

Analyse des crédits du programme budgétaire 177 « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables » pour l'année 2020

Si traditionnellement le programme 177 est qualifié « d'insincère », au regard des crédits consommés qui sont au-dessus de ceux inscrits en Loi de finances initiale (LFI), cette année marquée par la crise sanitaire n'échappe évidemment pas à la règle. Ainsi, l'analyse du rapport annuel de performance 2020 nous montre une consommation de crédits à hauteur de 2,4 Mds d'euros soit un écart de 446,4 M€ par rapport aux crédits prévus en LFI pour l'année écoulée. Cette surconsommation, à l'instar des années précédentes, est liée aux crédits exécutés par l'action 12 « Hébergement et logement adapté » qui représentent 97% des crédits du programme 177 et permettent le financement des activités de veille sociale, d'hébergement, d'accompagnement et de dispositifs de logement adapté concourant à la lutte contre le sans-abrisme.

L'effort consenti par l'Etat pour tenter de répondre aux besoins d'hébergement et d'accompagnement des personnes sans-abris à partir du premier confinement a porté le parc d'hébergement à un niveau inégalé de 200 000 places à la fin décembre 2020 dont un peu plus de 40 000 places temporaires. Ces places sont issues à la fois de la prolongation du plan hiver 2019/2020, du desserrement de centres d'hébergement les plus collectifs et de la création de centres spécifiques dédiés aux personnes hébergées atteintes par le covid (CHS).

Au-delà de cette création de places, l'Etat a également mobilisé des crédits du programme 177 afin de répondre aux besoins d'accès à l'alimentation des personnes par le biais de distributions de chèques services (50 M€), soutenu le secteur de l'hébergement et une partie du logement adapté par le versement d'une prime de 1 000€ aux travailleurs sociaux (pour un total de 20 M€) et fourni des masques en complément de ceux obtenus par les associations par d'autres voies (7 M€).

Un renforcement des crédits de la veille sociale pour faire face à la crise

Les crédits programmés en LFI (148,3 M€) ont fait l'objet de dotations complémentaires en cours de gestion dans le cadre des abondements de crédits des redéploiements internes des BOP régionaux et de la loi de finances rectificative du 30 juillet 2020.

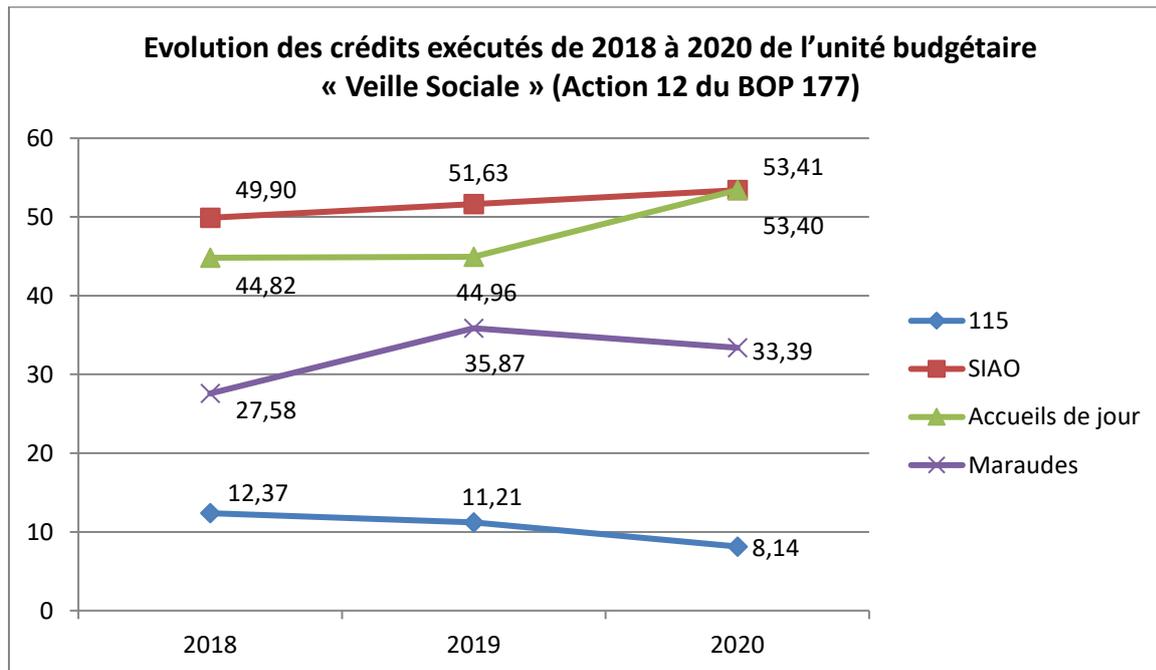
L'exécution à hauteur de 221,6 M€ marque surtout une forte consommation sur la ligne « situations exceptionnelles » (+ 60,3 M€ par rapport à 2019) compte tenu des mesures exceptionnelles mises en œuvre dans le cadre de la gestion de la crise sanitaire due au Covid-19 :

