N° 159

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2026-2027

Enregistré à la Présidence du Sénat le 19 novembre 2026

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des affaires sociales (1) sur le projet de **loi** *de* **finances**, *considéré comme rejeté par l'Assemblée nationale, pour* **2027**,

TOME II

COHÉSION DES TERRITOIRES

Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables

Par Mme Nadia SOLLOGOUB,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Mouiller, *président ;* M. Olivier Henno, *rapporteur général ;* M. Jean Sol, Mmes Brigitte Bourguignon, Annie Le Houerou, Cathy Apourceau-Poly, MM. Dominique Théophile, Nicolas Fricoteaux, Mmes Ghislaine Senée, Corinne Bourcier, M. Laurent Castillo, Mmes Marie-Do Aeschlimann, Corinne Féret, *vice-présidents ;* Mmes Viviane Malet, Frédérique Puissat, M. Jean-François Rapin, Mmes Carole Rolando, Nadia Sollogoub, *secrétaires ;* Mme Géraldine Amouroux, M. Nicolas Belloir, Mme Christine Bonfanti-Dossat, M. Jean-Luc Brault, Mme Céline Brulin, MM. Florent Brunet, Laurent Burgoa, Mmes Marion Canalès, Catherine Conconne, Forough Dadkhah, M. Bertrand Dupont, Mme Jocelyne Guidez, MM. Loïc Hervé, Joshua Hochart, Xavier Iacovelli, Mmes Corinne Imbert, Micheline Jacques, MM. Bernard Jomier, Patrick Kanner, Khalifé Khalifé, Marc Laménie, Mmes Marie-Claude Lermytte, Carine Leroy, MM. Martin Lévrier, Jean-François Longeot, Mme Monique Lubin, M. Hervé Marseille, Mmes Brigitte Micouleau, Anne-Marie Nédélec, Anne-Sophie Romagny, Laurence Rossignol, Dominique Santoni, Silvana Silvani.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (**17**ème législ.) : **3210**, **3279**, **3291** rect., **3337** rect., **3340**, **3344**, **3392**, **3394**, **3400**, **3422** et T.A. **362**

Sénat : **155** et **156** à **162** (2026-2027)

S O M M A I R E

Pages

L'ESSENTIEL **5**

I. L'HÉBERGEMENT : UNE RESPONSABILITÉ DE L'ÉTAT **5**

A. LE SANS-DOMICILISME : UNE RÉALITÉ EN EXPANSION, UNE RESPONSABILITÉ DE L'ÉTAT 5

B. SANS-ABRISME ET CANICULE : UN RISQUE LÉTAL EN PLEINE EXPANSION 6

II. DES PLANS « LOGEMENT D'ABORD » RÉUSSIS MAIS INSUFFISANTS POUR JUGULER LA CRISE **8**

A. LE MAINTIEN EN DEMI-TEINTE D'UN PARC D'HÉBERGEMENT ÉLARGI 8

B. LE SUCCÈS DU DÉPLOIEMENT DU LOGEMENT ADAPTÉ 9

C. LES ASSOCIATIONS : CHEVILLES OUVRIÈRES FRAGILISÉES PAR UN CONTEXTE SOCIAL DÉGRADÉ 11

III. BUDGET 2027 : UNE CORRECTION DE LA SOUS-BUDGÉTISATION ET DES CRÉDITS EN ADÉQUATION AVEC LES AMBITIONS DU PROGRAMME **13**

A. EN 2026, UN PROGRAMME SOUS-BUDGÉTISÉ, TENU GRÂCE À DES ÉCONOMIES DE GESTION EN COURS D'ANNÉE 13

B. POUR 2027, UNE HAUSSE DE CRÉDITS À SALUER, CORRIGEANT LA SOUS-BUDGÉTISATION STRUCTURELLE DU PROGRAMME 15

C. LE DÉFI DU PILOTAGE DES CRÉDITS : VERSER RÉGULIÈREMENT LES SUBVENTIONS AUX ORGANISMES GESTIONNAIRES 15

EXAMEN EN COMMISSION **19**

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET CONTRIBUTIONS ÉCRITES **25**

LA LOI EN CONSTRUCTION **27**

L'ESSENTIEL

Réunie le mercredi 18 novembre 2026, la commission des affaires sociales a donné un avis favorable à l'adoption des crédits du programme 177 doté de 3,2 milliards d'euros d'autorisations d'engagement pour 2027.

L'année 2026 a été particulièrement difficile pour les organismes gestionnaires, en raison d'une correction seulement partielle de la sous-budgétisation, dans un contexte inflationniste et de crise sociale.

Le projet de loi de finances pour 2027 est marqué par la correction intégrale de la sous-budgétisation du programme dès la copie initiale, contrairement aux années précédentes où cette correction intervenait en fin de gestion.

Cette sincérisation budgétaire, qui n'est pas une augmentation réelle des crédits mais un exercice de bonne gestion, apparaît suffisante pour maintenir le parc d'hébergement à 203 000 places et pourrait améliorer la qualité de l'accompagnement social, et donc favoriser le parcours vers le logement.

Si le défi de la sous-budgétisation semble donc relevé, reste celui du pilotage des crédits. Un lissage sur l'année du versement des subventions aux associations serait à même à la fois de retisser le lien de confiance entre les pouvoirs publics et les organismes gestionnaires, et d'améliorer l'efficacité de la dépense publique.

I. L'HÉBERGEMENT : UNE RESPONSABILITÉ DE L'ÉTAT

A. LE SANS-DOMICILISME : UNE RÉALITÉ EN EXPANSION, UNE RESPONSABILITÉ DE L'ÉTAT

La politique d'hébergement est une **compétence de l'État pilotée par la délégation à l'hébergement et à l'accès au logement (Dihal)**, à l'exception de la mise à l'abri des femmes enceintes et des mères isolées d'un enfant de moins de trois ans dont la compétence relève, en théorie, des départements. Cette politique est **déléguée à des organismes gestionnaires**.

