

PROJET DE LOI DE

FINANCES POUR 2016

3. L'HÉBERGEMENT, LE PARCOURS VERS LE LOGEMENT ET L'INSERTION DES PERSONNES

VULNÉRABLES (programme 177)

Le programme 177, nouvellement intitulé « hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables » (2), est un des documents budgétaires qui intéresse le plus les acteurs engagés dans la lutte contre l'exclusion. Il comprend trois actions : prévention de l'exclusion ; hébergement et logement adapté ; conduite et animation des politiques de l'hébergement et de l'inclusion sociale.

Le projet de loi de finances pour 2016 prévoit de lui consacrer un budget d'un peu plus de **1,44 milliard d'euros** en autorisations d'engagement et en crédits de paiement – en hausse par rapport au budget prévu en loi de finances initiale pour 2015 (1,36 milliard d'euros).

A Prévention de l'exclusion

En 2016, l'action « prévention de l'exclusion » – qui regroupe environ 4,2 % des crédits du programme 177 – devrait bénéficier de **60,52 millions d'euros** en autorisations d'engagement et en crédits de paiement. Concrètement, ces crédits doivent concourir « à des actions de prévention des situations de rupture pour des personnes sans domicile fixe âgées ou en situation de handicap », explique Bercy. Ils doivent également contribuer « à des actions d'accès au droit, d'information, d'aide à l'insertion et de prévention de l'exclusion en particulier en direction des gens du voyage ».

1) Les personnes âgées et handicapées

Comme en 2015, le gouvernement prévoit de dédier l'an prochain **40 millions d'euros** – en autorisations d'engagement et en crédits de paiement – au **financement des allocations et prestations d'aide sociale** versées aux personnes âgées et aux personnes handicapées sans domicile fixe. Ce montant, explique Bercy, permet de tenir compte de la réalité des

dépenses constatées, « qui se caractérisent à la fois par la baisse tendancielle du nombre de bénéficiaires toutes prestations confondues (à l'exception des bénéficiaires de l'allocation simple qui progressent) et par une revalorisation de certaines allocations et aides versées ». Les allocations et aides sociales versées aux personnes âgées sont constituées :

- ▶ principalement, de la prise en charge de frais de séjour en établissement d'hébergement de personnes âgées sans domicile fixe et, pour ces bénéficiaires, des prestations d'aide-ménagère, de frais de repas et d'allocation personnalisée d'autonomie ;
- ▶ d'une allocation simple d'aide à domicile versée aux personnes n'ayant pas droit à une pension ou à un avantage de retraite et dont le montant est égal, à taux plein, au montant de l'allocation de solidarité aux personnes âgées.

Quant aux allocations et aides sociales versées aux personnes handicapées, il s'agit :

- ▶ principalement, de la prise en charge de frais de séjour en établissement d'hébergement pour personnes handicapées sans domicile fixe ainsi que, éventuellement, du versement de l'allocation compensatrice pour tierce personne et de frais de repas ;
- ▶ d'une allocation différentielle qui garantit aux personnes handicapées la conservation des droits acquis au titre de la législation antérieure à la loi d'orientation du 30 juin 1975. « Le nombre de bénéficiaires de cette allocation résiduelle est estimé à 123 à la fin 2014, et a vocation à s'éteindre à l'horizon 2020 compte tenu de l'âge des bénéficiaires et des conditions d'accès et de maintien à ces anciennes allocations », explique Bercy.

2) Les gens du voyage

S'agissant de l'intervention en direction des gens du voyage, **20,5 millions d'euros** (en autorisations d'engagement et en crédits de paiement) devraient permettre essentiellement de cofinancer, avec la caisse nationale des allocations familiales (CNAF), le **fonctionnement des aires d'accueil** des gens du voyage via la nouvelle aide servie aux gestionnaires des aires (3), qui a remplacé depuis le 1^{er} janvier 2015 l'aide au logement temporaire (dite « ALT 2 »). Compte tenu d'un taux d'occupation moyen de 55 % des 25 886 places d'accueil existantes, l'enveloppe prévue pour couvrir le montant des dépenses à la charge de l'Etat selon les nouvelles modalités s'élève ainsi à 17,8 millions d'euros.

En outre, 2,7 millions d'euros devraient **subventionner des associations** œuvrant dans le secteur social de proximité. Au niveau national, 600 000 € devraient être réservés aux actions des associations qui fédèrent les réseaux engagés dans la promotion de l'accès aux droits et dans la lutte contre les discriminations et l'exclusion des tziganes et des gens du voyage. Au niveau déconcentré, 2,1 millions d'euros devraient être versés à des associations pour prévenir les situations de rupture sociale, notamment des

(1) Voir ASH n° 2918 du 10-07-15, p. 49.

(2) Il était jusqu'à présent intitulé « prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables ».

(3) Voir ASH n° 2891-2892 du 9-01-15, p. 46.

jeunes, dans le cadre d'actions socio-éducatives et d'accès aux loisirs, de permanences de médiation juridique et sociale. Ces associations contribuent également à l'élaboration de schémas départementaux d'accueil des gens du voyage.

