisés de l'inflation avec donc une réduction des moyens dédiés à l'accompagnement social effectif. De façon générale, les acteurs du logement mettent en cause la crédibilité de ces annonces, quand des politiques publiques mises en œuvre vont à l'encontre de celles proposées dans le « Logement d'abord II » (loi anti-squat sur les expulsions locatives, loi immigration qui freine l'obtention de droit de travailler, remise en cause en partie de la loi SRU avec l'intégration des logements intermédiaires dans le seuil des 20 % de logements sociaux[...]) : « À quoi rime d'afficher à grands renforts de communication un plan Logement d'abord II, alors même que le financement de la construction de logements très sociaux est remise en question par la fin programmée des financements apportés par Action Logement au fonds national des aides à la pierre »²⁸, interroge Emmanuelle Cosse, présidente de l'USH.

La Cour des Comptes ne dit pas autre chose dans un rapport publié le 1^{er} octobre 2024. Elle note que l'affichage de la volonté de désengorger les centres d'hébergement, notamment avec le « logement d'abord », ne change pas la réalité qui est que « [...] l'hébergement des sans-abris a fortement augmenté en réponse à la croissance des besoins. En dix ans, les

²⁵ Enveloppe financière supplémentaire de 5M€ annoncée en mai 2025 : https://www.lemediasocial.fr/logement-accompagne-l-aide-a-la-gestion-locative-sociale-generalisee_aDbB2

²⁶ Deuxième Plan quinquennal pour le Logement D'Abord (2023-2027) - SIAO 95

²⁷ <https://siao.esperer-95.org/2023/11/29/deuxieme-plan-quinquennal-pour-le-logement-dabord-2023-2027/>

²⁸ Ibid

crédits de l'État pour ce secteur ont triplé, atteignant 3,2 milliards d'euros en 2023, finançant un parc de 334 000 places²⁹. [...] Cette politique [le financement et la gestion de places d'hébergement] a jusqu'à ce jour été conçue sur le mode de la gestion d'urgences temporaires, comme si les flux pouvaient s'inverser ou se tarir [...]. »³⁰

3 – Préconisations

Dans un contexte budgétaire difficile et compte tenu de l'état du droit, il faut se rendre à l'évidence que la politique du logement ne peut-être, pour toutes les personnes résidant sur le sol français, qu'une combinaison de deux options : être logées ou hébergées dans des conditions acceptables, offrant de réelles perspectives d'intégration. Le tout Logement d'abord s'avère de facto inatteignable.

1. Pour une approche globale et coordonnée

S'agissant des populations hébergées et/ou sans domicile fixe, mais éligibles au logement social, la première option suppose une meilleure cohérence entre les politiques publiques du logement et les autres. De façon générale, l'hébergement en France, à l'instar d'autres politiques publiques pour les populations aux « marges » de la société, souffre d'une absence de stratégie au long cours et de moyens adaptés. L'hébergement d'urgence présente la spécificité de recevoir l'ensemble des laissés pour compte des autres politiques publiques : l'éducation, le logement social, la santé publique, l'accès au séjour, l'insertion, etc. Des politiques comme celles de la psychiatrie, des urgences hospitalières ou de l'Aide sociale à l'enfance (qu'un récent rapport parlementaire voit "dans le gouffre"³¹) précipitent l'aggravation du nombre de sans-abris. Selon une étude de l'INSEE, un quart des personnes hébergées par un service d'aide ou fréquentant un lieu de distribution de repas étaient en 2012 d'anciens enfants accueillis par l'aide sociale à l'enfance³². Il s'agirait, pour améliorer la situation au mieux, que l'ensemble des politiques publiques travaillent de concert et, au moins, qu'elles ne se percutent pas frontalement. Dans une tribune du 30 avril 2025, le président de

²⁹ Ce chiffre diffère de ceux mentionnés supra. Cela souligne le manque de cohérence dans les données publiques sur ce thème.

³⁰ « Les relations entre l'Etat et les gestionnaires des structures d'hébergement », rapport de la Cour des comptes, octobre 2024 : comptes.fr/fr/publications/les-relations-entre-letat-et-les-gestionnaires-de-structures-dhebergement

³¹ Le dernier rapport parlementaire sur l'Aide sociale à l'enfance dresse un bilan alarmant de la situation des enfants placés et des jeunes mineurs non accompagnés. Santé-Environnement-Politique

³² INSEE, Isabelle Frechon et Maryse Marpsat, « Placement dans l'enfance et précarité de la situation de logement », *Economie et Statistique* N°488489, 2016.

l'association Aurore et celui du groupe SOS dénoncent un « secteur social et médico-social passé en mode survie », avec à l'appui une étude de l'évolution des budgets de l'hébergement sur les 15 dernières années, qui démontre que le prix (corrige de l'inflation) d'une place d'hébergement a été réduit de 25 % en euros constants : en réduisant le travail social, non seulement on n'améliore pas les politiques publiques en amont, mais on n'accélère pas la sortie des personnes de l'hébergement. C'est donc bien une stratégie d'ensemble qui manque, plutôt qu'un pilotage aujourd'hui principalement budgétaire.³³

