

Analyse des crédits du programme budgétaire 177 « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes les plus vulnérables » pour l'année 2021

L'année 2021 a été marquée par des financements exceptionnels du programme 177, avec près de 2,9 milliards d'euros consommés contre 2,4 milliards en 2020, soit une augmentation de 17,2%.

A l'instar de 2020 et des années précédentes, le programme 177 a été confronté en 2021 à une problématique de sous-budgétisation de ses crédits en loi de finances initiale (LFI) : 2,2 milliards d'euros avaient été prévus en loi de finances initiale (LFI) 2021, et 700 millions d'euros de crédits complémentaires ont été ouverts dans le cadre de la Loi de Finances Rectificative du 19 juillet 2021. L'ouverture de ces crédits a essentiellement visé l'action 12 « Hébergement et Logement Adapté », qui a connu une augmentation de près de 671 millions d'euros au regard des crédits prévus en LFI (soit + 31,7%), notamment en raison de la prolongation de l'ouverture de places créées en raison de la crise sanitaire. Au total, l'« insincérité » budgétaire s'est renforcée en 2021 par rapport à 2020 (où les crédits consommés étaient supérieurs de 22,2% à ce qui était initialement prévu en LFI).

| | | |
|--------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------|-----------------|
| Total programme 177 | <i>Prévision LFI 2021</i> | 2 200 000 000 € |
| | Consommation 2021 | 2 897 851 608 € |
| | Montant de l'écart entre prévision initiale et consommation réelle | 697 851 608 € |
| Dont action 12 - Hébergement et logement adapté | <i>Prévision LFI 2021</i> | 2 138 506 152 € |
| | Consommation 2021 | 2 809 370 004 € |
| | Montant de l'écart entre prévision initiale et consommation réelle | 670 863 852 € |

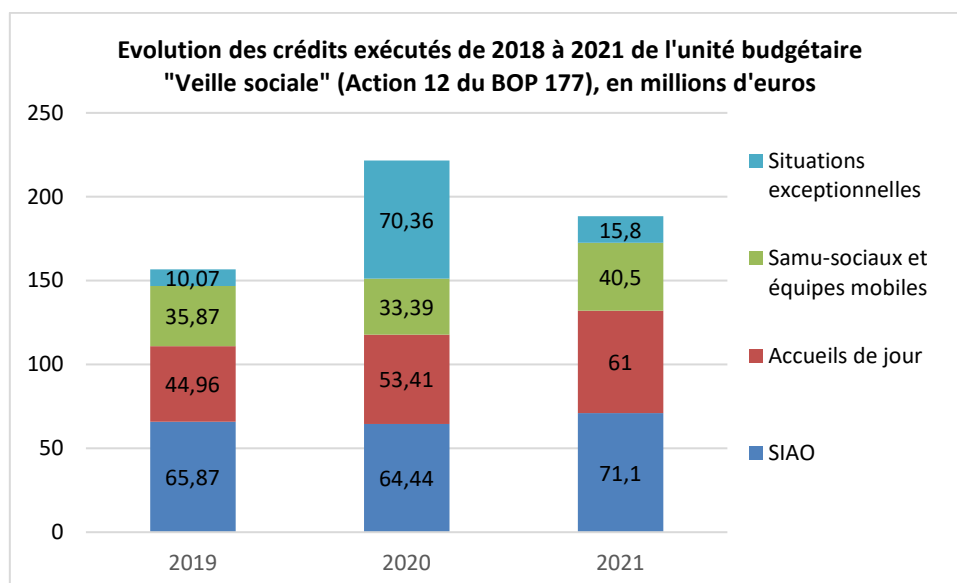
Source : RAP 2021

Les crédits exécutés par l'action 12 « Hébergement et Logement Adapté », qui représente la majorité du budget du programme 177 (97%), 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'analyse du RAP 2021 proposée par la FAS est centrée sur ces différentes actions.

Veille sociale : une année charnière, entre crise sanitaire et mise en place du Service public de la rue au logement

La LFI 2021 ouvrait 166,5 millions d'euros de crédits, en hausse de 12% par rapport à la LFI 2020. Or, ce sont 188,5 millions d'euros qui ont été exécutés sur l'ensemble de l'année, soit un montant de 22 millions d'euros de dépenses supplémentaires inscrites dans la loi de finance rectificative (LFR) de juillet 2021 .