■ Hébergement et logement adapté

Un peu plus de 95 % de l'enveloppe allouée au programme 177 seront consacrés en 2016 au financement de la politique d'hébergement et d'accès au logement des personnes sans abri ou mal logées. Les crédits dédiés à cette action devraient ainsi s'élever à près de 1,37 milliard d'euros aussi bien en autorisations d'engagement qu'en crédits de paiement. Soit une **augmentation de 80,3 millions d'euros** par rapport à la loi de finances initiale pour 2015 (+ 6 %). Des crédits supplémentaires qui, selon Bercy, permettront « à la fois de faire face à la hausse des besoins en matière d'hébergement et d'assurer le développement de places en logement adapté », étant rappelé que l'année 2016 sera par ailleurs marquée par la mise en œuvre du plan en faveur de l'accueil des migrants présenté en juin dernier (1).

Les interventions financées dans ce cadre se subdivisent en quatre unités budgétaires : « veille sociale »,

« hébergement d'urgence », « CHRS » (centres d'hébergement et de réinsertion sociale) et « logement adapté ». Elles se caractérisent par une déclinaison essentiellement territoriale, les seuls crédits exécutés au niveau central étant dédiés à l'allocation de logement temporaire, expliquent les documents budgétaires.

1) La veille sociale

La veille sociale – qui recouvre les missions remplies par diverses structures telles que les services d'accueil et d'orientation (SAO), les services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO), le « 115 », les SAMU sociaux ou les centres d'accueil de jour – devrait être dotée de **90 millions d'euros**, soit une **hausse de 2,5 %** par rapport à la loi de finances initiale pour 2015. « Cette progression permettra de faire face à l'augmentation des flux et à la prise en charge et l'orientation de publics spécifiques (femmes avec enfants et personnes à droits administratifs incomplets), assurent les services du ministère des Finances. Cette enveloppe finance également la démarche de consolidation des SIAO, outils fondamentaux de coordination et d'observation sur les territoires, ainsi que la convergence vers une organisation commune à l'ensemble des départements, sous forme d'un SIAO unique intégrant le 115. »

(1) Voir ASH n° 2926 du 25-09-15, p. 12.

2) L'hébergement d'urgence et les CHRS

L'hébergement d'urgence

L'hébergement d'urgence devrait être doté l'an prochain de **440 millions d'euros**, soit une **hausse de 15 %**. Cette enveloppe tient compte des tensions constatées autour de dispositifs « qui continuent d'être fortement sollicités », précise Bercy.

Les crédits de l'hébergement d'urgence sont répartis entre le financement :

- ▶ des centres d'hébergement d'urgence (CHU) ;
- ▶ des places d'hébergement de stabilisation et d'insertion ;
- ▶ des nuitées d'hôtel ;
- ▶ des places temporaires, pour faire face aux situations exceptionnelles.

Les moyens dédiés à l'hébergement d'urgence en 2016 « tiennent compte de la pérennisation des 2 000 places d'hébergement d'urgence ouvertes à l'hiver 2014-2015 et des effets du plan de résorption des nuitées hôtelières avec notamment l'ouverture prévue d'ici fin 2016 de près de 1 700 places supplémentaires en CHU pour des familles » (1), précise Bercy.

Les CHRS

Les centres d'hébergement et de réinsertion sociale devraient bénéficier en 2015 de **636,3 millions d'euros**, soit une enveloppe stable par rapport aux crédits programmés pour cette année, « et en cohérence avec la démarche de mise sous statut d'établissement social autorisé de places d'hébergement, initiée en 2014 (pérennisation de 1 413 places d'hébergement d'urgence) et poursuivie en 2015 (pérennisation de 1 480 places d'hébergement d'urgence et de stabilisation), conjuguée au développement de la contractualisation entre les opérateurs locaux et l'Etat ».

Ces crédits se répartissent de la manière suivante :

- ▶ 54,9 millions d'euros au titre de l'hébergement d'urgence ;
- ▶ 550,9 millions d'euros au titre de l'hébergement de stabilisation et d'insertion ;
- ▶ 30,5 millions d'euros au titre du financement d'autres activités, et notamment des mesures d'accompagnement favorisant la sortie vers le logement.

« Dans la continuité des années 2014 et 2015, les crédits CHRS pourront en outre être majorés en gestion 2016 pour permettre l'intégration de nouvelles places d'hébergement dans les dotations régionales de financement par mise sous statut de places anciennement financées par voie de subventions. Ce mouvement engagé en 2014 dans le cadre du plan pauvreté vise à accompagner la transformation durable et en profondeur de la politique de l'hébergement et du logement, en autorisant d'autres activités mises

ros, soit une enveloppe stable par rapport aux crédits programmés pour cette année, « et en cohérence avec la démarche de mise sous statut d'établissement social autorisé de places d'hébergement, initiée en 2014 (pérennisation de 1 413 places d'hébergement d'urgence) et poursuivie en 2015 (pérennisation de 1 480 places d'hébergement d'urgence et de stabilisation), conjuguée au développement de la contractualisation entre les opérateurs locaux et l'Etat ».