Si **la statistique publique sur la population sans domicile est lacunaire et datée**, les décomptes et baromètres des associations du secteur constatent malgré tout une **croissance continue du nombre de personnes sans domicile** en France. Ainsi, **entre 2012 et 2026, ce nombre est passé de 133 000 à 350 000, soit une hausse de 163 %**.

Par la précarisation de la société et la crise du logement, les profils des personnes sans domicile, longtemps cantonnées à un public marginalisé, évoluent. D'une part, le **public se familiarise avec une hausse du contingent des familles avec enfant(s) dans la population hébergée, passant de 21,5 % à 36 % entre 2013 et 2021**. D'autre part, le public se féminise avec une **part de femmes en forte croissance dans le public hébergé, passant de 36 % à 46 %** sur la même période. En parallèle, les associations constatent une **augmentation du sans-domicilisme en ruralité et chez les personnes âgées**.

La croissance continue depuis la crise sanitaire du nombre d'enfants à la rue est un signal d'alerte. En 2026, 70 000 enfants sont hébergés chaque soir, représentant un tiers du parc d'hébergement. Pourtant, **à la veille de la rentrée scolaire 2026, 2 355 enfants dormaient dans la rue, un nombre multiplié par 2,5 en six ans et en hausse de 6,5 % en un an**. Parmi eux, on dénombre **514 enfants de moins de trois ans**, dont 173 de moins d'un an. **Les familles représentent aujourd'hui 65,7 % des demandes non pourvues** contre 51,6 % en 2022, en raison de l'**inadaptation du parc d'hébergement** aux structures familiales. **En 2025, 20 enfants de moins de 15 ans sont « morts de la rue » en 2025.**

Le rapporteur appelle les services de l'État à élaborer et à mettre en œuvre un plan d'adaptation du parc d'hébergement afin de garantir une mise à l'abri adaptée des familles. L'absence de conditions d'hébergement dignes et stables expose les enfants à une **dégradation de leur santé physique et mentale ainsi qu'à des retards de développement cognitif.**

Enfin, **les dispositifs spécifiques d'hébergement des Ukrainiens s'éteindront au 1er janvier 2027 pour rejoindre les dispositifs de droit commun. Au 31 décembre 2025, seuls 6 000 déplacés bénéficiaient** d'un accompagnement financé par le programme 177.

B. SANS-ABRISME ET CANICULE : UN RISQUE LÉTAL EN PLEINE EXPANSION

L'été 2026 a été le plus chaud jamais enregistré en France hexagonale depuis le début des mesures météorologiques en 1900. Au cours de cet été, 90 % du territoire a connu au moins une fois une température égale ou supérieure à 35 °C, tandis que le pays a enregistré 53 jours de vague de chaleur. Selon Météo France, cet épisode exceptionnel est directement imputable au changement climatique et **préfigure des conditions estivales susceptibles de devenir ordinaires dans une France à + 4 °C à l'horizon 2100.**

Or **les personnes sans abri figurent parmi les populations les plus vulnérables aux vagues de chaleur**. Leur exposition accrue s'explique notamment par la **concentration d'une partie d'entre elles dans les grandes agglomérations**, où les îlots de chaleur urbains amplifient les températures, par un **accès limité à l'eau et aux lieux de fraîcheur**, ainsi que par un **état de santé souvent dégradé**, marqué notamment par une forte prévalence des maladies chroniques. La multiplication des nuits tropicales aggrave également

les risques sanitaires en limitant la récupération physiologique nocturne. **Aux États-Unis, dans le comté de Maricopa, en Arizona, les personnes sans domicile représentaient ainsi, selon une estimation portant sur l'année 2022, 40 % des décès liés à la chaleur.**

En France, **la première vague de chaleur (17 juin – 1er juillet 2026) a été associée à 5 764 décès en excès**, toutes causes confondues. **Pour les personnes sans domicile, cette surmortalité est évaluée à 45 personnes**. Or, en estimant qu'il y a 350 000 personnes sans domicile, le taux de décès attribuable à la canicule serait de 12,9 pour 100 000 personnes à la rue, contre 8,48 dans le reste de la population. Ainsi, sur la base de ces estimations, **le risque de décès lié à cette vague de chaleur aurait été 1,5 fois plus élevé pour les personnes vivant à la rue que pour la population générale**. Ces données sont, par ailleurs, minorées par la difficulté à recenser les décès des morts de la rue et par les effets différés des vagues de chaleur sur la santé.

La **gestion des vagues de chaleur s'est heurtée à plusieurs difficultés**. En matière de pilotage, si **la Dihal a fait preuve de proactivité en diffusant des instructions** aux acteurs de terrain, cette mobilisation n'a **pas été accompagnée de crédits supplémentaires** pour financer la gestion de ces épisodes météorologiques. Cette absence de moyens a fragilisé le déploiement de ces dispositifs et les associations (*cf. infra).* La fermeture prématurée des places supplémentaires ouvertes pendant les vagues de chaleur, avant même que les organismes aient pu récupérer, a contribué à accroître le risque de mortalité.

En matière d'adaptation du parc d'hébergement, le programme 177 ne prévoit **aucun crédit dédié à l'investissement dans les structures. Or la majorité d'entre elles constituent des bouilloires thermiques.** Les personnes sans domicile, y compris celles bénéficiant d'un hébergement, restent ainsi exposées à un risque accru de mortalité en raison des caractéristiques mêmes de ces locaux : petites surfaces, forte densité d'occupation et mauvaise isolation thermique.

Le rapporteur pour avis enjoint donc les pouvoirs publics à :

- **recenser, en collaboration avec les associations, la surmortalité** durant les vagues de chaleur des personnes sans-abri ;

- **Intégrer systématiquement un volet consacré aux personnes sans domicile dans les plans locaux « canicule »**, prévoyant la **distribution d'eau**, l'accompagnement vers des espaces ou **îlots de fraîcheur**, l'**ouverture nocturne des parcs,** la **création de places d'hébergement d'urgence**, et la mise à disposition de **ventilateurs** ;

- **renforcer l'adaptation du parc d'hébergement** par une politique d'investissement dans les différentes structures d'hébergement financée par le programme 177 ;

• **améliorer le pilotage des plans « canicule »** par une **clarification des compétences** entre les préfets, les communes et les organismes gestionnaires, un **financement *ad hoc* des mesures déployées** et l'**instauration d'un dialogue fondé sur les retours d'expérience** entre les pouvoirs publics locaux et les associations.

