



Fiche 10 :

L'évolution des budgets dédiés aux mesures en faveur des personnes sans domicile

Résumé : *Les budgets dédiés aux mesures en faveur des personnes sans domicile sont difficiles à évaluer. Leur ampleur dépend du périmètre retenu et l'identification des dépenses destinées aux sans-domicile au sein de politiques plus globales est complexe. Néanmoins, on peut noter une augmentation régulière de ces budgets au cours des vingt-cinq dernières années, et notamment un accroissement récent des crédits en faveur de l'hébergement d'urgence même si ces derniers restent marqués par leur sous-évaluation chronique en loi de finances initiale.*

Des budgets difficiles à évaluer marqués néanmoins par un accroissement régulier¹

Une difficile évaluation des budgets dédiés aux mesures en faveur des personnes sans domicile

Il est très difficile d'évaluer précisément les budgets dédiés aux mesures en faveur des personnes sans domicile puisque leur ampleur dépend du périmètre que l'on retient pour la notion de sans-domicile² et qu'il est difficile d'identifier les dépenses destinées aux sans-domicile au sein de politiques plus globales. Ainsi, Julien Damon relève notamment « l'imprécision du coût global du système de prise en charge. Les chiffres les plus variés peuvent être cités selon que l'on prend en compte les seuls centres d'hébergement d'urgence, les CHRS, [...] la valorisation des actions des bénévoles, une portion des politiques du logement, les dépenses pour les sans-abri au titre des minima sociaux, la part des dépenses des régimes de Sécurité sociale bénéficiant aux personnes SDF, ... Dans les deux derniers cas cités (minima sociaux, Sécurité sociale), les informations n'existent pas ou sont d'une fiabilité tout à fait discutable. De toutes les manières, comme le nombre de SDF est à géométrie variable, il est tout bonnement impossible de dégager la part des coûts attribuables aux SDF au sein des politiques générales de protection sociale. En revanche on peut avoir une idée des coûts liés aux politiques publiques spécifiquement ciblées sur les SDF. »³

« En outre, pour avoir une appréciation économique réelle de la totalité des dépenses liées à la prise en charge des SDF, il faudrait (i) dégager la part des budgets des collectivités territoriales (les villes, les départements et, parfois, les régions) consacrée à ce problème, (ii) repérer au sein de la masse des dons et du mécénat privés ce qui est affecté à la prise en charge des SDF, (iii) identifier au sein des dépenses des organismes de Sécurité sociale

¹ Cette analyse historique des budgets dédiés aux mesures en faveur des personnes sans domicile est essentiellement développée dans la thèse de Julien Damon : Damon J., *La question SDF, ciblage et bricolages*, Thèse de doctorat, Université de Paris IV, 2001.

² Voir Fiche 1 : « Les personnes sans domicile : comment les définir, les dénombrer, les décrire ? »

³ Damon J., *op. cit.*, pp. 550-551.

(chômage, maladie, vieillesse, et action sociale pour la branche famille) ce qui est affecté à la prise en charge des SDF, (iv) prendre en compte les coûts des entreprises engagées, à des niveaux divers, dans la prise en charge des SDF (Caisse des Dépôts, SNCF, RATP, EDF, etc.) et (v) valoriser le bénévolat des personnes impliquées dans les associations d'aide aux sans-abri. Dans ces cinq cas, il est impossible d'avoir une estimation, même imprécise, de l'ampleur des financements. Ils sont certainement loin d'être négligeables sans qu'on puisse se permettre d'avancer un quelconque chiffre. »⁴

