

ÉTUDE EN SOUSCRIPTION

Héberger, c'est loger ?

Panorama de l'hébergement et des politiques d'hébergement

Sous un titre provocateur, ce projet d'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 singulier, 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 habitats, ses normes, ses opérateurs, ses financements est de première importance. Elle concerne, à différents titres, des personnes âgées dépendantes, des SDF, 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 bien relative à une politique de l'hébergement.

Conjoncturellement, la crise du coronavirus aura mis en lumière certains traits et certaines difficultés de ce secteur, dans sa diversité. Les établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD) auront été en première ligne et le modèle même de ces établissements a fait l'objet d'interrogations et controverses. Le dispositif national d'accueil (DNA) pour les demandeurs d'asile s'est trouvé sous tension. Le sujet du confinement des sans-abri, vivant à la rue ou dans des campements, a conduit, une nouvelle fois, à innover dans ce domaine. L'exiguïté de certains centres d'hébergement et de chambres d'hôtel financées par l'État pour accueillir des sans-domicile a poussé à réitérer des demandes de réformes. Les résidences sociales ont été, elles-aussi, sur le front. Les résidences universitaires ont été évoquées dans la liste des installations utilisables pour assurer un confinement convenable. C'est, de fait, tout le secteur de l'hébergement, dans ses diverses branches qui a été mobilisé. Tout particulièrement ses responsables et ses professionnels, impliqués dans la bonne gestion des sites en période très tendue et dans l'accompagnement quotidien des personnes hébergées. À cette occasion de crise, nombre de questions récurrentes sur ce secteur, ses immeubles, ses établissements, ses opérateurs, ses financements, ses formes ont été à nouveau soulevées.

Structurellement, le secteur est en réalité mal connu. Hétérogènes, l'offre et la politique d'hébergement ont leurs rationalités, à défaut peut-être de cohérence. Point commun : les personnes et ménages dans les bâtiments et services relevant de l'hébergement, que celui-ci soit individuel ou collectif, temporaire ou permanent, choisi ou subi, à titre gracieux ou onéreux, ne relèvent pas vraiment ou alors bien particulièrement du régime du logement. Les frontières ne

sont pas toujours évidentes. Au carrefour du logement ordinaire et de l'hébergement, se trouve tout ce qui se baptise aujourd'hui « logement accompagné » (résidences sociales, pensions de famille, foyers de jeunes travailleurs, foyers de travailleurs migrants). Le statut d'occupation des résidents (c'est l'orthographe proposée par les spécialistes) de ces différents établissements ne relève pas d'un bail ou d'un contrat de location, mais d'un contrat de résidence

Les hébergés, la plupart dans des établissements médico-sociaux, ne sont pas propriétaires et ne sont généralement pas locataires. Cette approche, en négatif, de l'hébergement comme n'étant pas du logement, fonctionnellement ou juridiquement, devra être creusée. Ceci sera effectué en lien avec une problématique très INSEE celle des « communautés » qui donc ne sont pas dans des « logements ordinaires ». On cherchera à mesurer les recouvrements et frontières entre les deux notions de communauté et d'hébergement.

La visée de cette étude consiste à clarifier et à procurer les repères, ordres de grandeur et typologies permettant de circonscrire ce secteur et de saisir ses évolutions et ses perspectives. L'ambition : ***fournir une vision globale et cohérente de l'hébergement***. Et mesurer les coûts et efforts respectifs de la politique de l'hébergement par rapport à celle du logement, en se penchant également sur les stratégies des opérateurs (propriétaires des murs, gestionnaires des sites) et des investisseurs.

I. CONSTATS – QUELQUES OBSERVATIONS SUR L'HÉBERGEMENT

Une offre protéiforme et croissante

L'offre d'hébergement est protéiforme dans son histoire, ses publics cibles, ses immeubles (foyers, centres, résidences), ses financements. Elle est gérée par des organisations publiques (collectivités territoriales notamment), des organismes privés sans but lucratif (essentiellement des associations), des entreprises privées (d'horizons variés). Elle comporte, principalement, si l'on prend la nomenclature du Compte du logement, des services en direction des personnes âgées, des travailleurs, des adultes handicapés, des étudiants et des personnes en difficulté sociale.

En 2018, les structures d'hébergement collectif ont ainsi accueilli, selon le Compte du logement, 1,1 million de personnes, soit 1,6 % de la population française. Près de six résidents sur dix sont dans des structures pour personnes âgées (essentiellement des EHPAD), les autres étant des étudiants en cité universitaire, des travailleurs en foyer (jeunes ou migrants, FJT et FTM), des adultes handicapés et des personnes en difficulté sociale.