II. DES PLANS « LOGEMENT D'ABORD » RÉUSSIS MAIS INSUFFISANTS POUR JUGULER LA CRISE

Depuis 2018, le Gouvernement a lancé une refonte de la politique d'hébergement et d'insertion par le logement *via* deux plans « Logement d'abord » (2018-2022 ; 2023-2027). Ces plans comprennent deux volets :

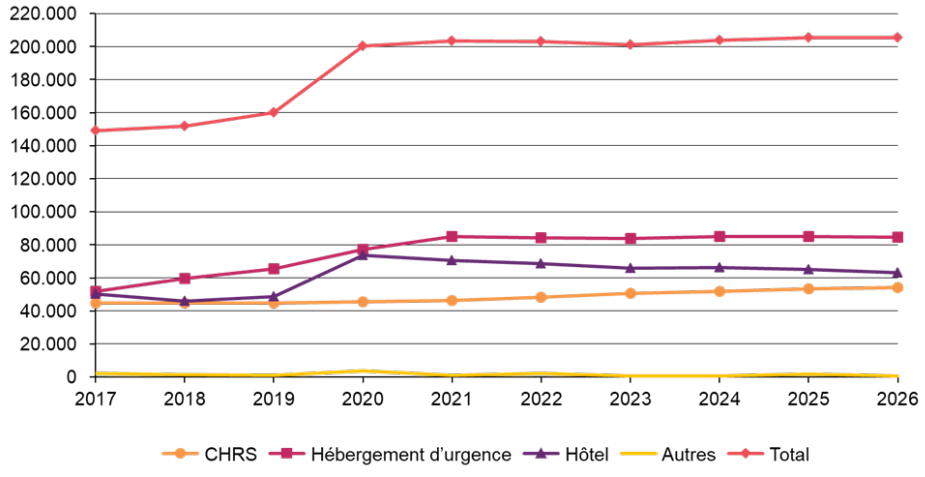
• un renforcement du parc d'hébergement et de l'accompagnement social pour sortir le plus rapidement possible les personnes de la rue ;

• le déploiement de solutions d'insertion par le logement innovantes et ayant eu des résultats positifs tangibles.

A. LE MAINTIEN EN DEMI-TEINTE D'UN PARC D'HÉBERGEMENT ÉLARGI

Les plans « Logement d'abord » et la crise sanitaire ont transformé le pilotage du parc d'hébergement. La **gestion dite « au thermomètre », consistant en une ouverture de places en urgence durant les grands froids, a disparu** au profit d'une augmentation structurelle de la taille du parc. Le **parc s'établit dorénavant à un niveau historiquement élevé**, avec 203 000 places ouvertes à l'année depuis 2020. Cette hausse s'appuie sur trois dispositifs : les centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) proposant un accompagnement social soutenu, les centres d'hébergement généralistes (CHU) et les nuitées en hôtel social.

Évolution du nombre de places d'hébergement généraliste



***Source** : Commission des affaires sociales, d'après la Dihal*

Si la stabilisation du parc à un niveau élevé constitue un progrès notable, elle doit s'apprécier avec nuance.

D'une part, **les CHRS représentent une proportion trop faible du parc d'hébergement**, toujours inférieure à celle pré-crise sanitaire. Il est à noter que certains organismes dénoncent une transformation de places de CHU en CHRS à coût constant, qui aboutit à une dégradation de la qualité de l'accompagnement social.

D'autre part, **le maintien du parc repose sur le recours à l'hébergement dit « intercalaire »**, c'est-à-dire à la mobilisation pour une durée limitée du foncier existant mais inoccupé, comme une école. Cette solution est à saluer lorsqu'elle permet d'agir avec célérité, d'associer les collectivités territoriales et de faire des économies, mais elle devient préoccupante lorsqu'elle représente une part trop importante de l'offre. Le bâti intercalaire doit rester une réponse ponctuelle, un palliatif utile et non une réponse systémique.

Enfin, **le parc d'hébergement n'a pas été suffisamment adapté à l'évolution du profil des personnes sans domicile**. L'inadéquation des places disponibles aux besoins des familles avec enfants contribue ainsi à l'augmentation des demandes d'hébergement non pourvues pour ce public (*cf. supra)* et, par conséquent, à la hausse continue du nombre d'enfants contraints de vivre dans la rue.

B. LE SUCCÈS DU DÉPLOIEMENT DU LOGEMENT ADAPTÉ

Les plans « Logement d'abord » ont **mis un terme à la logique « en escaliers » de l'accès au logement**, fondée sur l'idée que l'on pouvait prédire si une personne serait capable de gérer un logement. Ces plans ont fait de l'insertion par le logement un axe prioritaire de l'accompagnement vers la sortie de la rue, en déployant des dispositifs innovants ayant eu des résultats probants.