La consommation réelle de crédits sur l'unité veille sociale se réduit entre 2020 et 2021 : en 2020, la crise sanitaire avait entraîné une très forte augmentation des crédits consommés concernant « les situations exceptionnelles » (notamment liée au financement des chèques hygiène/ alimentation), pour un total de 221,6 millions d'euros consacrés à la veille sociale. Du fait de la baisse de ces crédits en 2021, les moyens consacrés à ces « situations exceptionnelles » se sont réduits. Tous les autres postes de dépenses connaissent, au contraire, une hausse importante, particulièrement forte pour les accueils de jour (+14%) et les maraudes et Samu sociaux (+21%). Les autres lignes SIAO et 115 convergent dans un mouvement de vase communicant, voire fusionnent en ce qui concerne les services d'accueil et d'orientation (SAO). Par conséquent, ils sont comptabilisés dans un seul et même bloc « SIAO » dans le graphique ci-dessous, qui ressort en augmentation de 10,3%, après plusieurs années de quasi-stagnation.



L'augmentation de ces crédits est un signal positif dans le cadre de la mise en œuvre du « Service public de la rue au logement », puisque ces dispositifs en sont la porte d'entrée majeure. Les travaux relatifs à l'instruction réformant les SIAO ont commencé à la fin de l'année 2021 et ont abouti à la publication d'une nouvelle instruction le 31 mars 2022, les plaçant au cœur du Logement d'Abord. L'instruction attribue également de nouvelles prérogatives aux autres acteurs de la veille sociale, notamment en matière d'évaluation sociale. Ces nouvelles missions induisent des besoins complémentaires en ressources humaines et techniques, aussi bien pour les maraudes, Samu sociaux et accueils de jour que pour permettre aux SIAO de couvrir l'ensemble des champs nouvellement confiés ou étoffés (partenariats, coordination, expertises thématiques...). Dans ce contexte, les 115 ne doivent pas être oubliés, et l'ensemble des acteurs du secteur doivent bénéficier, de la même manière, des revalorisations sociales.

Malgré cette consommation de crédits importante, les taux de réponses positives du SIAO aux demandeurs d'hébergement restent structurellement bas : 42%, contre 42,1% en 2020 et 45,2% en 2019, contre une prévision 2021 à 53%.

| Indicateurs taux de réponses positives | 2019 Réalisation | 2020 Réalisation | 2021 Prévision PAP 2021 | 2021 Réalisation | 2023 Cible PAP 2021 |
|--------------------------------------------------------------------|---------------------|---------------------|-------------------------------|---------------------|---------------------------|
| Taux de réponses positives du SIAO aux demandeurs d'hébergement | 45,20% | 42,10% | 53% | 42% | 54% |
| Taux de réponses positives du SIAO aux demandes de logement adapté | 0,75% | 0,80% | 3% | 3% | 3,50% |

Si la pandémie peut expliquer une partie de la baisse du taux de réponses positives entre 2019 et 2021, en allongeant les durées de prise en charge, celle-ci lui préexistait. La fluidité dans l'hébergement est notamment contrainte par le trop faible niveau de logement sociaux abordables pour les personnes précaires, les difficultés d'accès aux droits et les moyens insuffisants d'accompagnement social.

De plus, si ces indicateurs mesurent notamment l'activité des SIAO, chargés de la régulation des places, les difficultés en matière de fluidité sont indépendantes de leur action. Elles sont davantage liées à l'inadéquation entre offre et demande.

Enfin, la hausse du taux de réponse positive pour le logement adapté entre 2020 et 2021 pourrait être encourageante si elle ne s'accompagnait pas de questionnements sur la validité des outils permettant de la mesurer, et principalement le SI-SIAO. Cette hausse, somme toute très modérée, et le niveau très faible de réponses positives doivent interroger les relations entre SIAO et acteurs du logement adapté, ce qui nécessite là aussi du temps et donc des ressources humaines complémentaires.