Ainsi, la plupart des organismes sociaux que la Cour des Comptes⁵ a interrogé ont indiqué que leurs comptes ne permettent pas une telle identification des dépenses. Une des estimations les plus précises est fournie par « la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) [qui] connaît la situation vis-à-vis du logement des bénéficiaires du RMI (1,23 million d'allocataires en mars 2005) : 4 % de ceux-ci (49 000 allocataires) n'ont pas de résidence stable et 1,5 % (19 000 allocataires) sont dans une situation de logement inconnue, soit 68 000 personnes au total, voire plus si l'on prend en compte celles qui sont hébergées en structures collectives (1 %) ou à l'hôtel (1 %). Toutes prestations légales confondues, l'effort en faveur des bénéficiaires du RMI sans résidence stable s'élève à 322 M€ en 2004 en ne retenant que les bénéficiaires dépourvus de résidence stable, ou à 450 M€ en incluant ceux dont la situation de logement est inconnue, soit 3,5 % ou 4,9 % des dépenses totales annuelles de prestations en faveur des bénéficiaires du RMI.»⁶

La Cour note également que « les dépenses des collectivités qui bénéficient aux personnes sans domicile ne sont pas identifiables en tant que telles dans leur comptabilité. Pourtant, les communes, directement confrontées à la grande exclusion, contribuent fréquemment au financement des associations, voire gèrent des structures par l'intermédiaire des centres communaux d'action sociale (CCAS). »⁷

Des budgets publics essentiellement financés par l'État

« L'examen des ressources budgétaires consacrées à la prise en charge des SDF est un exercice qui permet de dégager et de confirmer des traits de cette action publique. En se penchant sur les régulations financières du complexe bureaucratique-assistanciel⁸, on peut mettre au jour clairement que l'agrégation du système se réalise autour de l'État. »⁹ L'État « finançant non seulement des investissements mais surtout le fonctionnement des dispositifs, demeure (et ce largement) le principal contributeur public du complexe bureaucratique-assistanciel. Les collectivités territoriales, les organismes de Sécurité sociale et les entreprises publiques impliquées dans le complexe bureaucratique-assistanciel n'interviennent que marginalement sur le volet financier de la prise en charge spécifique des sans-abri. »¹⁰

Une augmentation régulière au cours du temps

⁴ Damon J., *op. cit.*, p. 552.

⁵ *Les personnes sans domicile*, Cour des comptes, rapport public thématique, 2007.

⁶ Cour des comptes, *op. cit.*, p. 151.

⁷ Cour des comptes, *op. cit.*, p. 150.

⁸ Le système actuel de prise en charge des SDF est dénommé par Julien Damon « complexe bureaucratique-assistanciel » par analogie avec la notion de complexe militaro-industriel.

⁹ Damon J., *op. cit.*, pp. 547-548.

¹⁰ *Ibid.*, p. 549.

Les dépenses de l'État¹¹, à quelques à-coups près, sont en progression chaque année depuis le début des années quatre-vingt comme l'illustre le tableau n°1. Ainsi, avant la mise en œuvre de la LOLF (loi organique relative aux lois de finances), « trois lignes budgétaires du Ministère en charge des Affaires Sociales¹² étaient très spécifiquement consacrées à la prise en charge des SDF. [...] On prend en compte les dépenses concernant la prise en charge de personnes qui sont à la rue ou qui se trouvent dans les services d'urgence ou d'insertion pour les sans-abri. »¹³

Tableau n°1 : Dépenses de l'État pour la prise en charge des SDF (en M€ : euros courants)

	Hébergement et réadaptation sociale (Ligne budgétaire 46.23.20)	Campagnes pauvreté/précarité (Ligne budgétaire 47.21.70)	Aide sociale pour les SDF (Lignes budgétaires 46.23.80 et 46.23.90)
1981	131,56	0,01	-
1982	175,47	0,01	-
1983	207,64	0,01	-
1984	240,87	30,49	179,58
1985	263,13	45,73	189,65
1986	238,13	-	216,17
1987	259,47	58,69	172,88
1988	263,43	69,06	181,57
1989	272,12	42,99	175,01
1990	295,45	35,98	165,10
1991	309,32	30,03	178,98
1992	319,99	43,30	178,52
1993	348,96	47,11	171,35
1994	349,41	70,13	180,19
1995	367,10	67,69	161,60
1996	378,68	79,12	159,46
1997	400,48	85,68	180,19
1998	414,51	112,35	180,80
1999	455,06	110,37	-

Source : Damon J., *op. cit.*, p. 551.