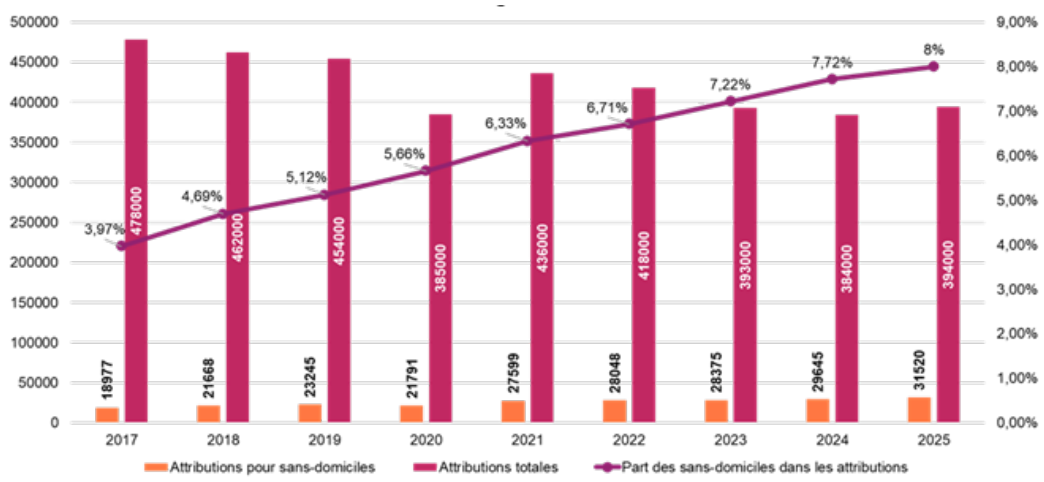
L'intermédiation locative est un des dispositifs phares du logement adapté. Elle repose sur un mécanisme simple : **un logement est loué par un propriétaire à un tiers social agréé par la préfecture, qui devient locataire et garantit le paiement des loyers**. Ce tiers sous-loue le logement à un ménage en situation de précarité, pour une durée maximale de 18 mois avec un loyer plafonné. **Entre 2018 et juin 2026, le parc a augmenté de 183 % son nombre de places pour atteindre 94 805 places, logeant entre autres 22 000 mineurs**. En dépit d'une tension accrue sur le parc privé et de l'interdiction de location des passoires thermiques, les créations annuelles nettes de places dépassent les objectifs fixés. Le coût annuel d'une place, estimé à 2 375 euros, inclut notamment des dépenses liées à l'accompagnement social.

Les **pensions de famille et les résidences accueil constituent le fer de lance pour la réinsertion des personnes sans domicile les plus éloignées** du logement, souvent marquées par des passages longs et répétés à la rue ou en hébergement. Destinées à des personnes capables de vivre de manière autonome tout en partageant une vie collective, ces structures proposent un habitat mixte associant espaces privatifs et espaces communs, moyennant une redevance mensuelle. Elles offrent un **accompagnement social et médical renforcé, assuré notamment par la présence quotidienne d'un hôte**. Les résidents disposent d'un bail mensuel tacitement reconductible, **sans limitation de durée**, offrant ainsi un véritable **chez-soi pérenne**.

Malgré une volonté forte de l'État de développer ces structures, l'objectif de création de 10 000 places supplémentaires en pensions de famille sur la période 2023-2027 apparaît aujourd'hui largement compromis. Alors que le parc comptait 15 500 places en 2017, puis 22 700 en 2022, il en comptait 26 500 au 30 juin 2026. Ainsi, la croissance annuelle moyenne de ce parc est passée de 7,9 % entre 2017 et 2022 à 4,4 % entre 2023 et 2026. **Entre janvier 2023 et juin 2026, seules 3 743 places ont été ouvertes, soit 38 % de l'objectif quinquennal de création de 10 000 places**. Pour atteindre la cible fixée, il resterait donc 6 257 places à créer d'ici à la fin de 2027, soit un rythme de production particulièrement difficile à atteindre au regard des résultats enregistrés jusqu'à présent. Les réticences de certaines collectivités territoriales sont parmi les principaux freins au développement de ces structures. Les associations soulignent par ailleurs le **caractère fragile du modèle économique**, avec un tarif journalier d'environ 19,5 euros, soit 7 117,50 euros par an, un tarif jugé insuffisant. En sus, des **barrières administratives ralentissent le développement** de ces projets. **Le rapporteur insiste sur la nécessité d'accompagner la montée en puissance de ce dispositif par une hausse du forfait journalier**.

Le dernier pilier de la réinsertion par le logement est l'attribution de logements sociaux aux personnes sans domicile. **Depuis 2018, 211 890 logements sociaux ont été attribués à des personnes sans domicile**. L'attribution d'un logement social est le vecteur d'une sortie pérenne du sans-domicilisme. **En 2026, la part de logements sociaux attribuée à des personnes sans domicile devrait atteindre 7,8 % des attributions totales contre 3,9 % en 2017**, une part ayant doublé depuis 2017 et stable depuis 2024. **En valeur absolue, cette augmentation est de 66,1 %** entre 2017 et 2025 en raison de la faible rotation du parc social et de la baisse du nombre d'attributions totales de logements sociaux. Seule une relance de la construction de logements pourrait améliorer la situation.

Évolution de l'attribution de logements sociaux entre 2017 et 2025



***Source** : Commission des affaires sociales, d'après la Dihal et l'Ancols*

C. LES ASSOCIATIONS : CHEVILLES OUVRIÈRES FRAGILISÉES PAR UN CONTEXTE SOCIAL DÉGRADÉ

Les associations sont la cheville ouvrière de la politique d'hébergement par leur rôle d'organismes gestionnaires de places mais aussi de services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO). Si les crédits dédiés au programme 177 ont augmenté de 1,3 milliard d'euros entre 2018 et 2027, **ces structures sont aujourd'hui au bord de la rupture face à une triple crise : crise des financements, crise de croissance, crise des vocations**.

Les structures de l'hébergement connaissent une **crise financière liée à la dette accumulée par la sous-budgétisation** chronique passée du programme 177, dont les conséquences sont précisées *infra*.

Les opérateurs de l'hébergement connaissent également une **crise de croissance**. L'accroissement de la taille du parc ne s'est **pas accompagné d'une transformation de l'organisation de la veille sociale**, notamment de la gestion des ressources humaines et des modes de financement. En revanche, l'année 2025 a marqué une **évolution du système d'information des SIAO** avec le **module Offre qui permettra de piloter le parc ainsi que la création d'un dossier usager informatisé**, évitant les doublons et fiabilisant l'information. Des développements ont consolidé le suivi des personnes sans domicile avec un dossier unique, facilitant le suivi et l'orientation des publics, et améliorant la connaissance des besoins ainsi que des caractéristiques socio-démographiques des personnes sans domicile.