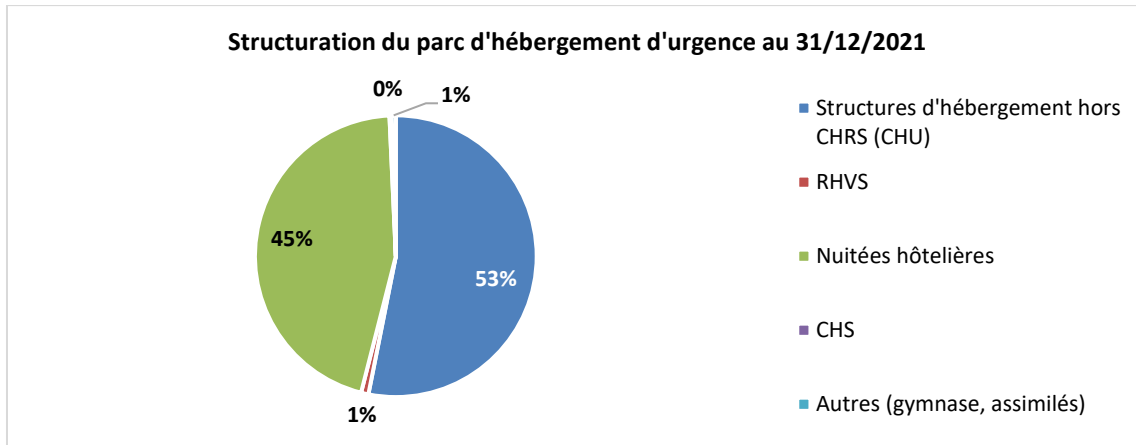
Les mêmes commentaires peuvent être portés concernant l'accession au logement social pérenne des personnes sortantes de structures d'hébergement, ou directement depuis la rue. C'est particulièrement le cas au sujet du lien entre SIAO et bailleurs, par exemple, objectif important de l'instruction du 31 mars 2022.

| Attributions logement sociaux... | Valeur absolue (en ménages) | Evolution 2020/2021 (en %) | Part dans les attributions totales en 2021 | Part dans les attributions totales en 2017 |
|----------------------------------------------------|--------------------------------|----------------------------------|--------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------|
| ... Des ménages issus de l'hébergement généraliste | 17200 | 25% | 3,90% | 2,60% |
| ... Des ménages sans abri ou en abri de fortune | 10400 | 6% | 2,40% | 1,40% |

Hébergement d'urgence : une mobilisation inédite mais des objectifs de réduction du parc engagés dès 2021

L'hébergement d'urgence recouvre dans la dénomination du RAP à la fois les centres d'hébergement d'urgence, de stabilisation, les nuitées hôtelières ou encore les places d'hébergement temporaire ouvertes lors de situations exceptionnelles (par exemple en lien avec un épisode climatique sévère). **Ces différentes catégories de places et de dispositifs représentent 77% du parc d'hébergement financé par le programme 177** (les 23% restants étant des places CHR), soit 153 249 places au 31/12/2021. **Les places en hôtel représentent un peu moins de la moitié du parc d'hébergement**

d'urgence, soit 69 433 places au 31 décembre 2021, un chiffre en augmentation au regard de juin 2020 où l'on décomptait 58 031 places d'hôtel (source : RAP 2020).



1,15 milliards d'euros de crédits ont été consommés en 2021 au titre de l'hébergement d'urgence. L'exécution des crédits a donc connu **une augmentation de 68,3%, au regard de ce qui avait été initialement budgété** (891,5 millions d'euros de CP en LFI).

Cet effort financier exceptionnel de l'Etat s'explique principalement par le contexte de la crise sanitaire et la volonté de mettre fin à la « gestion au thermomètre ». Ainsi, les places temporaires ouvertes en 2020¹ pour répondre aux besoins d'hébergement et d'accompagnement des personnes sans-abri pendant la période de pandémie ont été prolongées en 2021. **Le parc d'hébergement, qui avait atteint un niveau inédit de 203 000 places en mars 2021** (+ 40 000 places par rapport au parc ouvert fin février 2020, soit + 25% des capacités d'accueil), **s'est maintenu à un niveau élevé de 200 000 places jusqu'en décembre 2021.** Cela a représenté un financement complémentaire pour l'Etat de 522 millions d'euros, un engagement financier salué par la Fédération.

