

PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2019

COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES

**Avis n° 150 Tome II de M. Jean-Marie MORISSET, rapporteur pour avis
sur les crédits du programme 177 « hébergement, parcours vers le logement
et insertion des personnes vulnérables » de la mission « cohésion des territoires » pour 2019**

Le financement de l'hébergement d'urgence et du logement adapté

Le programme 177 « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables » de la mission « Cohésion des territoires » du budget général de l'État est destiné à assurer **l'hébergement des personnes en situation de détresse et l'accompagnement des personnes précaires vers des solutions de logement pérenne**. Les crédits du programme financent dès lors principalement des structures d'accueil pour l'hébergement d'urgence ainsi que des dispositifs de logement adapté.

Les dispositifs d'hébergement représentent un total de 136 889 places d'accueil fin 2017 qui se répartissent de la façon suivante :

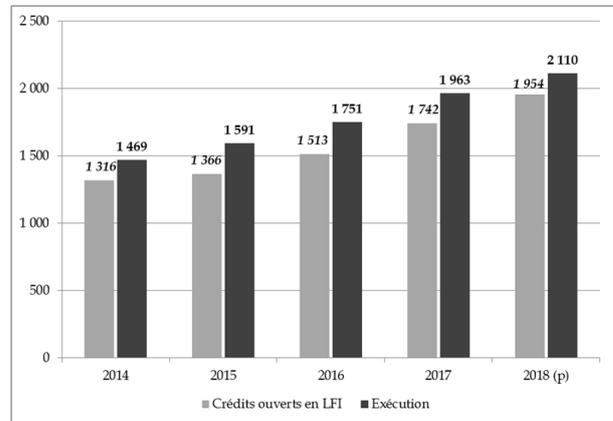
- centres d'hébergement d'urgence (45 940) ;
- hôtels (45 139) ;
- centres d'hébergement et de réinsertion sociale (44 691) ;
- résidences hôtelières à vocation sociale (1 119).

Une sous-budgétisation chronique du programme malgré une progression significative des crédits

Compte tenu de la progression de la pauvreté et de l'exclusion ainsi que de la pression migratoire, **les crédits du programme n'ont cessé d'augmenter ces dernières années**, dans un contexte pourtant marqué par la maîtrise des dépenses publiques. Par conséquent, les crédits ouverts en LFI pour 2019 sont supérieurs de 562 millions d'euros à ceux ouverts il y a cinq ans en LFI pour 2014, soit une augmentation de 42 %.

Malgré cette progression significative des moyens alloués au programme, celui-ci souffre d'**une sous-budgétisation chronique** depuis plusieurs années, ayant rendu systématique le recours aux décrets d'avance ou à l'ouverture de crédits supplémentaires en LFR.

Crédits du programme ouverts en LFI et exécutés (2014-2018)
(en millions d'euros)



Source : Commission des affaires sociales sur la base des annexes budgétaires

Les crédits pour 2018 et 2019 tendent vers une budgétisation plus sincère

Un effort de construction budgétaire plus sincère a été engagé depuis l'an dernier, pour prévoir des moyens adaptés aux besoins de financement. Toutefois, **l'exécution du programme en 2018 devrait être supérieure de 8 % à l'enveloppe de crédits ouverte en LFI**, au bénéfice de reports généraux et de crédits supplémentaires prévus en LFR pour 2018. Cet écart se réduit cependant par rapport aux années précédentes.

Crédits de paiement du programme 177 pour 2017 et 2018

Exercice 2017		
LFI 2017	1 741 679 467	→ + 12,7 %
Crédits ouverts	2 059 261 679	
Crédits consommés	1 963 039 655	
Exercice 2018		
LFI 2018	1 953 693 863	→ + 8 %
Reports de crédits	96 200 000	
PLFR 2018	60 238 007	
Prévision d'exécution	2 110 131 870	

Source : Commission des affaires sociales d'après les réponses aux questionnaires budgétaires

Pour 2019, les crédits demandés s'élèvent à **1,86 milliard d'euros en AE** et **1,88 milliard d'euros en CP**. Ils sont supérieurs à ceux consommés en 2017 et progressent, à périmètre constant, par rapport à ceux ouverts en LFI pour 2018. Ils demeurent toutefois inférieurs à la prévision d'exécution pour 2018 et l'exercice 2019 pourrait encore être marqué par une sous-budgétisation.