Enfin, ce secteur souffre d'une **pénurie de recrutement**. Les revalorisations salariales issues du Ségur social ont certes permis d'améliorer les rémunérations, mais elles ne suffisent pas à compenser des conditions de travail qui demeurent peu attractives. **En 2026, l'ancienneté moyenne des écoutants au Samu social était de 2 ans, signe d'un fort roulement**. Les associations signalent des difficultés non seulement à recruter, mais surtout à fidéliser des travailleurs sociaux qui peinent à trouver du sens à leur mission et expriment parfois un profond malaise.

La transformation des critères de priorisation en véritables critères de conditionnalité de l'accès à l'hébergement d'urgence a accentué le malaise des professionnels. Confrontés à l'impossibilité de proposer une solution à des personnes pourtant vulnérables, **les écoutants éprouvent un sentiment de maltraitance institutionnelle**. En effet, ces critères ne permettent plus simplement de hiérarchiser les demandes en fonction de leur degré d'urgence, mais déterminent désormais les publics effectivement éligibles à une prise en charge. Cette évolution remet directement en cause le principe d'inconditionnalité de l'accueil en hébergement d'urgence. **À Paris, par exemple, seules sont considérées comme prioritaires les femmes victimes de violences, les femmes enceintes de plus de 8 mois et les femmes ayant un enfant de moins de 3 mois**.

De tels critères de priorisation sont également appliqués dans l'ensemble des départements, y compris dans les territoires ruraux, eux aussi confrontés à une augmentation du sans-domicilisme. Dans le Puy-de-Dôme, les publics prioritaires sont ainsi les familles ayant un enfant de moins de trois ans, les femmes victimes de violences, les personnes victimes de prostitution et celles présentant une détresse médicale, somatique ou psychique.

Cette difficulté se retrouve également dans le fonctionnement des accueils de jour. Les travailleurs sociaux sont contraints d'en fermer les portes chaque soir et de remettre à la rue des personnes dont ils savent qu'elles ne disposeront d'aucune solution d'hébergement pour la nuit. **Cette contradiction entre leur mission d'accompagnement et les moyens dont ils disposent contribue à leur épuisement professionnel et à leur sentiment d'impuissance.**

Cette difficulté d'accès à l'hébergement se traduit dans le taux de demandes non pourvues qui s'établit à 60 % des demandes entre janvier et août 2026, loin de l'objectif, pourtant modeste, de 45 % prévu dans les projets de loi de finances pour 2026 et 2027. Parmi ces demandes non pourvues, **65,7 % sont des demandes de famille**. En 2025, **88 % de ces demandes non pourvues résultaient d'un manque de places disponibles ou adaptées à la composition des ménages**. Cette progression est d'autant plus préoccupante que, selon Interlogement 93, **70 % des ménages vivant dans la rue n'appellent même plus le « 115 »**.

La saturation du parc d'hébergement, en dépit de la hausse historique du nombre de places disponibles, est devenue un facteur de départ pour les travailleurs sociaux dont le métier perd son sens. **Le mouvement « Et si nous arrêtions vraiment » du 12 au 17 octobre, qui a mobilisé une trentaine d'associations nationales du secteur de l'hébergement, est un signal d'alarme sur une précarisation de la société, se traduisant par une pression accrue sur les structures sociales sans moyens supplémentaires.**

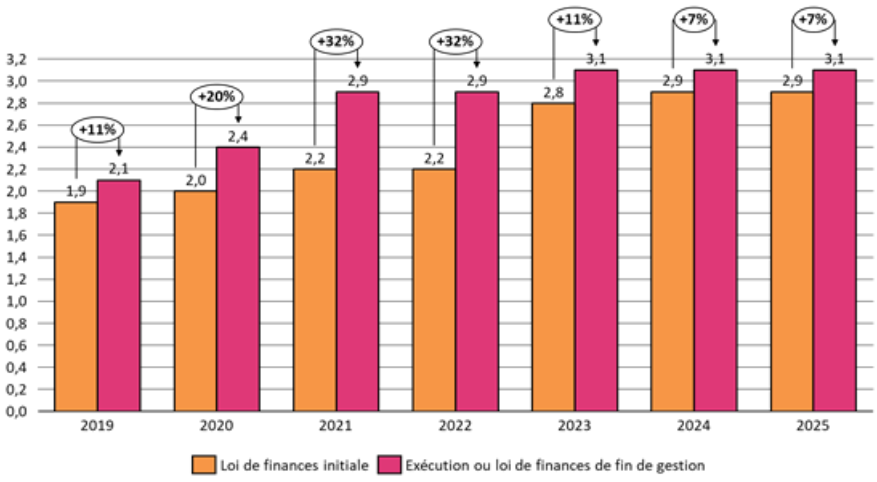
III. BUDGET 2027 : UNE CORRECTION DE LA SOUS-BUDGÉTISATION ET DES CRÉDITS EN ADÉQUATION AVEC LES AMBITIONS DU PROGRAMME

A. EN 2026, UN PROGRAMME SOUS-BUDGÉTISÉ, TENU GRÂCE À DES ÉCONOMIES DE GESTION EN COURS D'ANNÉE

Depuis 2019, le programme 177 fait l'objet d'une sous-budgétisation chronique, documentée par la Cour des comptes et un rapport conjoint des inspections générales des finances (IGF), des affaires sociales (Igas) et de l'administration (IGA). Leurs conclusions convergent : les difficultés budgétaires du programme ne résultent pas d'un dérapage des dépenses, mais d'une **insuffisante sincérisation des crédits nécessaires au maintien d'un parc d'hébergement de 203 000 places et au respect des engagements du deuxième plan « Logement d'abord ». Entre 2023 et 2025, cette sous-budgétisation était estimée à 250 millions d'euros par an.**

La sous-budgétisation du programme 177 entre 2019 et 2025

(en milliards d'euros)



***Source** : Commission des affaires sociales, d'après les LFI, LFFG, LFGAC*

Si la loi de finances pour 2026 prévoyait une hausse de 110 millions d'euros des crédits dédiés au programme 177, leur ventilation était incompatible avec le maintien d'un parc d'hébergement à 203 000 places. La hausse des moyens bénéficiait principalement au logement adapté, tandis que les crédits consacrés à l'hébergement d'urgence diminuaient de 103 millions d'euros. Avant la guerre en Iran et en intégrant des économies pour le programme 177, **la sous-budgétisation était estimée à 120 millions d'euros en 2026**.