Néanmoins, la fin de la « gestion au thermomètre » s'accompagne d'objectifs de diminution du parc d'hébergement, conformément aux orientations de [l'instruction du 26 mai 2021 relative à la programmation pluriannuelle de l'offre d'hébergement et de logement adapté](#). La diminution nette de 3000 places au second semestre 2021 s'est opérée alors que le parc d'hébergement, déjà saturé, n'était pas en mesure de répondre aux besoins des personnes sans domicile et que les demandes non pourvues étaient en augmentation.

L'augmentation conséquente de l'unité budgétaire hébergement d'urgence s'explique aussi, dans une moindre mesure, par le paiement de reports de charges de 2020 (103 millions d'euros), ainsi que le financement de places d'urgences ouvertes dans le cadre d'opérations spécifiques (dans les Hauts-de-France et à Mayotte, à hauteur de 11 millions d'euros).

¹ Ces places étaient 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).

Des dispositifs d'hébergement spécifiques ont également été financés par cette unité budgétaire, notamment via des financements de la Stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté (dont les financements ont représenté 41 millions d'euros en 2021) ainsi que le plan France Relance :

- **513 places d'hébergement d'urgence pour femmes victimes de violence ont été ouvertes en 2021, soit 95% d'un objectif initial de 539 places,** l'ouverture des places restantes étant décalée à 2022. Grâce à la mobilisation de la Fédération et de ses partenaires spécialisées, et à l'écoute attentive de l'Etat à ce plaidoyer, ces places ouvertes en 2021 ont bénéficié de financements réhaussés à hauteur de 37€/place en Île-de-France et dans les DOM, 33€/place sur le reste du territoire. Cela représente un engagement financier de 2,9 millions d'euros.
- **16,5 millions d'euros de la stratégie Pauvreté ont été consacrés au financement de places dédiées aux femmes enceintes et/ou sortant de maternité,** sans solution de logement ou d'hébergement. 864 places étaient ouvertes à fin 2021, sur les 1500 places initialement prévues -et qui devraient donc être ouvertes en 2022.
- **68 projets de tiers-lieux** ont été retenus via un appel à projet afin de favoriser l'accès des ménages hébergés à l'hôtel à l'alimentation ainsi qu'à des équipements de cuisine. Ces projets ont été financés à hauteur de 5 millions d'euros au titre de France Relance pour couvrir des dépenses d'investissement, et de 10 millions d'euros en 2021 au titre de la Stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté, pour couvrir des dépenses de fonctionnement.

Une enveloppe globale des CHRS en augmentation malgré la reprise de la convergence tarifaire négative

La LFI 2021 avait prévu un financement de 648,2 millions d'euros pour les CHRS, un budget en hausse tant par rapport aux crédits prévus en 2020 (631 millions d'euros) que par rapport à ce qui avait été réellement consommé cette année-là (643,9 millions). Dans les faits, 661,7 millions d'euros (en CP) ont été exécutés en 2021. **Cette augmentation des crédits consommés de 2,8% entre 2020 et 2021 s'explique notamment par le redéploiement de crédits visant à accompagner la démarche de transformation de places HU en places CHRS à hauteur de 12,8 millions d'euros.** L'augmentation est aussi à mettre en lien avec une actualisation de la masse salariale de 2% en moyenne, ainsi qu'avec la reconduction des 10 millions d'euros de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté, qui sont alloués au financement des CHRS depuis 2019.

Cette augmentation globale de l'enveloppe s'accompagne pour autant d'une mesure d'économies, puisque la convergence tarifaire négative sur les CHRS, qui avait été suspendue en 2020 du fait de la crise sanitaire, a repris en 2021, avec un **pas de convergence de 5,1 millions d'euros, ce que la Fédération et ses adhérents ne peuvent que regretter.**

Les dynamiques de transformation des places HU en places CHRS induisent une restructuration globale du parc CHRS, puisque si ce dernier connaît une petite augmentation globale entre 2020 et 2021 (+ 1,7%), le nombre de places d'hébergement de stabilisation et d'insertion, mieux financées, baisse légèrement, tandis que le nombre de places d'urgence sous statut CHRS connaît une dynamique de progression non négligeable (+ 10,1 %).