- renforts déployés sur les maraudes,
- renforts sur la ligne SIAO au titre des écoutants 115,
- achat via le BOP central de chèques d'accompagnement personnalisé (hygiène/alimentaire) pour les publics vulnérables,
- achat de masques pour les personnels et résidents des secteurs hébergement et logement.

Hors crédits débloquée dans le cadre de la crise sanitaire (70,3 M€), l'exécution des crédits est évaluée à 151,2 M€, soit 2,9 M€ de dotations complémentaires par rapport à la LFI (148,3 €).

En 2020, les crédits exécutés pour cette unité budgétaire se répartissent comme suit :

→ Les Service d'Accueil et d'Orientation (SAO)	->	2 900 312 €
→ Le numéro d'urgence 115	->	8 139 184 €
→ Le coût des accueils de jour	->	53 407 122 €
→ Les SAMU sociaux ou équipes mobiles	->	33 391 130 €
→ Les SIAO	->	53 401 721 €
→ Situations exceptionnelles : veille sociale	->	70 363 640 €



Entre 2018 et 2020, l'ensemble des dispositifs de veille sociale ont vu leurs crédits exécutés augmentés, hormis ceux dédiés au 115 pour lesquels on constate une diminution de 34% en 2 ans.

Sur le détail des dispositifs financés, il est inquiétant de constater que malgré les besoins, le budget des 115 diminue. Pourtant, en moyenne en début d'année 2020 (avant la crise sanitaire), le taux de décrochés national des 115 était de 35%. Il semble évident que le nombre d'ETP d'écouter.es sont insuffisants, ce quelle que soit la saisonnalité, et pourtant, l'Etat diminue de 4,2M€ les crédits dédiés au service 115 entre 2018 et 2020. Il est indispensable que l'Etat inverse la tendance et réemploie des crédits à la hauteur des besoins afin que plus de personnes sans-abri puissent exprimer leur demande d'hébergement et/ou de logement mais également pour lutter contre le non-recours.

Le RAP nous confirme que les SIAO sont devenus la charge la plus conséquente de l'unité, suivis de très près par les accueils de jour pour lesquels une augmentation budgétaire conséquente est constatée en 2020 (+ 8,36 M€ par rapport à 2019), au-delà des 4 M€ supplémentaires portés en LFI 2020.

Lors de la LFI, 8 M€ supplémentaires avaient été portés au budget des SIAO, ce afin de consolider dans les territoires la réalisation des missions d'observation sociale et de coordination des dispositifs de veille sociale. Dans le RAP 2020, on ne constate pas directement l'exécution de cette mesure budgétaire, puisque le budget dédié au SIAO n'augmente que de 2 M€ en exécution. Cependant, il nous est impossible de vérifier directement cette attribution de crédits supplémentaires et son exécution puisque le PLF 2020 et les PAP annexés ne détaillent pas l'unité budgétaire de la veille sociale.

Une mobilisation inédite de l'hébergement d'urgence

L'Etat a répondu à l'urgence de la situation que la crise sanitaire imposait en ouvrant, en lien avec les associations et organismes gestionnaires, un nombre inégalé de places d'hébergement d'urgence notamment en utilisant l'offre hôtelière disponible du fait de l'arrêt des activités touristiques. Cette offre complémentaire a permis l'hébergement et la protection des personnes en situation de rue fortement exposées au COVID 19 ainsi que le desserrement des sites collectifs de manière à rendre possible le respect des consignes sanitaires dans ces centres.

La prolongation de ces places d'hébergement soutenue par Julien Denormandie alors ministre du Logement puis par Emmanuelle Wargon, s'est traduite financièrement par deux lois de finances rectificatives en 2020 et par un niveau d'exécution à hauteur de 1,13 Mds d'euros, soit un peu plus de 368 M€ par rapport aux crédits fixés dans la LFI. A titre de comparaison, la consommation des crédits en 2019 s'élevait à 860 M€, 912 M€ en 2018 et 928 M€ en 2017. Cette dynamique légèrement descendante a donc été stoppée nette l'an dernier.