« La première ligne budgétaire retenue concerne l'hébergement et la réadaptation sociale (aide sociale à l'hébergement). Elle permet de financer des équipements et des services assez différents, avec des cibles relativement variées. Toutefois la cible générale des dispositifs et des établissements financés sur cette ligne budgétaire correspond, globalement, à la population SDF *lato sensu*. La deuxième ligne concerne les campagnes pauvreté/précarité. Elle permet de financer des opérations très diversifiées dont certaines n'ont pas grand chose à voir avec les SDF. Toutefois, avec le temps, ces crédits ont été de plus en plus spécifiquement concentrés sur la prise en charge des SDF (hébergements d'urgence, Samu Social). La troisième ligne budgétaire est une ligne très significativement baptisée « sans domicile fixe ».

¹¹ Les chiffres qui sont présentés ici correspondent aux budgets dépensés (et non pas seulement votés) chaque année par l'État pour le traitement spécifique de la question SDF.

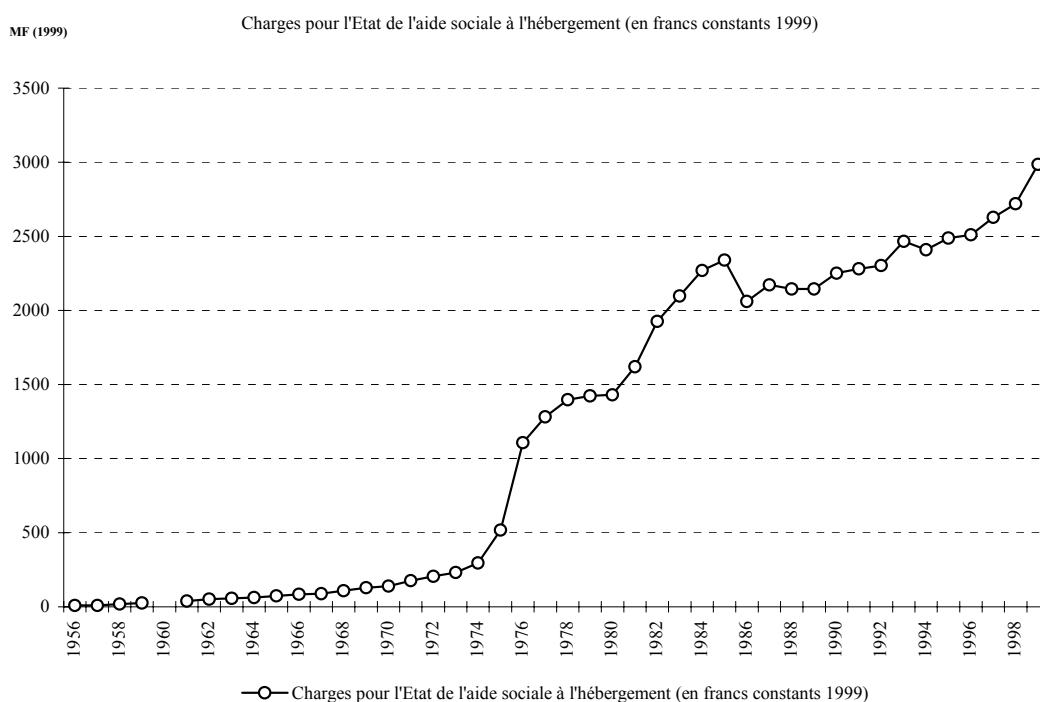
¹² Les lignes budgétaires du Ministère du logement, visant spécifiquement la question SDF (« ligne d'urgence » et crédits pour les organismes logeant à titre temporaire des personnes défavorisées) ne sont pas prises en compte dans ce tableau.

¹³ Damon J., *op. cit.*, p. 550.