| | Places CHRS | dont nombre de places d'hébergement de stabilisation et d'insertion | dont nombre de places d'hébergement d'urgence |
|------------------------------------|---------------|------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------|
| Parc CHRS au 31/12/2020 | 45499 | 36 713 | 8 786 |
| Parc CHRS au 31/12/2021 | 46257 | 36 582 | 9 675 |
| Evolution 2020/2021 | + 1,7% | - 0,4% | + 10,1 % |

Si le RAP indique que le coût moyen d'une place CHRS s'élève d'après les données les plus récentes de l'ENC AHI à 14 947 euros, la Fédération manque d'information sur les niveaux réels de financement de places d'HU transformées en places CHRS -qui sont, d'après les retours des adhérents, souvent financées à coûts constants, et donc en deçà du coût des places CHRS. **La Fédération soutient l'évolution des places sous statut autorisé, mais 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. Elle rappelle également la **nécessité d'avoir de la part des services de l'Etat une présentation partenariale, aux échelles locale et nationale, d'un état des lieux précis de ces dynamiques de transformation de places d'hébergement.**

Concernant les dynamiques de contractualisation de CPOM entre les gestionnaires de CHRS et les services déconcentrés de l'Etat, au regard de la prévision envisagée pour 2021 (50% de CHRS / 45% de crédits couverts), le taux de réalisation est bien plus faible (20% de CHRS / 29,9% de crédits couverts). **Ce retard dans la contractualisation explique la décision de reporter l'échéance de signature des CPOM au 31 décembre 2024, comme annoncé dans l'instruction budgétaire d'août 2021.** Pour autant, la dynamique de contractualisation est en hausse en 2021 par rapport à 2020, où seulement 12% des CHRS étaient couverts par un CPOM.

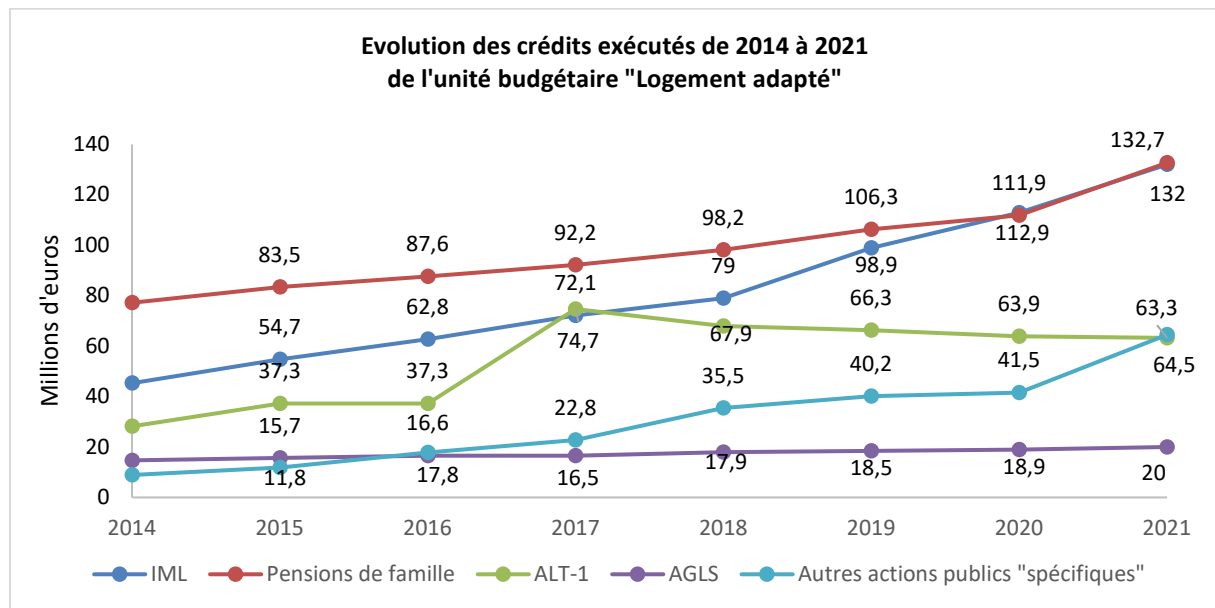
Une sous-exécution des crédits « Logement adapté » qui se confirme, du fait des difficultés de captation et de livraison des programmes

