

PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2022

**MISSION « COHÉSION DES TERRITOIRES »,
PROGRAMME « HÉBERGEMENT, PARCOURS
VERS LE LOGEMENT ET INSERTION
DES PERSONNES VULNÉRABLES »**

Avis



Ce programme finance la politique publique de lutte contre le sans-abrisme et d'insertion dans le logement des personnes vulnérables. 98,5 % de ses crédits sont orientés vers le parc d'hébergement et de logement adapté et la politique de veille sociale y afférant. Le solde permet de financer des actions de prévention de l'exclusion et de pilotage d'une politique publique mise en œuvre quasi exclusivement par des associations.

La commission a émis un avis favorable à l'adoption de ces crédits.

**1. LES CONSÉQUENCES DE LA CRISE SANITAIRE EN 2021 POUR LE
PARC D'HÉBERGEMENT ET DU LOGEMENT ADAPTÉ**

Après le paroxysme de la crise sanitaire en 2020 et les réponses apportées dans l'urgence¹, des effets d'hystérèse sont encore bien perceptibles sur le parc d'hébergement et le développement du logement adapté.

A. UN NOMBRE INÉDIT DE PLACES D'HÉBERGEMENT À LA QUALITÉ VARIABLE**1. Le parc d'hébergement généraliste a atteint un niveau inégalé**

L'hébergement d'urgence permet l'accueil inconditionnel et immédiat des personnes à la rue aux termes de l'article L. 345-2-2 du code de l'action sociale et des familles : « **toute personne sans abri en situation de détresse médicale, psychique ou sociale a accès, à tout moment, à un dispositif d'hébergement d'urgence** ».

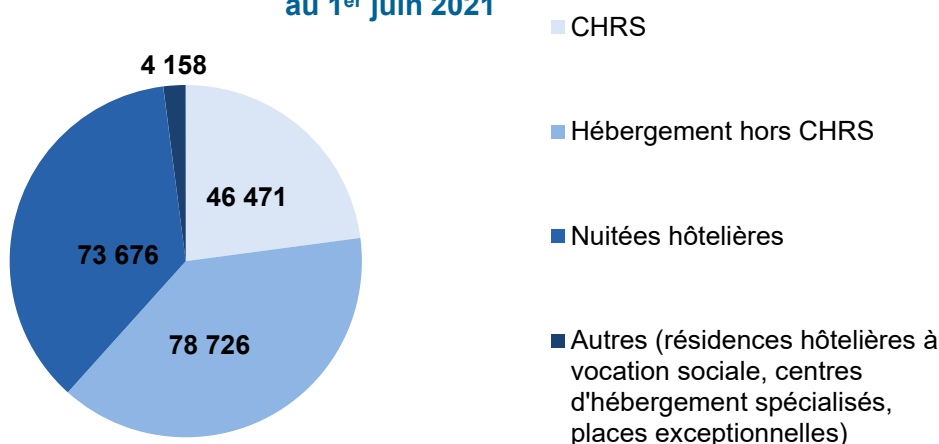
¹ Voir le rapport pour avis de M. Olivier Henno sur le PLF 2021, au nom de la commission des affaires sociales, enregistré le 19 novembre 2020.

Le parc d'hébergement généraliste a atteint un **niveau inégalé de plus de 203 000 places en mars 2021** pour faire face à la crise sanitaire soit une augmentation de 40 000 places et de 25 % par rapport à fin février 2020. Alors que la fin de la période hivernale entraîne une fermeture de places chaque année, une instruction ministérielle du 26 mai 2021¹ prévoit le maintien du parc au seuil de 200 000 places jusqu'au 31 mars 2022.

Le parc d'hébergement généraliste a culminé à 203 000 places en mars 2021 contre 154 000 places fin 2019.

Les places ouvertes se répartissent entre **centres d'hébergement d'urgence (CHU), hôtels ou centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS)**. Les CHRS mettent principalement à disposition des places d'hébergement de stabilisation et d'insertion afin d'accueillir les personnes de manière plus pérenne et de les accompagner pour qu'elles recouvrent leur autonomie sociale.