Dans ce contexte, alors même que la crise inflationniste a renchéri les coûts de gestion, **un arbitrage interministériel, rendu au printemps, a confirmé le maintien de la capacité du parc à 203 000 places, accompagné d'un abondement de seulement 101,5 millions d'euros en projet de loi de finances de fin de gestion**. Ce montant demeurant inférieur aux besoins réels, **le maintien du parc a nécessité des économies de gestion, qui se sont notamment traduites, en cours d'année, par une baisse du tarif des places d'hébergement, au détriment de la qualité de la prise en charge**.

Cet arbitrage a toutefois eu le mérite d'intervenir plus tôt que les années précédentes : au printemps, contre fin novembre en 2024 et fin juillet en 2025. Ce calendrier a permis à la Dihal d'enjoindre aux **préfets de région de notifier aux organismes l'intégralité des ressources prévues pour 2026, leur offrant ainsi une meilleure visibilité sur leurs financements, même si ceux-ci restaient insuffisants et imposaient des économies.**

Le rapporteur alertait depuis 2023 sur les conséquences qu'entraînerait un abondement inférieur aux besoins en fin de gestion. Ce risque se concrétise aujourd'hui pour les organismes gestionnaires, qui font face à une **triple dégradation : de la qualité de l'hébergement, de leur situation financière et de la confiance envers les pouvoirs publics**.

Les organismes gestionnaires dénoncent des coupes pouvant atteindre, pour certains d'entre eux, jusqu'à 10 % de leurs crédits en 2026. Les données publiées par la Fédération des acteurs de solidarité (FAS), qui portent sur un périmètre plus large que le seul secteur de l'accueil, de l'hébergement et de l'insertion (AHI), témoignent de l'ampleur de ces difficultés. En 2025, **30,5 % des structures accueillant et accompagnant des personnes en situation de précarité disposaient d'une trésorerie négative ou inférieure à deux mois**, **45,3 % avaient fermé ou réduit au moins une de leurs activités, et 77,3 % faisaient état d'une baisse de leurs financements publics en 2025 ou annoncée pour 2026.**

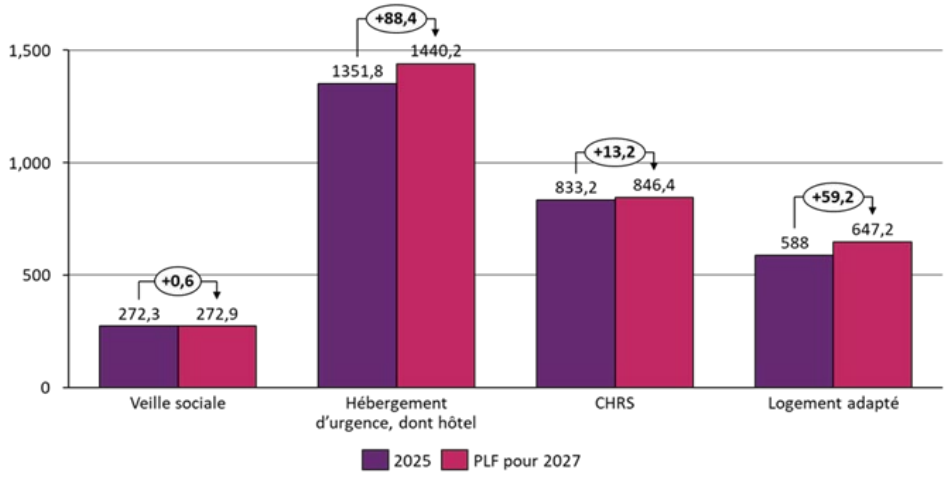
B. POUR 2027, UNE HAUSSE DE CRÉDITS À SALUER, CORRIGEANT LA SOUS-BUDGÉTISATION STRUCTURELLE DU PROGRAMME

Le projet de loi de finances pour 2027 prévoit une hausse de 208 millions d'euros des crédits du programme 177, qui résorbe intégralement la sous-budgétisation structurelle du programme 177 (*cf. supra*). **Dans un contexte de consolidation budgétaire, le rapporteur salue cet effort déterminant** en faveur de l'accompagnement des personnes sans domicile vers l'hébergement et le logement.

L'action 12, dédiée à l'hébergement et au logement adapté, concentre l'essentiel de cet effort et capte 77 % de la croissance des crédits du programme. **Elle regroupe ainsi 3,2 milliards d'euros, en hausse de 5,2 % par rapport à l'exécution 2025, soit 161 millions d'euros. Cette évolution permet de concilier deux objectifs : maintenir le parc d'hébergement à 203 000 places et poursuivre le développement du logement adapté**, conformément aux engagements du deuxième plan « Logement d'abord », dont 2027 constitue la dernière année d'exécution.