Depuis de nombreuses années, la tendance est à une forte augmentation du nombre de places pour les personnes en difficulté sociale (sous l'effet maintenant puissant des demandes d'asile et de la crise migratoire). Parallèlement, l'offre croît aussi pour les personnes handicapées et pour les personnes âgées, tandis qu'elle baisse, toujours selon le Compte du logement, pour les étudiants.

De 1990 à 2017, l'offre totale d'hébergement passe de 800 000 à plus de 1,1 million. Les tendances sur trois décennies : baisse de l'offre pour les étudiants (en 1990, 137 000 places, moins de 90 000 en 2017) ; augmentation pour les personnes âgées (428 000 places passées à 650 000) et les personnes handicapées (55 000 places passées à plus de 130 000). Les « résidences sociales » (essentiellement FTM) ont considérablement changé mais leur nombre est resté relativement stable (autour de 180 000).

La capacité d'accueil pour les « personnes en difficulté sociale » a, elle, été multipliée par quatre en trente ans, par trois en quinze ans. Et encore, ces chiffres du Compte logement ne prennent-ils pas en compte le recours croissant à l'hôtel qui représente, en Ile-de-France, chaque soir, 50 000 nuitées. Ne sont également pas recensées, en tout cas pas de manière exhaustive, les intermédiations locatives.

En réalité, l'offre d'hébergement dépasse assez sensiblement le paysage du Compte du logement. Il faut en rendre compte précisément. Une indication ? La Préfecture de région Ile-de-France communique régulièrement sur le nombre de personnes hébergées tous les jours grâce à des financements de l'État. Sans prendre en compte ni les EHPAD, ni les étudiants ni les personnes handicapées, on a déjà là de 1 % à 2 % de la population francilienne.

En termes de politiques publiques, de marginal, il y a encore trois ou quatre décennies, le sujet est devenu, à bien des égards, central. On voit d'ailleurs plutôt aisément le centre du sujet, avec la politique d'hébergement des sans-domicile. Les limites de sa périphérie ne sont pas assurées – et il faudra s'y essayer – pouvant aussi intégrer, en plus des EPHAD ou des résidences sociales, les hébergements des saisonniers et apprentis, ou encore les foyers pour les mineurs accueillis par l'aide sociale à l'enfance (ASE).

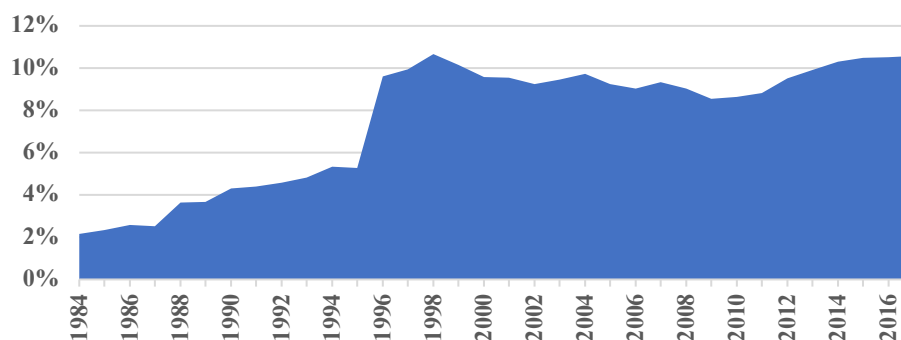
Un poids de plus en plus conséquent par rapport à la politique du logement

Sur le plan de la dépense publique, il existe ce compte du logement qui intègre, plus ou moins complètement, l'hébergement. On ne prétendra pas fournir ici le compte de l'hébergement, mais baliser un cadre cohérent et renseigné de la façon la plus complète possible pour rassembler des dépenses aujourd'hui dispersées.

Si on s'arrête sur la source du compte du logement, il apparaît déjà que l'effort pour le secteur de l'hébergement – au sens large – a été de plus en plus consistant. Si l'on rapporte le financement de l'hébergement par rapport au total des aides au logement (aides aux bailleurs et AL), on passe de 350 millions d'euros pour un total de 16 milliards en 1984 à 4,4 milliards pour un total de 41,9 milliards en 2017. En un tiers de siècle : une multiplication par cinq de la part relative de l'hébergement !

Un schéma est plus clair qu'un long développement. Soulignons que, sur ce graphique, l'effet clair de rupture est d'abord lié aux capacités de collecte de données et, de fait, à l'hétérogénéité de la série. Plus largement, la question de l'hébergement était, il y a quelques décennies, vue comme marginale avant de progressivement devenir éminente, sinon centrale.