Répartition des places du parc d'hébergement généraliste au 1^{er} juin 2021



Source : Commission des affaires sociales du Sénat d'après le PAP 2022

En dépit de son volume historique, le **parc d'hébergement connaît toujours des tensions**. Les indicateurs de performance du projet annuel de performance (PAP) indiquent en 2020 un taux de réponses positives aux demandeurs d'hébergement de 42,1 %². En outre, **l'effort quantitatif du parc d'hébergement ne doit pas occulter la qualité des places ouvertes, majoritairement des nuitées hôtelières**.

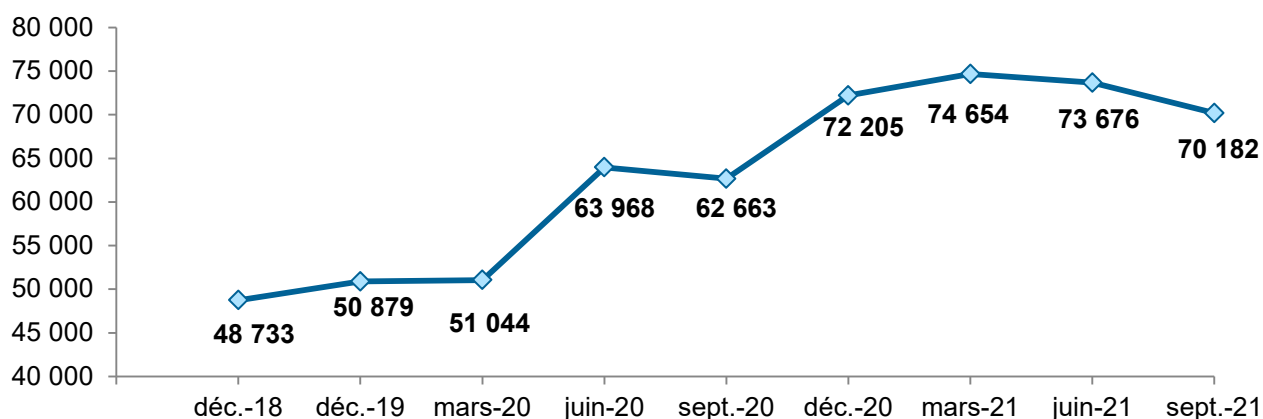
2. Le recours accru à l'hôtel depuis la crise sanitaire

Si l'hébergement à l'hôtel a connu une progression constante depuis une décennie (+ 265 % sur la période 2010-2019), cette tendance a pris une tournure sans précédent avec la pandémie. Le besoin supplémentaire d'hébergement d'urgence a été principalement comblé par l'ouverture de places en hôtel rendue possible par la sous-utilisation des capacités hôtelières. En un an, le nombre de places a augmenté de 46 %.

¹ Instruction ML/2021-05/13841 du 26 mai 2021 relative au pilotage du parc d'hébergement et au lancement d'une campagne de programmation pluriannuelle de l'offre pour la mise en œuvre du Logement d'abord

² La fiabilité de ces indicateurs est toutefois perfectible au regard des insuffisances du système d'information des SIAO censé produire un suivi statistique (voir *infra*).

Évolution du nombre de nuitées hôtelières



Source : Commission des affaires sociales du Sénat d'après les réponses au questionnaire budgétaire

L'accueil en hôtel propose des conditions de vie et d'accompagnement qui ne sont pas satisfaisantes, ne permettent pas aux personnes de recouvrer leur autonomie (manque d'accompagnement social, établissements en périphérie des villes, absence de cuisine, de connexion à un réseau *wifi*...) et se prolonge en outre pour une période qui n'est pas appropriée. L'instruction ministérielle du 21 mai 2021 prévoit dès lors la **transformation qualitative de 7 000 places d'hôtel en places d'hébergement en structures plus durables** (CHU, CHRS) en 2021. Depuis 2016, des anciens hôtels sont également convertis en résidences hôtelières à vocation sociale aux meilleures conditions d'accueil.

B. LE DÉVELOPPEMENT DU LOGEMENT ADAPTÉ À L'ÉPREUVE DE LA CRISE

Le terme de logement adapté recouvre les dispositifs comme les **maisons-relais** ou les **pensions de famille** permettant un accueil, sans limitation de durée, dans des structures de petite taille gérées par un hôte rémunéré, **l'intermédiation locative (IML)** pour laquelle une aide est versée à un organisme de logement social ou une association qui, en retour, sous-loue aux personnes un logement à un tarif social ou enfin les résidences sociales soutenues financièrement par **l'aide à la gestion locative sociale (AGLS)**.

