

PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2020

COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES

Avis n° 143 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 2020

Les crédits du programme financent principalement des structures d'hébergement d'urgence et d'insertion ainsi que des dispositifs de logement adapté afin d'héberger les personnes en situation de détresse et les accompagner vers un logement pérenne.

Le maintien de la sous-budgétisation du programme en 2019

Malgré la progression conséquente des crédits – près de 43 % en cinq ans – la **sous-budgétisation du programme se poursuit d'année en année** et elle augmenterait de nouveau en 2019. Pour 2019, les crédits ouverts par la LFI se sont élevés à 1 891 millions d'euros. Compte tenu des reports de crédits de 2018 sur 2019 (10,5 M€), d'un transfert de crédits du programme 304 (38,2 M€) et de la demande de crédits supplémentaires figurant dans le projet de loi de finances rectificative pour 2019 (178 M€), **l'exécution du programme en 2019 pourrait atteindre 2 118 millions d'euros**. Le budget 2020 prévoit une enveloppe de crédits de **1 991 millions d'euros, soit une augmentation de 5,3 % par rapport à la LFI pour 2019**. Inférieur à l'exécution 2018 et à la prévision d'exécution pour 2019, il pourrait toutefois s'avérer insuffisant pour couvrir les besoins.

**Ecarts entre crédits du programme 177
ouverts en LFI et exécutés (2014-2019)**

<i>en millions d'euros</i>		Écart en montant	Écart en %
LFI 2014	1 316	+ 153	+ 11,6 %
Exécution 2014	1 469		
LFI 2015	1 366	+ 225	+ 16,5 %
Exécution 2015	1 591		
LFI 2016	1 513	+ 238	+ 15,7 %
Exécution 2016	1 751		
LFI 2017	1 742	+ 221	+ 12,7 %
Exécution 2017	1 963		
LFI 2018	1 954	+ 145	+ 7,4 %
Exécution 2018	2 099		
LFI 2019	1 891	+ 227	+ 12 %
Prévision d'exécution 2019	2 118		
PLF 2020	1 991	-	-

Source : Commission des affaires sociales d'après les annexes budgétaires aux lois de finances

Une demande d'hébergement toujours soutenue

La demande d'hébergement continue de progresser, imposant d'augmenter les capacités d'accueil, au gré des périodes hivernales (6 000 places hivernales pérennisées en 2019). Malgré la volonté de limiter l'hébergement hôtelier, le recours aux nuitées augmente inexorablement (48 733 places en 2018). Le parc d'hébergement pérenne en centres d'hébergement d'urgence progresse également de manière significative.

Au total, **près de 146 000 places d'hébergement sont actuellement ouvertes** mais des centaines de personnes demeurent à la rue, sans solution d'accueil. A Paris, plusieurs établissements hospitaliers de l'AP-HP ont dû ainsi héberger des femmes avec leur nouveau-né pendant quelques nuits. Selon une enquête réalisée par le Samu social de Paris cette année, entre 200 et 350 personnes dorment chaque jour dans le métro.

Pour 2020, l'accent est mis sur le logement adapté

Des moyens supplémentaires sont alloués au **logement adapté**, en particulier les pensions de famille et l'intermédiation locative, en cohérence avec le plan « logement d'abord » qui a fixé pour

objectif de créer en cinq ans 10 000 places supplémentaires en pensions de famille et 40 000 places en intermédiation locative, soit un doublement des capacités de ces dispositifs.

Or, depuis le lancement du plan en 2017, l'ouverture des **pensions de famille** a été moins rapide que prévu, du fait des délais nécessaires à la réalisation de travaux préalables. **Les crédits dédiés aux pensions de famille augmentent ainsi de 11,1 %** afin d'accompagner la montée en charge du dispositif, avec l'objectif d'ouvrir 2 300 places en 2020. Néanmoins, le forfait de financement des pensions de famille, qui s'élève à 16 euros par place et par jour, est resté inchangé depuis dix ans. Alors que leur développement est une priorité du Gouvernement, la révision du montant forfaitaire apparaît nécessaire pour réussir cette montée en charge. Concernant **l'intermédiation locative**, sa progression permettrait d'atteindre l'objectif de 40 000 places ouvertes en cinq ans.

Pour accompagner cette dynamique, **les crédits augmentent de 23,3 % pour 2020** avec un objectif de 8 850 places nouvelles.

L'aide à la gestion locative sociale (AGLS) permet de soutenir les résidences sociales. Alors que depuis plusieurs années, une enveloppe de 26 millions d'euros est dédiée au financement de cette aide, elle est systématiquement **sous-exécutée**. Depuis 2016, 8 à 10 millions d'euros sont redéployés chaque année au profit de l'hébergement d'urgence. Ces redéploiements contredisent l'objectif de développement du logement adapté fixé par le plan « logement d'abord ». Il faudrait y mettre un terme, et prévoir un montant de crédits intégralement dédié au soutien des résidences sociales.

Les crédits de l'hébergement augmentent plus modérément

La progression des moyens alloués à l'hébergement est plus modérée. **L'enveloppe dédiée à l'hébergement d'urgence augmente de 4,5 %**, en particulier pour financer la pérennisation de 6 000 places hivernales depuis le 1^{er} avril. Alors que le Gouvernement a indiqué que pour cet hiver, 14 000 places temporaires pourraient être mobilisées, les moyens prévus risquent d'être encore insuffisants.

Concernant les centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS), leurs moyens restent stables pour 2020. Ils font l'objet de mesures de convergence tarifaire qui ont induit une économie de 5,1 millions d'euros en 2019 et il est prévu une économie du même ordre l'an prochain. S'il est tout à fait justifié d'harmoniser leurs financements, cette démarche devrait mieux prendre en compte les spécificités des CHRS afin qu'ils puissent continuer à remplir leurs missions d'accompagnement et d'insertion.

Chaque CHRS va devoir conclure avec l'État un contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens (CPOM) à l'horizon 2022, comme le prévoit la loi ELAN. Les gestionnaires craignent que les indicateurs retenus dans le modèle de CPOM répondent à une logique de performance

qui inciterait à sélectionner les publics hébergés, ce qui devrait être levé en ajustant les indicateurs aux spécificités des publics accueillis.

Au sein de l'hébergement dans son ensemble, il conviendrait de **disposer d'une meilleure connaissance du public accueilli**, notamment des demandeurs d'asile et des personnes en situation irrégulière, pour leur apporter un accompagnement spécifique. En outre, les outils à la disposition des SIAO sont à renforcer pour **assurer une orientation plus complète des publics, notamment vers le logement adapté et le logement social.**

Au total, les efforts doivent être poursuivis pour concilier au mieux le respect du principe d'accueil inconditionnel et la nécessaire maîtrise des finances publiques. La réussite du plan « logement d'abord » sera conditionnée au maintien d'une offre d'hébergement à la hauteur des besoins et d'accompagnement des personnes les plus précaires. L'atteinte des objectifs fixés nécessitera également de renforcer les moyens d'accéder, directement ou par l'intermédiaire de l'hébergement d'urgence, à un logement adapté ou autonome.

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
contact.sociales@senat.fr

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



Le présent document et le rapport complet n° 143 Tome II sont disponibles sur internet :
<http://www.senat.fr/rap/a19-143-2/a19-143-2.html>