

**PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2018**

**Avis n° 111 (2017-2018) 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 2018**

**La composition du programme**

La commission des affaires sociales s'est saisie comme chaque année des crédits du programme 177 – Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables, compris dans la mission *Cohésion des territoires*.

Ce programme comprend trois actions :

- l'action 11 (50,4 millions d'euros en 2018) finance des dépenses d'allocation et des prestations d'aides sociales en faveur des personnes âgées ou handicapées sans abri ainsi qu'une partie de l'aide au logement temporaire versée aux gestionnaires d'aires d'accueil des gens du voyage ;

- l'action 12 (1,95 milliard d'euros en 2018), qui regroupe plus de 95 % des crédits du programme, finance les dispositifs de veille sociale, d'hébergement et de logement adapté ;
- l'action 14 (9,1 millions d'euros en 2018) finance des actions d'ingénierie ainsi que des subventions à des associations tête de réseau.

Les dispositifs financés par le programme 177 visent à mettre en œuvre le droit inconditionnel à l'hébergement et à l'accompagnement social inscrit à l'article L. 345-2-2 du code de l'action sociale et des familles.

Le projet de loi de finances (PLF) pour 2018 dote le programme 177 de 1,95 milliard d'euros.

**Une progression constante depuis plusieurs années qui ne permet pas de faire face à l'explosion des besoins**

Cette progression s'inscrit dans la continuité de l'augmentation continue des crédits observée depuis plusieurs années face à une sollicitation accrue des dispositifs d'hébergement du fait de la progression de l'exclusion sociale et de phénomènes migratoires importants. Néanmoins, si les crédits prévus en LFI ont progressé de plus

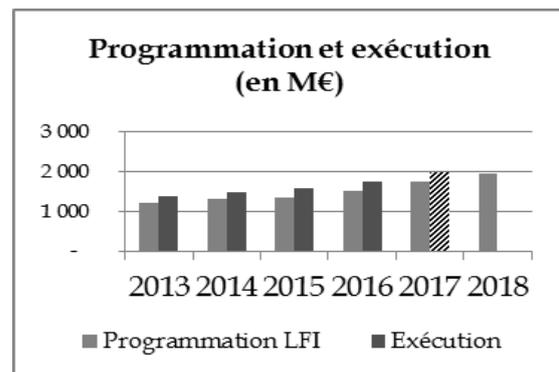
de 500 millions d'euros entre 2013 et 2017, ces moyens accrus n'ont pas permis d'apporter une réponse satisfaisante à la problématique du sans-abrisme. En 2017, selon le projet annuel de performance annexé au PLF, le taux de réponse positive aux demandes d'hébergement ne dépasserait pas 21 %.

**Une sous-budgétisation et une insincérité récurrentes**

La programmation des crédits du programme 177 se caractérise par une sous-budgétisation récurrente et par une insincérité chronique. En effet, les crédits adoptés en LFI s'avèrent systématiquement insuffisants et doivent être complétés en cours d'année. Or, ces crédits supplémentaires ne sont pas pris en compte dans la programmation de l'année suivante. Les crédits demandés en PLF sont ainsi chaque année inférieurs aux crédits consommés l'année *n-1*.

Cette insincérité, critiquée par la Cour des comptes, ne permet pas au Parlement de disposer d'une information de nature à lui permettre de débattre des moyens dédiés à la politique de

l'hébergement. Elle entraîne en outre un manque de visibilité pour les opérateurs qui ne leur permet pas de s'inscrire dans une gestion sereine.





### **Des crédits nettement insuffisants en 2018**

Bien qu'il prévoie une progression de 212 millions d'euros en valeur et 12,2 % en volume par rapport à la loi de finances initiale (LFI) pour 2017, le PLF pour 2018 s'inscrit dans la continuité des constats dressés depuis plusieurs années. En effet compte tenu des majorations déjà intervenues en cours d'année, on sait d'ores et déjà que les crédits demandés pour 2018 seront ainsi inférieurs aux crédits consommés en 2017.

Or, le Gouvernement a annoncé sa volonté de ne pas recourir à des majorations infra-annuelles en 2018 et table donc sur une diminution effective des dépenses du programme 177. Cette volonté ne paraît pas tenable à moins d'accepter une augmentation considérable du nombre de personnes laissées sans solution.

### **Le plan logement d'abord**

En 2018, les crédits du programme 177 doivent contribuer à la mise en œuvre du plan quinquennal « pour le logement d'abord et la lutte contre le sans-abrisme » annoncé pour la période 2018-2022. Ce plan vise d'une part à assurer une réponse immédiate aux situations d'urgence et d'autre part à privilégier l'insertion dans le logement ordinaire ou adapté des personnes en difficulté.

Elles supposent en effet d'augmenter et d'améliorer les capacités d'accueil d'urgence mais surtout de permettre la fluidité des parcours vers le logement adapté et le logement ordinaire.

Si ces orientations sont consensuelles, elles supposent d'importants moyens financiers.

Or, les crédits prévus par le PLF témoignent davantage dans la continuité des années précédentes que de l'ambition affichée alors que l'article 52 peut faire craindre une fragilisation du secteur du logement social.

### **La question de l'hébergement à l'hôtel**

Alors que le recours à l'hôtel devrait demeurer une solution exceptionnelle, il est en passe de devenir le premier mode d'hébergement, avec 42 646 nuitées en 2016 contre moins de 14 000 en 2010.

La croissance du nombre de nuitées mobilisées a ralenti sous l'effet du plan de réduction mis en place par le Gouvernement précédent mais surtout de la saturation du parc hôtelier bon marché.

Or, les établissements hôteliers, dont la qualité laisse souvent à désirer, ne permettent pas d'offrir aux personnes concernées l'accompagnement qui leur est nécessaire.

Pour autant, le nombre de personnes hébergées à l'hôtel continue de progresser alors que, dans le même temps, le nombre de personnes et de familles laissées sans réponse s'accroît également.

### **La question migratoire**

Au-delà des publics traditionnellement accueillis, les dispositifs financés par le programme 177 sont fortement sollicités par des demandeurs d'asile

ne trouvant pas de places dans les dispositifs dédiés et des déboutés qui demeurent sur le territoire national.

**Compte tenu de l'insuffisance manifeste des crédits alloués au programme 177, la commission des affaires sociales a émis un avis de sagesse vis-à-vis de l'adoption des crédits de la mission Cohésion des territoires.**

Le présent document et le rapport complet n° 111 – Tome II (2017-2018) sont disponibles sur internet : <http://www.senat.fr/rap/a17-111-2/a17-111-2.html>



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

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