Ces crédits consommés de 1,13 Mds d'euros se répartissent comme suit :

- 649 M€ pour les centres d'hébergement d'urgence (+43,6% par rapport au RAP 2019)
- 397 M€ pour les nuitées hôtelières (+19,6% par rapport au RAP 2019)
- 56 M€ pour les hébergements de stabilisation (+1,8% par rapport au RAP 2019)
- 27 M pour des mesures d'accompagnement social (+28,6% par rapport au RAP 2019)

La prolongation d'un parc d'hébergement à hauteur de 200 000 places, dont environ 40 000 temporaires jusqu'à la fin mars 2022 est évidemment une bonne nouvelle pour les personnes hébergées. Néanmoins, cela impose dès à présent de penser des solutions de transformation de nuitées hôtelières, dont le recours s'est fortement accru, en places pérennes avec un accompagnement social et de s'assurer de l'accès au logement pour les ménages qui le peuvent afin de mettre à profit cette mobilisation sans précédent.

Exécution des crédits CHRS : une surconsommation annoncée

La loi de finances 2020 avait prévu un financement à hauteur de 631 M€ pour les CHRS soit 5M€ de moins que les crédits consommés en 2019. Selon les données budgétaires, les crédits réellement exécutés l'année dernière s'élèvent à 643,9 M€. Cette surconsommation budgétaire était en réalité annoncée par les éléments de la campagne budgétaire 2020 ([voir notre article](#)) et est expliquée par deux mouvements distincts: la transformation de places HU en places CHRS pour 7,2 M€ et la neutralisation du pas de convergence tarifaire à hauteur de 5,1 M€.

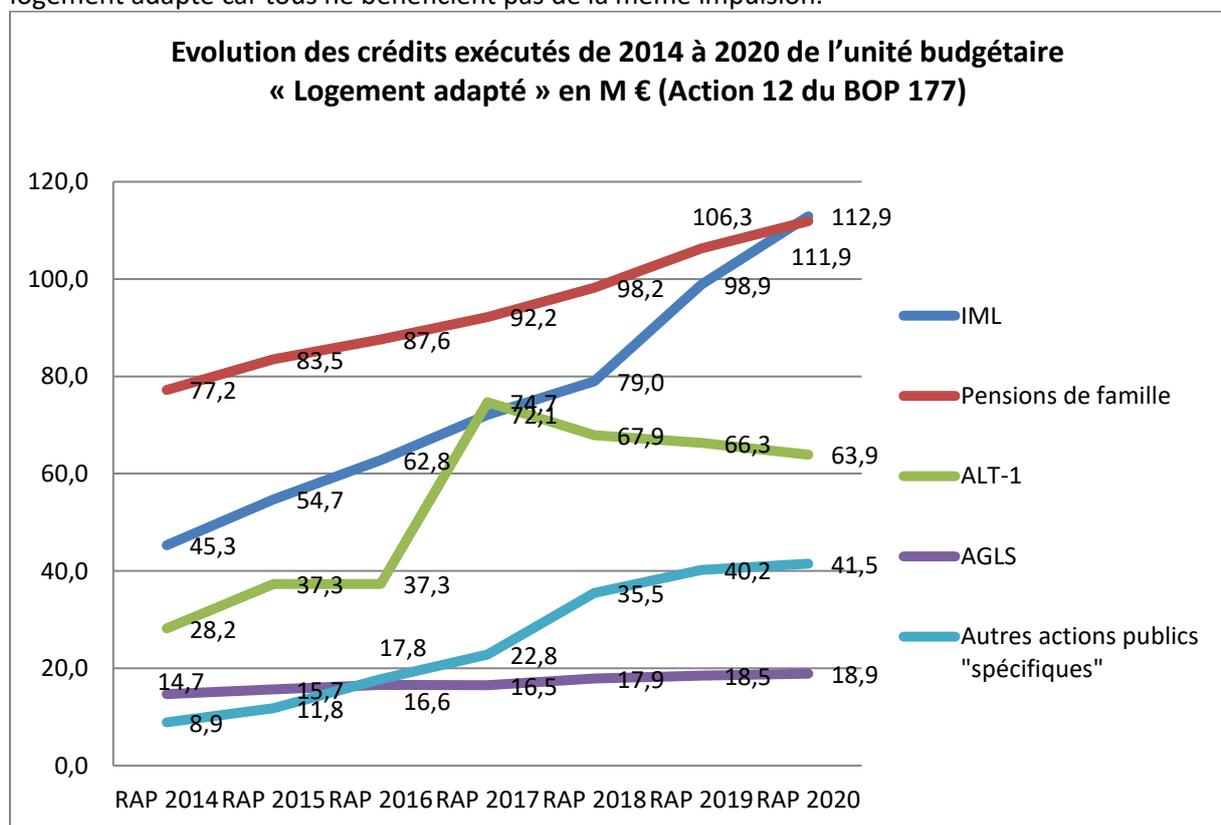
Selon l'instruction relative aux orientations pour le secteur « Accueil, hébergement et insertion » pour 2020 et 2021 publiée fin août 2020, 826 places ont été transformées au cours de l'année, soit un montant à 8 700€ la place si nous reprenons les 7,2 M€ alloués à cette transformation. Un niveau de financement qui se situe bien au-dessous du financement moyen d'une place CHRS situé autour de 15 000 €. Pour rappel, l'instruction indiquait également qu'un objectif de transformation de 4 500 places sous statut CHRS d'ici 2022 était fixé, sans que nous connaissions le détail et les modalités de cette transformation. Si la Fédération est favorable à l'évolution des places sous statut autorisé, celle-ci doit se faire dans le maintien du cadre qualitatif du CHRS et sans baisse mécanique du financement à la place sous peine de mettre en péril d'ici peu les capacités des gestionnaires à assurer notamment un accompagnement social global répondant aux besoins des personnes, pourtant clé de réussite du Logement d'abord. Par ailleurs, il est à noter que cette logique