Le plan quinquennal 2018-2022 pour le « Logement d'abord » définit la stratégie prioritaire de transformation structurelle de la politique publique. Il entend développer les modes de logement adapté avec un accompagnement social renforcé afin d'orienter en priorité les personnes sans-abri ou mal logées vers ces dispositifs. Le « logement d'abord » fait donc le choix de **mettre fin au parcours d'insertion par étape** : accueil en CHU ou à l'hôtel, en CHRS puis seulement en logement adapté. Les objectifs assignés au plan sont de créer **10 000 places en pensions de famille** et **40 000 places** supplémentaires en IML sur cinq ans.

La crise sanitaire a eu des effets contrastés sur le développement du logement adapté. **La création de places en pensions de famille a largement été retardée.** Fin septembre 2021, seules 5 353 places ont été ouvertes depuis début 2017 soit un objectif atteint à 53 % à un an de l'échéance. Pour les places en IML en revanche, l'objectif a été rehaussé à 43 000 places en 2020 et se trouve rempli à 71 % avec 30 500 places ouvertes depuis début 2018.



places créées en pension de famille
depuis 2017



places créées en IML
depuis 2018

2. DES EFFORTS BUDGÉTAIRES HISTORIQUES POUR 2022

A. L'ESPOIR DE METTRE FIN À LA SOUS-BUDGÉTISATION

1. Une sous-budgétisation constante jusqu'en 2021

La politique de lutte contre le sans-abrisme pâtit d'une sous-budgétisation régulière s'élevant chaque année à plusieurs centaines de millions d'euros. Cette situation n'est pas seulement induite par les aléas de la demande de mise à l'abri. Les crédits budgétés en loi de finances initiale (LFI) sont constamment inférieurs à la prévision d'exécution de l'année en cours (voir tableau *infra*) alors que l'évolution de certains déterminants de la dépense est prévisible.

Écarts entre crédits du programme 177 ouverts en LFI et exécutés (2019-2021)

(en millions d'euros, en CP)		Écart en montant	Écart en %
LFI 2019	1 891 M€	+ 225 M€	+ 11,9 %
Exécution 2019	2 116 M€		
LFI 2020	1 991 M€	+ 443 M€	+ 22,3 %
Exécution 2020	2 434 M€		
LFI 2021	2 200 M€	+ 709 M€	+ 32,2 %
Prévision d'exécution 2021	2 909 M€		
PLF 2022	2 678 M€	-	-

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

Ainsi, en 2021, la consommation effective de crédits serait supérieure de **709 millions d'euros** à la budgétisation en LFI. La loi de finances rectificative du 19 juillet 2021¹ a notamment ouvert 700 M€ de crédits dont 544 M€ sont destinés au financement du maintien jusqu'à la fin de l'année des places exceptionnellement ouvertes depuis mars 2020.

2. Une hausse historique des crédits pour le PLF 2022

Les crédits demandés par le projet de loi de finances pour 2022 par rapport à la LFI pour 2021 sont en hausse de **21,7 % (en CP)** et de 24 % en neutralisant les transferts à d'autres programmes. L'effort budgétaire s'établit ainsi à **477,5 millions d'euros (en CP)**. Cette hausse inédite a été saluée par les acteurs de l'hébergement et du logement entendus par le rapporteur. Il convient toutefois de souligner que le **montant de crédits ouverts pour 2022 resterait légèrement inférieur à la prévision d'exécution pour 2021**.

¹ Loi n° 2021-953 du 19 juillet 2021 de finances rectificative pour 2021

	LFI 2021		PLF 2022		Évolution (à périmètre constant de 2022)	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Action 11 Prévention de l'exclusion	52 361 191		31 771 000		+ 40 %	
Action 12 Hébergement et logement adapté	2 113 024 919	2 138 506 152	2 744 897 000	2 636 597 000	+ 30 %	+ 23 %
Action 14 Conduite et animation des politiques	9 132 656		9 132 000		0 %	
Total	2 174 256 110	2 200 000 000	2 785 800 000	2 677 500 000	+ 30 %	+ 24 %

Source : Commission des affaires sociales du Sénat d'après le PAP 2022 et les réponses au questionnaire budgétaire

M. Sylvain Mathieu, délégué interministériel pour l'hébergement et l'accès au logement, a confirmé au rapporteur l'objectif que, pour la première fois, **aucun collectif budgétaire n'abonde le programme 177 en cours d'année**. L'instruction du 26 mai 2021 avertit ainsi les préfets de département : « *aucun dépassement de l'enveloppe maximale notifiée ne pourra être réalisé et donner lieu à des demandes de crédits complémentaires en fin de gestion* ».