Il s'agit de l'aide sociale aux personnes sans domicile de secours qui ne relèvent plus, depuis la décentralisation, de la compétence du département mais de l'État. Elle comprend majoritairement l'aide médicale gratuite¹⁴, mais aussi l'aide sociale pour les personnes âgées, pour les personnes handicapées. »¹⁵

Comme le détaille le graphique n°1, les budgets consacrés à l'aide sociale à l'hébergement ont très substantiellement augmenté. Ils sont très majoritairement attribués au secteur associatif qui gère des équipements sociaux spécialisés dans ce domaine.

Graphique n°1 : Évolution des tendances récentes de la prise en charge des SDF



Source : Damon J., *op. cit.*, p. 101

Remarques :

- (i) Le chiffre concernant le montant de la dépense d'aide sociale à l'hébergement est indisponible pour 1960.
- (ii) La courbe rassemble les budgets dépensés par l'État et les collectivités territoriales, jusqu'à la décentralisation du début des années quatre-vingt, puis les seules dépenses de l'État dans la mesure où l'aide sociale à l'hébergement est restée de compétence étatique. Toutefois on peut considérer qu'il s'agit bien depuis 1956 des dépenses de l'État, dans la mesure où la part des collectivités locales dans ces budgets était largement minoritaire (moins de 20 % chaque année).

Les mesures budgétaires prévues en faveur des personnes sans domicile depuis la mise en place de la LOLF

En étudiant plus précisément les mesures prévues par le programme 177¹⁶ (Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables) et notamment son action n°2 (actions en faveur des plus vulnérables), l'accroissement des moyens destinés aux personnes sans domicile observé au cours des trois dernières décennies se confirme ces dernières années :

¹⁴ Qui existait avant la création en 1999 de la couverture maladie universelle (CMU).

¹⁵ Damon J., *op. cit.*, p. 551.

¹⁶ Issu de la nouvelle architecture du budget de l'État avec la mise en œuvre de la LOLF.

Tableau n°2 : Mesures en faveur des SDF prévues par le programme 177(en M€ : euros courants)

Montant des crédits	2008	2007	2006	
	LFI ¹⁷	LFI	LFI	exécution
Veille sociale	41,06	41,06	41,06	65,92
L'hébergement d'urgence	149,44 ¹⁸	136,5	109,66	184,78
CHRS	544,48	490,5	473,06	463,7
ALT¹⁹	41,7	41	37,67	18,67
L'aide alimentaire et secours d'urgence	5,12	5,5	5,5	17,03
Les dispositifs développant des modes de logement adaptés	41,86	26,99	24,28	19,94
- dont maison relais	36,16	21,27		11,34
- dont AGLS (pour résidences sociales)	5,7	5,72		8,6
TOTAL²⁰	812,96	733,31	683,23	764,42

Sources : Projets de loi de finances pour 2007 et 2008, Programme 177, projet annuel de performances ; Projet de loi de règlement pour 2006, Programme 177, rapport annuel de performances.

Au niveau territorial, ces crédits sont délégués à la direction régionale des affaires sanitaires et sociales qui gère le budget opérationnel de programme (BOP) régional.

Une sous-évaluation chronique des crédits d'hébergement d'urgence en LFI

La ligne budgétaire de l'hébergement d'urgence « se caractérise à la fois par le dynamisme des montants en cause et le décalage systématique entre les moyens affectés en loi de finances initiale et ceux finalement consacrés à cette politique »²¹. Ceci nécessite donc des abondements successifs en cours d'année pour faire face aux besoins. « Les dotations en loi de finances initiale n'étant jamais suffisantes, elles sont complétées en cours de gestion. Ainsi, en 2005, un décret d'avances de 64 millions d'euros a-t-il abondé les moyens en cours de gestion. [...]

Les autres lignes d'interventions au bénéfice des exclus, telles que la ligne « veille sociale » [...] ou celle dédiée au financement des CHRS connaissent une évolution plus régulière et une gestion moins chaotique, mais elles aussi sont sous tension permanente.