Les aides pour l'hébergement par rapport aux aides pour le logement ordinaire



Source : Compte du logement

Si, parmi les aides au logement ordinaire, on ne prend en considération que les aides personnelles, alors les dépenses d'hébergement représentaient 2 % des AL. Elles en représentent 18 % aujourd'hui. Presque une multiplication par 10 de leur part relative ! Le ratio lui-même se discute, mais l'ordre de grandeur importe.

Logement social et hébergement social de plus en plus imbriqués

Historiquement, le logement relevait du Ministère de l'équipement, l'hébergement de celui des affaires sociales. Les deux sujets, sans fusionner totalement, sont maintenant bien davantage intégrés avec un unique ministre en charge, au moins pour ce qui concerne les ménages les moins favorisés.

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

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. D'ailleurs, une partie du secteur, celui des résidences sociales, se baptise « logement accompagné ».

II. LES QUESTIONS TRAITÉES DANS L'ÉTUDE

L'étude vise à fournir un panorama plus précis de ces évolutions, en s'appuyant sur les sources diverses qui peuvent être mobilisées (Compte du logement, dépenses d'aide sociale à l'hébergement des départements, enquête auprès des établissements et services en faveur des adultes et familles en difficulté sociale « ES-DS » du ministère des affaires sociales, etc.). Ces sources, établies depuis des époques différentes et renseignées de façon variées, ne rapportent pas exactement les mêmes données. Il s'agira de produire un portrait général valide, avec ses grands contours, en rassemblant les éléments épars de sources qui ne coïncident pas toujours.

L'étude vise aussi à mettre en évidence les spécificités de ce secteur et des diverses populations habitant, de façon variée d'ailleurs, ces hébergements. Sujet d'importance : la plupart de ces ménages n'étant pas des « ménages ordinaires » au sens de l'INSEE, on ne sait pas grand-chose de leurs conditions et niveaux de vie. Surtout, la statistique générale, en les mettant de côté, est faussée, marginalement mais sensiblement, par leur absence. Dit de façon plus nette, les statistiques sur la pauvreté, par exemple, ne prennent en compte ni les sans-domicile, ni les résidents en EHPAD. Les enquêtes revenus fiscaux et sociaux (EFRS) et les enquêtes logement menées par l'INSEE traitent bien des ménages et logements « ordinaires », mais pas des autres, qui sont principalement hébergés. Que peut-on dire, globalement, du volume de ces ménages « extraordinaires », au regard de préoccupations générales de qualité des données publiques ? Que peut-on dire aussi des transitions dans le temps, infra-annuelles par exemple, entre hébergement et logement, qui affectent potentiellement la statistique ? D'ailleurs, probablement faut-il bien distinguer le recours transitoire du recours permanent à l'hébergement. D'un point de vue rétrospectif, on doit pouvoir répondre, avec les bases INSEE, à la question : quelle part de la population vivant en France est, un jour, passé par un hébergement ?

L'étude vise également à montrer les points de convergence et de divergence, d'une part entre les diverses formules d'hébergement, et, d'autre part, entre ce secteur de l'hébergement et celui du logement. Quelles sont donc les frontières entre hébergement et logement ? Quelles sont les frontières entre les différents types d'hébergement ? Quelle continuité et quelle discontinuité dans l'offre, dans les profils des habitants, dans les coûts ?

L'étude reposera sur une analyse terminologique, à travers le temps et sur une analyse juridique. Pas de coquetteries sémantiques, mais un regard historique sur des passages et transformations importantes qui, par exemple, ont fait passer du foyer à la résidence. C'est le cas pour les foyers de travailleurs migrants (FTM) devenant des résidences sociales ou, pour les personnes âgées, des foyers-logements ou logements-foyers devenant des résidences-services ou résidences autonomie. Plus largement, que disent précisément le Code civil, le Code de la construction et de l'habitation, le Code de la sécurité sociale, le Code des familles et de l'action sociale ? Pour n'évoquer que quatre codes qui régissent différemment les différents types d'établissements proposant de l'hébergement.