d'évolution de places HU en places CHRS n'apparaît pas explicitement dans la récente circulaire du 26 mai 2021 demandant pourtant aux services de l'Etat une projection territoriale pluriannuelle et des actions de transformations de l'offre d'hébergement ([notre analyse](#)).

Enfin, si la Fédération salue la suspension temporaire de la convergence tarifaire à la baisse, elle regrette qu'il n'y ait pas d'augmentation des tarifs plafonds, de prise en compte de la baisse des recettes en atténuation, notamment s'agissant de la participation financière des personnes hébergées fortement impactées par la crise sanitaire et sociale, et de revalorisation des dotations des centres qui se situent en dessous des tarifs plafonds. La campagne budgétaire CHRS 2021, non encore parue à ce jour, peut encore corriger cette trajectoire dont le seul objectif paraît être une convergence des coûts à la baisse et une diminution annuelle et régulière du coût moyen à la place pour les CHRS.

Une sous-exécution des crédits « Logement adapté » résultant des difficultés de captation et de livraison des programmes

Contrairement aux autres briques qui composent l'action 12 du programme 177, le logement adapté connaît une sous-consommation des crédits pour l'année 2020. 350,8 M€ ont ainsi été exécutés tandis que la LFI 2020 avait fixé 366 M€ en autorisation d'engagement (AE). Toutefois cette sous-consommation ne doit pas masquer la progression constante de l'exécution de ces crédits qui connaît une augmentation de 25,8 % par rapport à l'exécution 2017, le plan quinquennal 2018/2022 pour le logement d'abord et la lutte contre le sans-abrisme faisant de la création de places d'intermédiation locative et de pensions de famille l'un de ses objectifs prioritaires. Par ailleurs, cette évolution à la hausse doit pouvoir être analysée dans le détail des dispositifs inclus dans cette brique logement adapté car tous ne bénéficient pas de la même impulsion.



- Intermédiation locative (IML)

Les crédits réellement consommés par les dispositifs d'intermédiation locative s'élèvent à 112,9 M€ soit 93,9% des crédits prévus par la LFI 2020. Les services de l'Etat justifient cette sous consommation par les difficultés rencontrées lors du confinement à poursuivre l'activité de captation de logements dans le parc privé. Cependant cette sous-exécution, déjà présente les années précédentes, n'entrave tout de même pas l'atteinte des objectifs de création de places puisque 9 440 places d'IML ont été ouvertes en 2020 soit 107 % de l'objectif annuel fixé. La Fédération regrette toutefois que cette année encore la répartition entre l'IML en sous location et l'IML en mandat de gestion n'apparaisse pas clairement dans les documents budgétaires de l'Etat alors qu'une répartition à part égale de ces deux modes était attendue. La Fédération attend également la généralisation de l'utilisation de la garantie VISALE aux baux glissants afin d'appuyer le développement du mandat de gestion par la suite.