Le rapporteur ne peut que saluer cette démarche que vient compléter la mise en place d'une programmation pluriannuelle du parc d'hébergement et de logement (voir *infra*).

La sincérité budgétaire du programme n° 177 doit contribuer à sortir d'une « gestion au thermomètre ».

B. UNE RÉPARTITION DES CRÉDITS PRINCIPALEMENT CIBLÉE SUR L'HÉBERGEMENT D'URGENCE

1. Les changements affectant l'action n° 11 « Prévention de l'exclusion »

L'action n° 11 « Prévention de l'exclusion » connaîtrait un changement de périmètre en 2022. Les dépenses d'allocation ou d'aide sociale (34 M€) seraient transférées au programme 304 « Inclusion sociale et protection des personnes » piloté par la direction générale de la cohésion sociale (DGCS). Il s'agit principalement de prestations en faveur des personnes sans domicile fixe âgées ou en situation de handicap notamment pour la prise en charge de leurs frais de séjour en établissements sociaux ou médico-sociaux (ESMS).

À compter du 1^{er} janvier 2022, 1,5 M€ du programme 135 « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat » seraient transférés au programme 177 afin d'unifier sous la délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (Dihal) le pilotage et la gestion de la **politique de résorption des occupations illicites et des bidonvilles** (8 M€).

Une part de l'action 11 (15,2 M€) finance également le **fonctionnement des aires d'accueil des gens du voyage** à travers l'allocation de logement temporaire 2 (« ALT2 »).

2. La quasi-exclusivité des crédits à destination de l'action n° 12

a) La politique de veille sociale

La politique de veille sociale vise à établir le premier contact avec les personnes sans-abri grâce aux maraudes, à proposer un premier accueil, à recueillir leurs besoins et à les orienter. Dans chaque département, un **service intégré d'accueil et d'orientation (SIAO)**, plateforme d'accueil et de coordination, est chargé de recenser les places d'hébergement et les logements, de gérer **le numéro téléphonique « 115 »** et de suivre le parcours des personnes concernées. La veille sociale comprend aussi les dispositifs d'accueil de jour ou de halte de nuit offrant aux personnes à la rue des prestations de mise à l'abri, d'aide à l'orientation, des services repas et d'hygiène.

Les crédits proposés dans le PLF 2022 présentent une hausse de 8 % par rapport à la LFI pour 2021 pour s'établir à **179,9 M€**.

Le **système d'information des SIAO (SI-SIAO)** a fait l'objet d'une refonte en septembre 2020 mais **ses dysfonctionnements** emportent une incidence sur toute la chaîne de l'hébergement et doivent être compensés par les efforts des parties prenantes à mettre en œuvre une coordination accrue sur le terrain.

L'État a mandaté un prestataire afin de mener un audit du SI-SIAO en avril 2021, lequel a conclu que le socle technique du système permettait l'exploitation souhaitée mais que la prise en considération des besoins des utilisateurs avait été insuffisante. Dès lors, l'État a fait le choix de conserver ce système et de travailler à son amélioration progressive.

Cette remise à niveau du SI-SIAO devra permettre un suivi d'activités et une production statistique impossible aujourd'hui. Le rapporteur insiste plus généralement sur **l'importance d'améliorer l'observation sociale**. La dernière enquête de l'Insee sur le sans-abrisme remonte à 2012 et avait révélé que 143 000 personnes étaient sans domicile fixe. **Le manque d'information statistique récente sur le nombre de personnes à la rue est un frein au bon pilotage de la politique publique**. Des initiatives locales tentent de pallier ce défaut d'information comme les Nuits de la Solidarité à Paris qui ont recensé 2 829 personnes la nuit du 25 au 26 mars 2021.