Évolution des crédits de l'action 12 du programme 177 entre 2025 et 2027

(en millions d'euros)

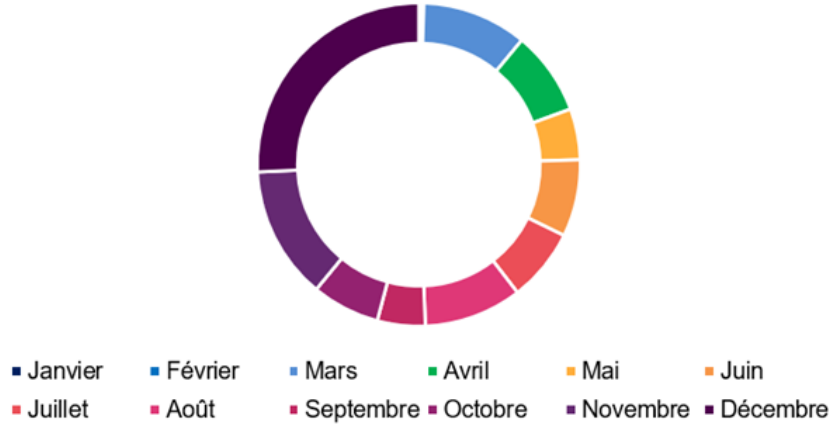


***Source** : Commission des affaires sociales, d'après les LFI, LFFG, LFGAC*

C. LE DÉFI DU PILOTAGE DES CRÉDITS : VERSER RÉGULIÈREMENT LES SUBVENTIONS AUX ORGANISMES GESTIONNAIRES

La sous-budgétisation chronique du programme 177 et la mise en réserve des crédits ont contribué à fragiliser la trésorerie des organismes gestionnaires, en raison du caractère tardif et irrégulier du versement des subventions. **Environ 50 % des subventions destinées à financer la gestion du parc d'hébergement leur sont ainsi versées au cours du dernier trimestre de l'année**. Un tel pilotage est incompatible avec la gestion annualisée du parc d'hébergement et la montée en puissance du logement adapté.

Répartition mensuelle des versements de subventions aux organismes gestionnaires en 2023



Source *: Commission des affaires sociales, d'après IGF, IGAS, IGA (2025)*

Ce pilotage budgétaire emporte trois conséquences négatives :

• en premier lieu, **il nuit à l'efficacité de la dépense publique**. Le déblocage tardif des crédits contraint les organismes gestionnaires à réserver des nuitées d'hôtel dans l'urgence, à des tarifs plus élevés que ceux qu'ils pourraient négocier si leurs besoins étaient anticipés et les financements versés de manière régulière tout au long de l'année ;

• en deuxième lieu, **il conduit les pouvoirs publics à maintenir un objectif de 203 000 places sans garantir les crédits nécessaires à son financement, ce qui place l'État et les gestionnaires dans une position particulièrement délicate** ;

• enfin, **il place les organismes gestionnaires dans une situation de dépendance à l'égard d'un éventuel abondement budgétaire en fin d'année**. En effet, le décalage entre les engagements affichés et les moyens budgétaires initialement disponibles fait peser sur les associations le risque financier du maintien du parc. Les associations doivent donc compter sur l'adoption d'une loi de finances de fin de gestion pour apurer leur trésorerie, alors même que le contenu et l'adoption de ce texte ne sont jamais garantis.

L'année 2026 marque, à cet égard, une rupture. L'abondement insuffisant du programme 177 par une éventuelle loi de finances de fin de gestion (*cf. supra*) a mis en évidence les limites de ce mode de pilotage et profondément fragilisé la confiance entre les organismes gestionnaires et les pouvoirs publics. Le risque d'une sous-budgétisation non corrigée durant l'exécution était pourtant prévisible et avait été dénoncé par le rapporteur. Il s'est concrétisé. Dès lors, **la correction de la sous-budgétisation, si elle est à saluer, est, en réalité, imposée par la gestion de l'année 2026 : les organismes gestionnaires auraient simplement cessé de maintenir un parc à 203 000 places sur simple promesse d'abondement du mauvais payeur qu'est l'État**.

Pour 2027, **l'enjeu porte désormais sur le pilotage infra-annuel des crédits. Il appartient aux services déconcentrés de l'État de garantir un versement régulier et prévisible des subventions aux associations gestionnaires des places d'hébergement d'urgence, en lissant les paiements sur l'ensemble de l'année**. Cette prévisibilité est une condition indispensable pour que la fin de la sous-budgétisation produise des effets concrets : améliorer la qualité de l'hébergement, restaurer la confiance entre les associations et les pouvoirs publics, et rétablir une situation financière soutenable pour les organismes gestionnaires.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 18 novembre 2026 sous la présidence de M. Philippe Mouiller, président, la commission des affaires sociales a examiné le rapport pour avis de Mme Nadia Sollogoub, rapporteur pour avis, sur le projet de loi de finances pour 2027 (programme « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables » de la mission « Cohésion des territoires »).

M. Philippe Mouiller, président. – Notre ordre du jour appelle l'examen de trois rapports pour avis de notre commission sur le projet de loi de finances (PLF) pour 2027.

Nous commençons par le rapport de Nadia Sollogoub sur le programme « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables » de la mission « Cohésion des territoires ».

Mme Nadia Sollogoub, rapporteur pour avis du programme « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables ». – Le programme « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables » est, comme je vous le dis au fil des ans, le dernier filet de sécurité de la République, celui qui offre un toit, une dignité, aux plus vulnérables, celui qui tente de sauver quand toutes les politiques publiques ont d'ores et déjà échoué. Cette année étant la dernière du deuxième plan Logement d'abord, permettez-moi de vous en dresser ici un bilan.

La crise sociale et immobilière que nous traversons a profondément aggravé la précarité. En une dizaine d'années, le nombre de personnes sans domicile a été multiplié par trois, pour atteindre 350 000 personnes. Le visage du sans-domicile a lui aussi changé. Longtemps associé à celui d'hommes isolés, parfois considérés comme marginaux, le sans-domicilisme reflète désormais bien davantage la société française : des familles, des femmes seules, des enfants, des personnes âgées. Toutes les catégories de la population sont aujourd'hui concernées. Et le basculement peut être rapide : un accident de la vie, une séparation, une rupture familiale peuvent suffire à faire basculer une personne dans la rue, que ce soit en centre-ville ou en zone rurale.

Les parcours des personnes décédées de la rue en témoignent : 24 % d'entre elles avaient connu un divorce ou une séparation, 9 % une rupture de contact avec un enfant, 6 % le décès d'un parent, 3 % celui d'un conjoint et 2 % des violences conjugales.