- Pension de famille

Ce dispositif bénéficiait de crédits à hauteur de 125,9 M€ en LFI 2020 tandis que 111,9 M€ ont été exécutés soit 88,9 % des crédits. Alors que le forfait journalier a enfin été augmenté, passant de 16 à 18€, les difficultés à livrer de nouveaux projets du fait de la crise sanitaire ont contraint très fortement le développement des pensions de famille. L'Etat annonce ainsi la création de seulement 717 places alors que 2 000 étaient attendues. Les difficultés à produire du logement abordable qui semblent se renouveler cette année, du fait d'une crise des matières premières notamment, donnent assez peu d'espoir en faveur d'un rattrapage du retard accumulé au regard des objectifs de 10 000 places attendues d'ici la fin du quinquennat. La Fédération plaide donc pour la formalisation d'un nouveau plan de relance des pensions de famille qui prendrait le relais de celui devant s'achever en 2022.

- Aide à la gestion locative sociale (AGLS)

Les crédits alloués à cette aide adressée aux résidences sociales sont une nouvelle fois en sous exécution du fait d'un redéploiement de crédits à hauteur de 7,1 M€ qui place ainsi la consommation de l'AGLS à hauteur de 18,9 M€, soit une très légère mais constante augmentation par rapport aux années précédentes : 16,5 M€ en 2017, 17,9 M€ en 2018 et 18,4 M€ en 2019. La Fédération et ses partenaires attendent désormais la mise en œuvre concrète de la nouvelle feuille de route des résidences sociales ([voir notre article](#)) pour à la fois obtenir une revalorisation de cette ligne en fonction des besoins et une meilleure utilisation de l'enveloppe par les services de l'Etat.

- Aide au logement temporaire (ALT-1)

L'ALT1 est une prestation versée aux organismes hébergeant temporairement des ménages en difficulté qui ne relèvent pas d'un accompagnement social global en CHRS mais ne peuvent bénéficier des aides au logement. Depuis 2017, l'ALT est financée exclusivement par le BOP 177 afin de simplifier les procédures administratives pour les gestionnaires et d'entraîner une baisse des coûts de gestion. En 2020, l'exécution des crédits ALT s'est élevée à 63,9 M€ alors que la LFI avait prévu 73,5 M€ pour cette aide. Il est à noter que cette exécution est en baisse constante depuis 2017, - 14,6%, alors que cette aide a notamment participé à l'ouverture de places d'hébergement dans le cadre du grenelle contre les violences conjugales.

- Accompagnement des réfugiés

Le BOP 177 dispose d'une ligne visant à déployer des mesures d'accompagnement vers et dans le logement des personnes réfugiées, en complément des actions financées par le BOP 104 « intégration et accès à la nationalité française » dont l'analyse du RAP 2020 est disponible [ici](#). A l'instar de 2019, les crédits prévus par la LFI étaient à hauteur de 11,3 M€. Toutefois, il apparaît une

sous-exécution de ces crédits, 10 M€, en baisse d'1,3M€ par rapport à l'année précédente. Pour autant, il convient de préciser que les objectifs d'accès au logement des personnes réfugiées ont été quasiment atteints en 2020 malgré le contexte.

- Autres actions d'accompagnement

Cette ligne de financement comprend notamment l'AMI visant à accélérer la mise en œuvre du logement d'abord par des collectivités territoriales volontaires, les mesures d'accompagnement des ménages hébergés et sans abris portées par la Stratégie de lutte contre la pauvreté et des mesures d'accompagnement déployées par les services déconcentrés de l'Etat. Cette ligne est la seule de la brique « logement adapté » à être en sur-exécution, 31,5M€ consommés pour des crédits LFI prévus à hauteur de 9 M€. Ce dépassement s'explique notamment par les crédits d'accompagnement déployés par les services déconcentrés de l'Etat (20,4 M€) comme cela s'est produit en 2018 et 2019. Cette insincérité budgétaire chronique, qui répond à de réels besoins territoriaux devrait selon la Fédération se traduire par le retour dans le bop 177 d'une ligne dédiée au financement des mesures d'accompagnement social « libres » de dispositif d'hébergement ou de logement adapté et être augmentée à la hauteur des besoins observés.