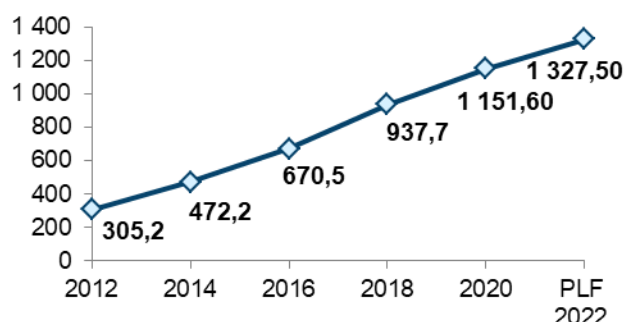
b) Les dispositifs d'hébergement

Le PLF pour 2022 prévoit une enveloppe de **1,33 Md€** (en CP) pour l'hébergement d'urgence, soit une augmentation de 436,1 M€ (+ 49 %) par rapport à la loi de finances initiale pour 2021. **L'hébergement d'urgence est le principal destinataire de la hausse.**

De 2012 à 2022, l'augmentation des crédits destinés à l'hébergement d'urgence serait de 335 %.

Les crédits du PLF 2022 permettront de maintenir le niveau de 200 000 places ouvertes jusqu'au 31 mars 2022 puis d'amorcer une décroissance progressive pour **atteindre un total de 190 000 places fin 2022.**

Crédits destinés à l'hébergement d'urgence
(en millions d'euros)



Source : Commission des affaires sociales du Sénat d'après les réponses au questionnaire budgétaire du rapporteur

La décrue programmée de 10 000 places d'hébergement d'urgence suppose que des places alternatives en logement adapté soient créées au moins dans les mêmes proportions.

Les CHRS bénéficient d'une légère hausse par rapport aux crédits inscrits en LFI pour 2021. Elle tient compte notamment de la convergence tarifaire des CHRS prévue par la loi ELAN¹ dont l'objectif d'économie annuelle est de 5,1 M€.

¹ Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique.

L'année 2021 marque la reprise du plafonnement des tarifs¹, suspendu par la crise sanitaire.

	LFI 2021	PLF 2022	Évolution en montant	Évolution en proportion
CHRS	648 200 000 €	661 300 000 €	13 100 000 €	2,0 %

Source : Commission des affaires sociales d'après les réponses au questionnaire budgétaire

Cette convergence tarifaire s'accompagne de la reprise de la campagne de contractualisation entre les services déconcentrés de l'État et les gestionnaires afin d'améliorer la régulation des dépenses mais aussi de mener la transformation qualitative de l'offre d'hébergement². Les **contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens (CPOM)** permettent une **conversion facilitée des places d'hébergement d'urgence de qualité insatisfaisante (CHU ou nuitées hôtelières) en places sous statut CHRS**, avec un suivi des personnes accueillies plus régulier et de meilleure qualité.

Une réforme de la tarification des places en CHRS est également en cours afin de mieux prendre en compte les coûts des structures et l'accompagnement social proposé. Les nouveaux tarifs ne s'appliqueraient qu'à compter de 2023.

c) Le développement du logement adapté

Les crédits destinés à l'offre de logement adapté, 467,9 M€, sont en hausse de 8,2 %. Ces montants doivent financer la poursuite du « Logement d'abord » par la création de 2 000 places en pensions de famille en 2022 et 8 000 places d'IML ainsi que la revalorisation adoptée en LFI pour 2021 de 16 € à 18 € par place du forfait journalier accordé aux hôtes des pensions de famille.

(en millions d'euros)	LFI 2021	PLF 2022	Évolution
Développement des modes de logement adapté	432,4	467,9	35,5 + 8,2 %
dont Résidence Accueil et pension de famille	154,4	167,6	13,2 + 8,5 %
dont IML	148,8	168,3	19,5 + 13,1 %
dont Résidences sociales et AGLS	26	26	0 %

Source : Commission des affaires sociales du Sénat d'après les réponses au questionnaire budgétaire du rapporteur

3. La stabilité des crédits affectés à la conduite et l'animation des politiques

Le financement **du pilotage et de l'animation du secteur** est stable à 9,1 millions d'euros.