Concrètement, il s'agira de traiter de points concrets importants :

- L'offre précise pour chaque type d'hébergement (quel volume ? quel bâti ?)
- Le statut d'occupation (quelle nature ? quels droits ? quelles contraintes ?)
- Le statut du domicile (quelles protections ? quelles représentations ?)
- Le règlement de fonctionnement (quel contenu ? avec des conseils de la vie sociale ?)
- Les services (quelle offre individuelle et collective ? quel taux d'encadrement ?)
- Les coûts d'investissement (quel montant ? quelles aides ?)
- Les coûts de fonctionnement (quel montant ? quelles aides ? quelle tarification)
- Les redevances (quel montant ? quel statut ?)
- Les propriétaires, gestionnaires et investisseurs (qui sont-ils ? quelles sont les stratégies ?)
- L'accompagnement social (quelles activités ? quels professionnels ? quel financement ?)
- La localisation (quelle répartition dans les agglomérations ? sur le territoire ?)

Sous format paysage, une page d'annexe à ce projet, précise l'idée de ce panorama, pour quelques formules classiques d'hébergement.

Certains éléments, montrant la diversité de ce secteur de l'hébergement, seront étudiés précisément, tant dans leur actualité que dans leur légitimité. Trois points à conséquence financière importante, pour les opérateurs comme pour les collectivités territoriales, viennent à l'esprit, dans un contexte de fortes évolutions :

- Éligibilité ou non des ménages hébergés aux allocations logement.
- Assujettissement ou non à la taxe d'habitation et aux autres impôts locaux.
- Décompte ou non de l'offre par rapport aux obligations de la loi SRU.

L'idée de cette étude est ambitieuse, car elle se situe au carrefour des politiques en faveur du grand âge (EHPAD, résidences services), des politiques en faveur des étudiants, des politiques en faveur des personnes handicapées, et des politiques en faveur des travailleurs, des migrants (sans-papiers, travailleurs immigrés, demandeurs d'asile) et des personnes en difficulté sociale. On se trouve au carrefour de programmes qui relèvent du Ministère du logement, d'autres du Ministère de l'intérieur, d'autres encore du Ministère des affaires sociales, d'autres enfin du Ministère de l'enseignement supérieur. On se situe également dans le contexte de mutations de grande ampleur à l'œuvre : stratégie « logement d'abord » pour les sans-domicile, ou encore

« virage domiciliaire » pour les personnes âgées. Plus globalement, réflexions et innovations traversent tout ce secteur de l'hébergement, certes d'abord en direction des personnes âgées, au nom de « l'habitat inclusif ».

III. MODALITÉS DE RÉALISATION DE L'ÉTUDE

Il s'agit, en premier lieu, d'une exploration des textes, de l'histoire des institutions et des données. Analyse juridique et statistique descriptive doivent nourrir le panorama.

La démarche passe donc par une compilation, un traitement et une synthèse des informations de sources variées.

Seront principalement traitées les séries et chiffres actuels dans le Compte du logement, dans les enquêtes Logement de l'INSEE, à la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) et notamment le Fichier national des établissements sanitaires et sociaux (FINESS), à la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA), au Centre national des œuvres universitaires et scolaires (CNOUS), à la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF). D'autres sources INSEE pourraient s'avérer importantes, comme l'échantillon démographique permanent. Il en va de même pour d'autres sources, à la DGFIP, allant au-delà des « ménages ordinaires ». Bref, la matière ne manque pas.

- Un premier temps permettra de déblayer le dossier, pour décortiquer les politiques menées, produire les ordres de grandeur statistiques et économiques.
- Un deuxième temps passera par des entretiens de validation, correction et approfondissement avec des experts.
- Un troisième temps consistera en entretiens avec des opérateurs (associations, organismes HLM, promoteurs, entreprises gestionnaires) pour produire des monographies et une typologie des stratégies à l'œuvre.
- Un dernier temps consistera à proposer des scénarios prospectifs pour l'avenir.

Un éclairage international, autant que faire se pourra, sera proposé. Sa densité sera fonction de la disponibilité d'informations comparables, dans les bases de données Eurostat et OCDE.

Ce chantier peut se dérouler sur la période juin-novembre 2020.

IV. INTERVENANT

L'expert mobilisé sera Julien Damon, avec un chargé d'étude pour le recueil et le traitement des données, un chargé d'étude pour les entretiens et monographies

Professeur associé à Sciences Po, conseiller scientifique de l'École nationale supérieure de sécurité sociale (En3s), associé-gérant de Éclairs, chroniqueur au *Échos* et au *Point*, Julien Damon a été, en particulier, responsable de la Mission Solidarité de la SNCF, chef du département recherche et prospective à la Caisse nationale des Allocations Familiales (CNAF), chef du service Questions sociales au Centre d'Analyse Stratégique, Président de l'Observatoire national de la pauvreté de l'exclusion sociale (ONPES). Il a publié vingt-cinq ouvrages sur les questions sociales et urbaines. www.eclairs.fr

V. LIVRABLES ET RESTITUTION

Les livrables seront constitués de deux documents :

- un document d'une cinquantaine de pages, assorties de graphiques et de préconisations ;
- un rapport synthétique aisément appropriable sous forme de diaporama commenté présentant les grandes tendances et les principaux défis.