Les conséquences néfastes de ce mode de gestion sur le terrain sont multiples :

¹⁷ Loi de finances initiale.

¹⁸ 198,67 M€ en autorisations d'engagement.

¹⁹ Dont environ 75% concerne l'ALT1.

²⁰ Seule la part de l'ALT correspondant à l'ALT1 est comprise dans le total.

²¹ Beaudoin P., *Tome X Solidarité et Intégration*, Avis présenté au nom de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales sur le projet de loi de finances pour 2007, n°3364, Assemblée Nationale, p. 27.

- Les associations opératrices reçoivent les sommes qui leur sont dues pour une année donnée au mieux à l’automne de celle-ci, parfois durant l’exercice suivant. Entre-temps, elles doivent se financer auprès des banques en versant des agios [...];
- La crédibilité de l’État dans ses négociations financières avec les opérateurs est affaiblie, chacun sachant d’avance que les engagements pris ne seront pas tenus dans les délais, mais qu’il y aura une « rallonge » plus tard... ;
- Ces opérateurs sont découragés par l’incertitude dans laquelle ils vivent sur la continuité de leurs moyens ;
- Des actions menées avec continuité ou qui impliquent par construction de la continuité sont brutalement remises en cause [...];
- Pour les structures qui bénéficient de garanties réglementaires en matière de tarification et de continuité des financements, c’est-à-dire les CHRS, cela constitue la source de contentieux financiers dans lesquels l’État est finalement condamné, avec des intérêts de retard à verser [...]. »²²

Face à cette situation, l’audit de modernisation²³ réalisée par les inspections générales recommande de « rebaser substantiellement à court terme les crédits d’hébergement d’urgence votés en Loi de finances initiale, sur la base de leur exécution constatée l’année précédente. »

La veille sociale

Une enquête DGAS réalisée en 2006 (à partir des données 2005) a permis d’actualiser le nombre et le coût moyen annuel pour l’État de chaque type de structures faisant partie des plates-formes de veille sociale :

- une équipe mobile : 66 719 € ;
- un accueil de jour : 72 456 € ;
- un service d'accueil et d'orientation : 106 357 € ;
- une équipe d'écoutes "115" : 153 575 €.

Tableau n°3 : Le financement des dispositifs de veille sociale

	Financement de l’État (en M€)	Part de l’État dans le financement total (en %)
Les SAO	11,59	78
Le 115	15,20	87,4
Les équipes mobiles	9,28	66,9
Les accueils de jour	22,53	49,3

Source : DGAS, enquête réalisée en 2006 (données 2005)

L’hébergement d’urgence

Les crédits consacrés à l’hébergement d’urgence ont plus que doublé en moins d’une décennie. Cette augmentation se confirme avec les nouveaux moyens financiers dégagés dans le cadre de la mise en œuvre du plan triennal et du Plan d’action renforcé en faveur des personnes sans-abri (PARSA)²⁴.

²² Ibid., p.28.

²³ D’Autume C., Fourcade M., Sanson G., *Rapport sur la procédure de prévision et de gestion des crédits d’hébergement d’urgence*, IGAS-IGA, 2006.

²⁴ Voir « Fiche n°8 : Actualisation du dispositif législatif et réglementaire concernant « l’hébergement d’urgence » à la suite du PARSA et de la loi DALO ».

Le coût annuel de référence pour l'État²⁵ en 2007 est de :
7 800 € pour une place d'hébergement d'urgence ;
10 400 € pour une place d'hébergement d'urgence avec horaires étendus ;
11 700 € pour une place de stabilisation ;
6 023 € pour une nuit d'hôtel ;
3 250 € (coût annuel) pour une place hivernale (coût annuel).