Ainsi les départements financent, eux, les politiques publiques du handicap et d'aide sociale à l'enfance et il arrive que les villes financent de l'hébergement, mais avant tout pour compenser ce qu'elles estiment être des manques de l'État plutôt que dans un schéma organisé. Et même si le parc d'hébergement généraliste d'urgence est celui qui augmente le plus sur la période étudiée par la Cour des comptes, il est loin de répondre en ordre de grandeur à la mesure des enjeux. Cette dernière relève également une « insuffisance chronique de la budgétisation » et une dégradation de la qualité de l'accompagnement social au profit de dispositifs avec peu de travailleurs sociaux, comme des places d'hôtels. C'est cette offre qui a le plus augmenté ces dernières années, passant de 7 000 places en 2007 à 49 000 en 2019³⁴. Les magistrats déplorent aussi le manque de moyens d'évaluation et de contrôles quant « à la solidité et la qualité des prestations des organismes auquel il faisait appel et dont il a alimenté la forte croissance ». Cependant, des contrôles, pour être utiles, nécessitent avant tout un cahier des charges clair, et de s'assurer des moyens suffisants pour le mettre en œuvre.

2. L'accès au droit de travailler et au logement : condition d'insertion des immigrés en situation irrégulière.

L'option de de l'hébergement s'avère de plus en plus fréquente. Inverser la tendance suppose a minima de modifier radicalement les pratiques du ministère de l'Intérieur, responsable du délai d'instruction des demandes de titres de séjour, [y compris pour les simples renouvellements](#), délai durant lequel le demandeur n'a pas (ou plus) le droit d'exercer un emploi. Ces pratiques participent activement à l'augmentation des personnes à la rue. En conséquence, les centres d'hébergement sont asphyxiés, poussés dans une gestion

³³ <https://www.la-croix.com/a-vif/nous-sommes-passees-en-mode-survie-le-cri-d-alerte-budgetaire-des-associations-20250430>

³⁴ Hébergement des sans-abris : la Cour des comptes dénonce des manquements de l'État

permanente de l'urgence et démunis face à des situations dramatiques. Un changement radical s'impose. L'Etat doit être et rester le garant de la solidarité nationale, principe central de la politique du logement de ses origines aux récents dispositifs juridiques comme le DALO. Cela suppose un accueil d'urgence inconditionnel des personnes en France, y compris les sans papier, dans des conditions acceptables. Aider les personnes à la rue est un enjeu de dignité humaine, directement lié aux valeurs de la République. Mais, une fois l'hébergement assuré et dans un souci d'opérer les meilleurs choix possibles sur le long terme, les pouvoirs publics doivent ensuite accompagner l'insertion sociale de ces personnes, si elles remplissent les conditions légales, et cela passe par un logement pérenne en lieu et place d'un hébergement, ce qui suppose un accès possible au marché du travail

Pour conclure, une politique du « Logement d'abord » peut être efficace pour réduire le nombre de sans-domicile à condition qu'elle aille de pair avec un accompagnement social pérenne et adapté aux situations et parcours personnels souvent compliqués, nécessitant un accès aux soins et à des lieux de sociabilité où l'on se sent en sécurité. Or, le principe d'ajustement du niveau d'accompagnement aux besoins du ménage peine à se généraliser, faute notamment à la rigidité des financements standardisés selon le type d'hébergement et le manque de fongibilité des enveloppes financières d'accompagnement selon les profils de publics et les financeurs.

La politique du logement d'abord a également été l'occasion pour l'État d'impliquer les collectivités dans la co-construction de plans locaux de lutte contre le sans-abrisme : bien que la très grande majorité des financements proviennent de l'État³⁵, cette articulation doit permettre de mieux faire le lien entre les outils de l'État, les plans départementaux pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées, et les politiques de l'habitat des intercommunalités. Sur le terrain, si la programmation des logements s'est améliorée, la programmation des places d'hébergement, elle, reste un impensé. En outre, il importe :

- d'améliorer la connaissance du nombre de sans-domicile et la diversité de leurs situations en les intégrant dans les enquêtes INSEE et en adoptant la loi votée par le Sénat en janvier 2024, loi généralisant les nuits de la solidarité aux communes de plus de 100 000 habitants ;

³⁵ https://www.lemonde.fr/societe/article/2025/03/26/hebergement-d-urgence-l-etat-condamne-a-rembourser-la-ville-de-grenoble_6586531_3224.htm

- de poursuivre le développement du logement social, dont le modèle généraliste doit inclure des logements à destination des ménages aux faibles revenus ;
- d'impliquer mieux les bailleurs sociaux dans les politiques de logement d'abord d'une part, et d'hébergement de l'autre, en utilisant par exemple des logements sociaux le temps que les titres de séjour soient délivrés et que les personnes soient régularisées et puissent travailler ;
- d'impliquer les collectivités en incluant dans leurs objectifs de logement un pourcentage de logements issus de la politique du "Logement d'abord" (intermédiation locative, logement social familial, pensions de famille...)