Contrairement aux autres unités budgétaires de l'action 12 du programme 177, et comme cela pouvait être observé en 2020, **le logement adapté connaît une sous-consommation des crédits pour l'année 2021** : 432,4 millions d'euros étaient prévus en loi de finances initiales, et 422,9 millions d'euros seulement ont été exécutés. Il faut souligner toutefois que le « taux d'exécution » s'est amélioré par rapport à 2020, puisqu'il est de 97,8%, tandis qu'il n'était que de 83,6% en 2020, où les effets de la crise sanitaire se sont faits plus fortement ressentir.

Par ailleurs, **les crédits dédiés au logement adapté sont en progression entre 2020 et 2021 de 18,1%, et sont globalement en augmentation ces dernières années, du fait de la mise en œuvre du plan**

quinquennal Logement d'abord, qui vise parmi ses objectifs prioritaires la création de places d'intermédiation locative et de pensions de famille.

Cette évolution à la hausse des crédits pour le logement adapté doit être analysée dans le détail, car tous les dispositifs ne bénéficient pas d'une même dynamique, comme l'illustre le tableau ci-dessous.



Intermédiation locative

Les crédits consommés (134 millions d'euros en AE, 132 millions d'euros en CP) sont en retrait des crédits initialement prévus en loi de finances (148,8 millions d'euros). Ce taux d'exécution de 88,7% est inférieur à celui de 2020 (93,9%). Les services de l'Etat expliquent cette sous-consommation par les difficultés de captation de logements, accentuées par la crise sanitaire. **Cette sous-exécution était déjà présente les années précédentes mais elle n'empêche pas d'atteindre les objectifs de création de place fixés pour 2021, et même de les dépasser** : 9 322 places ont été ouvertes, par rapport à une prévision de 8 850 places. Le nombre total de places d'IML fin 2021 s'élevait à 65 073, soit un parc en augmentation de 16,7% par rapport à fin 2020 (55 751 places). **Sur la période 2018-2021, 32 868 places ont été ouvertes, soit 76,4% des objectifs du plan Logement d'abord**, qui visait la création de 40 000 places entre 2018 et 2022.

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 la développement du mandat de gestion lors du glissement du bail.

Pensions de famille

132,7 millions d'euros de crédits ont été exécutés en 2021 soit 85,9 % des crédits initialement prévus en loi de finances, un taux d'exécution en baisse par rapport à 2020 (88,9%). **Cette sous-exécution des**

crédits se traduit par des réalisations en-deçà des objectifs du plan Logement d'abord : 1277 places ont été ouvertes en 2021, au regard de l'objectif fixé de 2000 ouvertures de place par an. Seul 56,8% de l'objectif de création de 10 000 places entre 2017 et 2021 a de ce fait été atteint, avec 5 678 places ouvertes sur la période.

Pour autant, par rapport à 2020 où la crise avait fortement ralenti la délivrance d'agrèments PLAI ainsi que l'ouverture de places, la dynamique est en hausse :

- + 22% d'agrèments PLAI pour des logements en pensions de famille, soit 1851 agrèments
- + 6,4% d'ouverture de places, pour un total de 21 123 à fin 2021 (vs 19 846 places à fin 2020).

Ces résultats en retrait sont justifiés par les services de l'Etat par les conséquences de la crise sanitaire, mais aussi la crise des matières premières, ainsi que les réticences politiques des maires nouvellement élus en 2020, autant de facteurs combinés qui ont ralenti la production de logement abordable

La Fédération plaide pour le maintien d'un objectif ambitieux de création de pensions de famille.

Aide à la gestion locative sociale

Le montant prévu pour l'AGLS est resté inchangé entre 2020 et 2021, soit 26 millions d'euros. L'exécution de ces crédits s'est élevée à 20 millions d'euros seulement, mais est néanmoins en hausse par rapport aux années précédentes (18,9 millions d'euros en 2020, 18,4 en 2019). Les services de l'Etat ne précisent pas vers quelle unité budgétaire ces 6 millions d'euros ont été redéployés même s'il est fort probable que ce soit vers l'hébergement d'urgence.