Les CHRS

« Le coût moyen annuel de la place en CHRS était de 14 278 € en 2004, avec des disparités très importantes : 90 CHRS avaient un coût supérieur à 20 000 € sans qu'il fût possible d'expliquer les écarts par la diversité des prestations fournies ou des publics accueillis. »²⁶

En 2008 le coût moyen d'une place en CHRS, en 2008, est de 15 457 € pour les places en métropole et 17 257 € pour les places en outre-mer. Ce coût moyen intègre une augmentation de 1,58 % par rapport à 2007.

L'aide aux organismes qui logent temporairement des personnes défavorisées (ALT 1)²⁷

Le montant des crédits de l'ALT (part État) est passé de 17 M€ en 1996 à 40 M€ en 2003.

L'ALT est financée à parité par l'État (50%) et les organismes de protection sociale (CNAF : 48% et MSA : 2%) et liquidée par les Caisses d'allocations familiales.

Le nombre d'organismes conventionnés à l'ALT en 2004 est de 1 748, dont 1 479 associations (84,6 %) et 269 CCAS (15,4 %). L'aide attribuée aux organismes est destinée à couvrir le loyer et les charges (au moins partiellement). Elle est forfaitaire, selon un barème variant en fonction de la taille du logement et de son implantation (3 zones). La fourchette va de 222,37 € par mois pour une chambre individuelle en zone 3 à 403,29 € pour un logement de plus de 5 pièces en zone 1 (forfait charges inclus).

L'aide alimentaire et les secours d'urgence

Ces crédits s'ajoutent au financement du Programme européen d'aide aux plus démunis (PEAD) qui permet la mise à disposition de denrées alimentaires pour les cinq associations désignées par le Gouvernement (Fédération Française des banques alimentaires, Secours populaire, Restaurants du cœur, ANDES, Croix-Rouge). La France a demandé à la Commission européenne une dotation de 50 millions d'euros (la dotation attribuée en 2007 a été de 49 millions).

Pour la France, l'ensemble de ces financements contribuerait à assurer la mise à disposition d'une aide alimentaire à environ 3 millions de bénéficiaires se traduisant par la fourniture d'environ 700 millions de repas par an.

Les dispositifs développant des modes de logement adaptés

²⁵ Projet de loi de finances pour 2008, *Programme 177, projet annuel de performances*.

²⁶ Cour des comptes, *op. cit.*, p. 99.

²⁷ Pour un rappel de ce qu'est l'ALT 1, voir la « Fiche 7 : Les dispositifs existant concernant la chaîne allant de la rue au logement »

La dépense prise en charge par les crédits destinés aux **maisons-relais** est la participation au financement du fonctionnement se traduisant par le financement d'un hôte (ou d'un couple d'hôtes) dont le montant est passé à 16 € par jour et par place au 1er janvier 2007.

Les moyens prévus pour 2008 couvrent, d'une part, le financement des places existant au 31 décembre 2007 :

- 13 875 840 € pour les 3 168 places existant au 31/12/2006, au tarif de 12 € ;
- 13 648 080 € pour les 2 337 places créées en 2007 au tarif de 16 €.

Et, d'autre part, l'ouverture de places supplémentaires :

- 8 640 000 € pour 2 959 places à créer en 2008 sur 6 mois d'ouverture au tarif de 16 euros.

Au 31 décembre 2008, 8 505 places devraient être ouvertes sur les 12 000 places prévues.

Ne sont pas inclus dans ces crédits les subventions d'investissement que peuvent obtenir les organismes construisant des maisons-relais, notamment des PLAI (prêts locatifs aidés intégration).

L'aide à la gestion locative sociale (AGLS) est une aide mise en œuvre par l'État pour aider les gestionnaires de résidences sociales (nouvelles ou issues de la transformation d'un foyer de travailleurs migrants dans le cadre du plan de traitement des FTM) à mettre en place des réponses adaptées aux besoins des populations accueillies (personnes en difficulté d'insertion). Son montant plafond annuel est fonction d'un barème lié au nombre de logements de la résidence sociale : 11 500 € pour moins de 50 logements, 19 000 € entre 50 et 100 logements et 22 500 € pour plus de 100 logements.