(1) Voir ASH n° 2902 du 20-03-15, p. 46 et n° 2903 du 27-03-15, p. 8.

en œuvre par des opérateurs gestionnaires de CHRS, à l'exception des nuitées hôtelières et des dispositifs spécifiques au renfort hivernal qui nécessitent un suivi adapté. Par ailleurs, ce financement au sein de dotations limitatives de places d'hébergement jusqu'à présent financées par subvention doit permettre d'améliorer la régulation de ces dépenses tant en amont (planification, appel à projets et autorisation) qu'en aval (tarification, contrôle et évaluation des structures). Les effets de cette inflexion dans les modalités de pilotage des crédits alimenteront la réflexion en cours sur le rapprochement des statuts des établissements de la veille sociale, d'hébergement et d'accompagnement sur laquelle le gouvernement s'est engagé à avancer en 2016 », explique Bercy.

3) Le logement adapté

Les crédits dédiés aux dispositifs développant des modes de logement adapté devraient s'élever l'an prochain à 203 millions d'euros. Ils recouvrent plus précisément :

- ▶ **L'aide aux organismes** qui logent temporairement des personnes défavorisées (ALT1), cofinancée par l'État et la CNAF. 37,3 millions d'euros devraient y être consacrés. Des crédits stables par rapport à la loi de finances initiale pour 2015 et qui permettront le maintien du parc conventionné de 30 000 logements ;
- ▶ **L'intermédiation locative**, dont l'enveloppe, fixée à 65 millions d'euros, est en hausse de près de 2 % par rapport à la programmation pour 2015 (+ 1,2 million d'euros) « pour tenir compte à la fois de la montée en charge du dispositif et de l'impact du plan de résorption des nuitées hôtelières (6 000 places supplémentaires sont ainsi prévues à

fin 2016 dont une part importante en région Ile-de-France via le dispositif Solibail) ».

- ▶ **les maisons-relais-pensions de famille**, à hauteur de 86 millions d'euros. Une enveloppe « en forte hausse par rapport à la loi de finance initiale pour 2015, soit plus de 8 % de crédits supplémentaires (+ 6,8 millions) », assure Bercy. « Cette augmentation prend en compte le plan de résorption des nuitées hôtelières qui prévoit la création de 1 000 places supplémentaires d'ici fin 2016 » ;

- ▶ **les résidences sociales et l'aide à la gestion locative sociale**, pour lesquelles sont budgétés 15 millions d'euros en 2016. Une enveloppe, elle aussi, en augmentation par rapport à cette année (+ 1,5 %), selon Bercy. Pour le ministère des Finances, elle permettra « la poursuite des actions de transformation de foyers de jeunes travailleurs et de foyers de travailleurs migrants, afin de favoriser les sorties des dispositifs d'hébergement jusqu'au logement ordinaire ».

« **A noter** » Depuis 2015, l'accompagnement vers et dans le logement n'est plus financé par le programme 177, mais entièrement porté par le Fonds national d'accompagnement vers et dans le logement, qui se consacre aux mesures facilitant l'accès au logement social de ménages cumulant des difficultés économiques et sociales.

Conduite et animation des politiques de l'hébergement et de l'inclusion sociale

En 2016, un peu plus de 10,15 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement devraient être consacrés à la conduite et à l'animation des politiques de l'hébergement et de l'inclusion sociale. Ils devraient, plus précisément, se répartir comme suit :

- ▶ 9,6 millions d'euros pour le financement du pilotage et de l'animation du secteur AHI (accueil, hébergement et insertion). Les crédits d'intervention sont inférieurs à ceux qui ont été prévus par la loi de finances initiale pour 2015, à la suite du transfert budgétaire de 3,8 millions d'euros dédiés au Fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire (FONJEP) vers le programme 163 « jeunesse et vie associative » porté par le ministère de la Ville, de la Jeunesse et des Sports. Un transfert justifié, selon Bercy, par la mise en place d'un pilotage financier unifié pour le FONJEP et par le recentrage du programme 177 sur les missions d'hébergement et d'accompagnement vers le logement. Ces 9,6 millions se décomposent de la façon suivante :

- 6,6 millions pour soutenir les têtes de réseau intervenant dans le domaine de la lutte contre les exclusions et du maintien du lien social (+ 6,4 %),
- 3 millions pour des actions d'animation, d'expérimentation, d'évaluation d'impact des politiques

publiques menées et d'élaboration d'outils de gouvernance. Ces crédits doivent permettre en particulier de poursuivre le déploiement des outils informatiques performants pour conduire la réforme du secteur AHI, notamment le système d'information des SIAO et le système d'information de l'étude nationale des coûts, afin d'améliorer le pilotage et la régulation du dispositif aux différents niveaux territoriaux. Ils devraient aussi permettre la poursuite en 2016 de l'expérimentation « Un chez soi d'abord », récemment prolongée (1), qui doit faire l'objet d'une évaluation approfondie pour envisager son extension éventuelle sur le territoire ;

- ▶ 0,4 million d'euros pour soutenir financièrement les fédérations régionales et départementales des centres sociaux.