La Fédération et ses partenaires attendent désormais la mise en œuvre concrète de la nouvelle feuille de route des résidences sociales 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

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 ou d'une attribution de logement immédiate. 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. Les crédits de l'ALT ont été exécutés en 2021 à hauteur de 63,3 millions d'euros, soit un taux d'exécution de 84,6%. **Depuis 2017, l'exécution des crédits ALT est en baisse constante (- 15,3%) alors même que les crédits ALT financent en partie l'ouverture de places d'hébergement dédiées aux femmes victimes de violences.**

En 2021, un objectif d'ouverture de 461 places supplémentaires dédiées au logement des femmes victimes de violences conjugales a été fixé, soit un budget de 1,2 millions d'euros. Seulement 339 places ont été ouvertes en 2021, soit 74% de l'objectif initial. Ce retard s'explique par des difficultés pour les structures gestionnaires à capter des logements -mais également à composer avec le modèle économique de l'ALT. En effet, le financement de l'allocation ne couvre que les frais relatifs à l'hébergement, alors que les besoins d'accompagnement pour les femmes victimes de violences conjugales et leurs enfants nécessitent des prestations complémentaires qui entraînent des coûts de prise en charge conséquents. L'ouverture des 122 places restantes a été reportée pour l'année 2022.

Autres actions d'accompagnement

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 ». A l'instar de 2019 et de 2020, les crédits prévus par la LFI étaient à hauteur de 11,3 millions d'euros. Alors qu'en 2020, les crédits avaient été sous-consommés, l'enveloppe initiale a été légèrement dépassée en 2021, avec une exécution des crédits à hauteur de 11,6 millions d'euros.

Actions financées via la Stratégie pauvreté

Un certain nombre d'autres actions ont également été financées sur cette ligne budgétaire, via des financements de l'acte II de la Stratégie Pauvreté. C'est ainsi le cas des équipes mobiles spécialisées dans la prévention des expulsions locatives, financées à hauteur de 4 millions d'euros. Des crédits à hauteur de 3,7 millions d'euros ont également été mobilisés pour le renforcement des CCAPEX, via le recrutement de postes de coordonnateurs (73 chargé.es de mission dans 69 départements). Les crédits de la Stratégie Pauvreté ont également permis de financer l'AMI dédié au développement de 40 projets expérimentaux destinés à accompagner 1000 personnes en situation de grande marginalité. Les crédits de la Stratégie Pauvreté ont aussi cofinancé les deux expérimentations du dispositif *Un chez-soi d'abord* « Jeunes », le dispositif « généraliste » étant déployé sur 32 sites par ailleurs.

AMI Logement d'abord

La mise en œuvre accélérée du Logement d'abord a été étendue à 23 nouveaux territoires en 2021, suite à un second AMI. 45 collectivités locales sont au total engagées dans les AMI Logement d'abord, ce qui a représenté un financement de 15 millions d'euros en 2021.

La Stratégie Pauvreté prenant fin en 2022, de même que l'AMI Logement d'abord, la Fédération s'inquiète des conséquences possibles de l'arrêt de ces financements et souligne la nécessité d'avoir des financements structurels, intégrés au BOP 177 de manière pérenne, pour financer des dispositifs expérimentaux et des mesures d'accompagnement social.

Plus généralement, la **concrétisation d'une loi de programmation pluriannuelle pour le secteur permettrait de rompre avec la gestion urgentiste, dans la logique de la circulaire du 26 mai 2021 et dans la suite des travaux pilotés par la DIHAL entre fin 2021 et début 2022. Cette programmation pluriannuelle permettrait également de renforcer la dynamique initiée par le plan quinquennal pour le Logement d'abord et la création du service public de la rue au logement.** Les objectifs de la programmation pluriannuelle de l'hébergement et du logement devraient s'accompagner de financements, afin d'apporter une visibilité de long terme aux gestionnaires et d'accompagner les évolutions en cours du secteur (transformation de l'offre et amélioration de la qualité, formation des professionnels, dynamiques de contractualisation, réforme de la tarification des CHRS, etc.).