Crédits demandés par action pour 2019

	AE	CP
11 - Prévention de l'exclusion	49 361 191	49 361 191
12 - Hébergement et logement adapté	1 801 569 457	1 819 669 457
14 - Conduite et animation des politiques de l'hébergement et de l'inclusion sociale	9 132 657	9 132 657
Total programme 177	1 860 063 305	1 878 163 305

Source : *Projet annuel de performance « cohésion des territoires » pour 2019*

Un budget qui s'inscrit dans la mise en œuvre du plan « logement d'abord » et de la stratégie de lutte contre la pauvreté

Le budget du programme pour 2019 s'inscrit dans le cadre du déploiement du **plan « logement d'abord »** et de la **stratégie de lutte contre la pauvreté** annoncée en septembre dernier par le Président de la République. Des moyens supplémentaires sont dès lors alloués au développement des différentes formes de logement adapté, à l'hébergement d'urgence et à la veille sociale.

Le plan « logement d'abord » prévoit notamment de **créer 40 000 nouvelles places en intermédiation locative et 10 000 places en pensions de famille**, soit un doublement de la capacité actuelle en cinq ans.

À cette fin, les crédits dédiés à ces dispositifs augmentent de 8,4 millions d'euros pour 2019. Au titre du plan « pauvreté », une enveloppe de 125 millions d'euros doit **soutenir l'hébergement et l'accompagnement vers le logement des familles et le développement des maraudes**. Pour 2019, 20 millions d'euros supplémentaires devraient dans ce cadre être alloués au programme pour en faveur des **maraudes**, de la **sortie de l'hébergement hôtelier** et des **CHRS**.

Face aux ambitions affichées, **ces moyens risquent toutefois d'être limités pour atteindre les objectifs fixés**.

Un accompagnement social à renforcer

Les moyens de renforcer l'**accompagnement social des personnes**, nécessaire à la réussite de ces plans, n'apparaissent pas suffisants. À cet égard, le plan d'économies de 57 millions d'euros sur quatre ans imposé aux **centres d'hébergement et de réinsertion sociale** risque de fragiliser leur mission d'accompagnement au détriment de l'insertion vers le logement.

En outre, le renforcement de l'accompagnement social s'avère nécessaire pour la réussite du plan logement d'abord afin de fluidifier le parcours vers le logement.

Il permet également d'accroître la rotation dans les dispositifs d'hébergement d'urgence qui ont parfois perdu leur vocation d'accueil temporaire. C'est notamment le cas à l'**hôtel**, où certaines personnes y résident plusieurs mois voire plusieurs années, faute d'accompagnement suffisant. En conséquence, **les capacités hôtelières deviennent saturées** et ne peuvent plus répondre aux demandes des personnes en détresse.

Ce suivi est donc nécessaire pour répondre à des besoins d'hébergement toujours plus soutenus et faciliter l'accès des personnes vulnérables à un logement pérenne.

La commission des affaires sociales a émis un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « cohésion des territoires ».



Commission des affaires sociales
<http://www.senat.fr/commission/soc/index.html>
 Téléphone : 01.42.34.20.84
Secretaires.affaires-sociales@senat.fr

Jean-Marie Morisset
Rapporteur pour avis
 Sénateur
 (Les Républicains)
 des Deux-Sèvres



Le présent document et le rapport complet n° 150 Tome II sont disponibles sur internet :
<http://www.senat.fr/rap/a18-150-2/a18-150-2.html>