Les organismes souscripteurs se réuniront trois fois – physiquement ou virtuellement - aux grandes étapes de l'étude.

Les souscripteurs pourront orienter les axes du travail et le choix des monographies à réaliser.

Des articles de valorisation seront proposés pour les supports de communication et revues des souscripteurs.

Un évènement de restitution pourra, le cas échéant, être organisé.

VI. MODALITÉS DE PARTICIPATION ET CONDITIONS DE RÉALISATION

Le tarif de souscription à cette étude est de 15 000 euros HT.

La bonne réalisation de l'étude suppose la participation de 4 organismes financeurs.

La souscription à cette étude est ouverte à partir de juin 2020.

Les travaux débiteront dès que le nombre minimum de souscripteurs sera atteint.

La participation à l'étude est payable selon l'échéancier suivant :

- . 50 % (7 500 euros HT) lors de la souscription ;
- . 50 % (7 500 euros HT) à la livraison du rapport final.

L'organisme contractant est la SARL Éclairs.

Contacts : Julien Damon, julien.damon@orange.fr, +33 (0)6 33 21 51 69

**PANORAMA DE L'HÉBERGEMENT
ET DES POLITIQUES D'HÉBERGEMENT
BULLETIN DE SOUSCRIPTION**

À retourner à Éclairs – 33 rue Saint Ambroise – 75 011 Paris
e-mail : jd.eclairs@orange.fr – Site Internet www.eclairs.fr

| | |
|-------------------|---|
| Nom..... | Correspondant principal pour l'étude |
| Prénom | Nom |
| Fonction | Prénom..... |
| Organisation..... | Fonction |
| Adresse..... | Tél. |
| Code postal..... | E-mail |
| Ville..... | |

- souscrit à l'étude « panorama de l'hébergement et des politiques d'hébergement » pour un montant total de 15 000 € HT soit 18 000 € TTC (dont TVA à 20 %) ;
- verse un acompte de 7 500 € HT soit 9 000 € TTC (dont TVA à 20 %) ;
- s'engage à verser le montant restant dû, de 7 500 € HT soit 9 000 € TTC (dont TVA à 20 %), à la fin de l'étude en novembre 2020.

Règlement

- par chèque bancaire à l'ordre de « ÉCLAIRS ».
- par virement bancaire :
Banque Transatlantique - 26 avenue Franklin Roosevelt – 75372 Paris cedex 08
IBAN : FR76 3056 8199 2300 0350 8290 102 – BIC : CMCIFRPP
- au reçu d'une facture.

Fait à.....

Le.....

Signature

Cachet de l'organisation

ÉCLAIRS - 33 rue Saint Ambroise - 75 011 Paris
N° SIRET : 514 473 966 00018
N° TVA : FR08514473966

**EXEMPLE DE GRILLE DE TRAVAIL À RENSEIGNER
POUR UN PANORAMA DE L'HÉBERGEMENT ET DE LA POLITIQUE D'HÉBERGEMENT**

- PROJET DE GRILLE (dont le contenu sera encore à détailler) -

| | FTM | FJT | RÉSIDENCES SOCIALES | RÉSIDENCES ÉTUDIANTES | PENSIONS FAMILLES | CHU | CHRS | CADA | EHPAD | RÉSIDENCES AUTONOMIE | Hôtels | RHVS |
|--------------------------------|-----|-----|------------------------|--------------------------|----------------------|-----|------|------|-------|-------------------------|--------|------|
| Nombre (volume total) | | | | | | | | | | | | |
| Date de création | | | | | | | | | | | | |
| Principales évolutions | | | | | | | | | | | | |
| Normes actuelles | | | | | | | | | | | | |
| Statut des occupants | | | | | | | | | | | | |
| Droits des occupants | | | | | | | | | | | | |
| Redevance (ou non) | | | | | | | | | | | | |
| Droit aux AL ou non | | | | | | | | | | | | |
| Coût des investissements | | | | | | | | | | | | |
| Coût du fonctionnement | | | | | | | | | | | | |
| Typologie de bâti | | | | | | | | | | | | |
| Typologie des propriétaires | | | | | | | | | | | | |
| Typologie des gestionnaire | | | | | | | | | | | | |
| Emplacement dans les villes | | | | | | | | | | | | |
| Accompagnement social | | | | | | | | | | | | |