3. LES CHANTIERS STRUCTURELS À MENER

A. UN SERVICE PUBLIC « DE LA RUE AU LOGEMENT » QUI DOIT PRENDRE CORPS

Financée par l'État, **la mise en œuvre de cette politique est déléguée à de nombreux tiers – principalement des personnes privées.** Les associations à but non lucratif constituent la plus grande partie de ces opérateurs (17 des 20 plus grands gestionnaires de CHU en 2018). De manière résiduelle, des fondations, des sociétés d'économie mixte, des groupements d'intérêt public ou des établissements publics gèrent des CHU ou des CHRS.

¹ Arrêté du 24 août 2021 fixant les tarifs plafonds prévus au deuxième alinéa de l'article L. 314-4 du code de l'action sociale et des familles applicables aux établissements mentionnés au 8° du I de l'article L. 312-1 du même code au titre de l'année 2021.

² Sur le fondement de l'article 125 de la loi ELAN.

En conséquence, la politique publique pâtit d'une **gouvernance complexe** et de difficultés de gestion. La Cour des comptes indique par exemple que, pour le logement adapté, le SIAO, opérateur désigné par le préfet de département, « *reste en situation de faiblesse par rapport aux autres acteurs qu'il est censé coordonner* »¹.

Face à ces difficultés, l'initiative du « **service public de la rue au logement** », lancée le 1^{er} avril 2021 vise à mieux articuler les acteurs du secteur dans la poursuite de la stratégie du « Logement d'abord ». Le pilotage budgétaire a été confié à la Dihal déjà chargée du pilotage « métier ». **La concrétisation du service public de la rue au logement n'est cependant pas encore visible sur le terrain.**

La Dihal a fait part au rapporteur du projet de **replacer le SIAO comme pierre angulaire de la chaîne de l'hébergement et du logement adapté**. Il ainsi prévu que l'État intègre la gouvernance des SIAO afin de les piloter selon des modalités variant toutefois en fonction de leur statut.

B. VERS UNE PROGRAMMATION PLURIANNUELLE DE L'HÉBERGEMENT ET DU LOGEMENT ADAPTÉ

Mme Emmanuelle Wargon, ministre déléguée au Logement, a annoncé, début septembre, le lancement de concertations avec les acteurs du secteur en vue d'une **programmation pluriannuelle et territorialisée de l'hébergement et du « Logement d'abord »** dont les résultats sont attendus au premier trimestre 2022.

Ce projet vise à donner une visibilité sur le nombre de places à un horizon de cinq ans et à anticiper les besoins de places en fonction des publics et des territoires. Dans l'instruction du 26 mai 2021, la ministre demandait ainsi aux préfets de région et de département de produire une trajectoire 2022-2024 de l'offre d'hébergement, de logement adapté et d'accompagnement sur leur territoire, avec l'objectif de **mettre fin à une gestion de très court terme rythmée par les périodes hivernales**. Cette gestion dans l'urgence emporte des effets néfastes pour la qualité du service public rendu aux personnes en situation précaire mais aussi pour les gestionnaires des structures d'hébergement. Ces derniers n'ont pas de visibilité sur le nombre de places ouvertes ou prolongées chaque année et donc, par exemple, sur le nombre d'équivalents temps plein (ETP) nécessaires.

Cette programmation pluriannuelle doit non seulement **aider au pilotage des capacités d'accueil** mais également prévoir **la configuration de l'offre d'hébergement et de logement adapté** afin de répondre aux besoins des personnes sans abri et d'accélérer la montée en qualité des places.

Le parachèvement de cette stratégie de moyen et long terme serait **l'adoption à intervalle régulier d'une loi de programmation pluriannuelle** à l'instar de ce qui est mis en place pour d'autres politiques. Porté par la Fédération des acteurs de la solidarité et accueilli favorablement par le Gouvernement, ce projet pourrait constituer un outil supplémentaire dans la transformation structurelle à l'œuvre depuis quelques années.

Réunie le 17 novembre 2021, la commission a émis un avis favorable à l'adoption des crédits du programme 177 « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables » de la mission « Cohésion des territoires ».



Catherine Deroche
Sénatrice (LR) de Maine-et-Loire
Présidente



Alain Duffourg
Sénateur (UC) du Gers
Rapporteur pour avis

Consulter le dossier législatif : <http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjlf2022.html>

¹ Cour des comptes, référé au Premier ministre sur la politique en faveur du « logement d'abord », 20 octobre 2020.