Je voudrais insister tout particulièrement sur l'évolution du profil des personnes sans domicile, qui comprend de plus en plus de familles. Chaque soir, 70 000 enfants sont hébergés, mais ce sont encore 2 355 enfants qui dorment à la rue. Parmi les demandes d'hébergement adressées au « 115 » qui restent sans réponse, près de 65 % concernent des familles avec enfants. Ces enfants restent dehors parce que notre parc d'hébergement est saturé, mais aussi parce qu'il demeure insuffisamment adapté aux familles. En 2025,

vingt enfants de moins de 15 ans sont morts de la rue. Par ailleurs, pour ceux qui ont la chance de continuer leur scolarité, les crédits dédiés à la médiation scolaire ont été supprimés, alors même que ces enfants ont naturellement plus de difficultés à l'école que les autres. Ce n'est pas seulement un drame humain, c'est un échec collectif.

Pour autant, il faut aussi reconnaître le chemin parcouru. L'État a mobilisé des moyens importants pour accompagner les personnes sans domicile et les deux plans Logement d'abord ont permis de véritables avancées. En dix ans, nous avons tourné la page de la gestion au thermomètre de l'hébergement, au profit d'un parc de 203 000 places ouvert toute l'année. La part des attributions de logements sociaux bénéficiant aux personnes sans domicile a doublé, pour atteindre 8 %. Le logement adapté connaît, lui aussi, une dynamique importante. Depuis 2018, ce sont ainsi 710 000 personnes qui ont retrouvé un logement pérenne. Le bilan est positif et concret. La dynamique engagée est vertueuse et devra être poursuivie au-delà de 2027, dans le cadre, je l'espère, d'un troisième plan Logement d'abord. Mais cette nouvelle étape devra aussi corriger plusieurs insuffisances.

Le premier point de vigilance concerne le développement des pensions de famille. La trajectoire de création des places est aujourd'hui en retard : nous ne devrions atteindre qu'environ 60 % de l'objectif quinquennal à la fin de l'année 2027. Certes, l'objectif initial était très volontariste, mais il était nécessaire. C'est d'autant plus regrettable que ce dispositif est particulièrement adapté aux personnes les plus marginalisées. Il permet de retrouver un logement sans limite de durée, tout en bénéficiant d'un accompagnement médico-social et d'une vie en collectivité.

Deux difficultés doivent être levées. Tout d'abord, le forfait journalier est trop faible, selon les associations, pour assurer la viabilité économique de ces structures. Il lui manque un à deux euros par jour. Ensuite, certains maires expriment des réticences à l'implantation de pensions de famille dans leur commune. Je vous lance donc un appel, mes chers collègues : rassurez les élus locaux de vos départements et soyez les relais de cette politique publique. Les pensions de famille ne sont pas une charge pour les territoires : elles sont un outil de réinsertion et de restauration de la dignité, je peux en témoigner dans mon territoire, la Nièvre.

Le deuxième point de vigilance concerne l'adaptation de notre politique d'hébergement au changement climatique. L'été 2026 a été le plus chaud jamais enregistré en France hexagonale, avec 53 jours cumulés de vague de chaleur et 90 % du territoire ayant connu des températures égales ou supérieures à 35 degrés. S'il apparaît aujourd'hui exceptionnel, l'été dernier préfigure pourtant des conditions estivales susceptibles de devenir ordinaires à l'horizon de 2100.

Les personnes sans domicile sont particulièrement vulnérables à ces épisodes : elles sont davantage exposées aux îlots de chaleur, disposent d'un accès plus limité à l'eau, présentent souvent un état de santé dégradé et vivent parfois dans des hébergements exigus et surpeuplés. Le bilan humain est dramatique. Selon nos estimations, lors de la première vague de chaleur, une personne sans domicile avait 1,5 fois plus de risque de mourir que le reste de la population.

Face à cette réalité, la réponse publique est restée insuffisante : des demandes d'ouverture de places sans moyens supplémentaires, des fermetures prématurées de certaines structures d'urgence, aucun crédit d'investissement consacré à la rénovation thermique du parc d'hébergement et, enfin, une répartition encore trop floue des responsabilités entre l'État, les collectivités et les opérateurs. Le prochain plan Logement d'abord devra donc intégrer pleinement cette nouvelle donne climatique. On ne peut plus penser l'hébergement sans penser les conditions dans lesquelles les personnes pourront y vivre, été comme hiver. Un plan d'adaptation aux enjeux spécifiques de l'outre-mer devra également être intégré.

Le troisième point de vigilance, enfin, concerne la restauration de la confiance entre l'État et les organismes gestionnaires. Les associations sont les chevilles ouvrières de notre politique d'hébergement. Or elles traversent une année particulièrement difficile, prises en étau entre l'augmentation des besoins, sous l'effet de la crise sociale et des poussées inflationnistes, et la diminution de leurs moyens en 2026. Cette crise se manifeste à deux niveaux.

D'une part, la saturation du parc et la hausse des besoins contraignent les écoutants du « 115 » à opérer une priorisation entre les personnes qui sollicitent un hébergement. En Île-de-France, sont prioritaires les femmes enceintes de plus de huit mois, les femmes seules avec un enfant de moins de trois mois et les femmes victimes de violences. Ce tri s'opère chaque jour, dans tous les départements, y compris les plus ruraux. Chaque jour, les opérateurs doivent écouter leur détresse et répondre à ceux qui l'expriment qu'il n'y a pas de place, leur proposer de rappeler le lendemain, tout en sachant que la réponse à formuler sera certainement la même et que l'espoir aura, entretemps, disparu. C'est une forme de maltraitance qui s'exerce aussi envers les écoutants et les travailleurs sociaux.

D'autre part, les organismes gestionnaires sont confrontés à une crise financière, aggravée par une correction partielle de la sous-budgétisation du programme 177 en 2026. Avant la guerre en Iran et en demandant des économies supplémentaires à la délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (Dihal), nous estimions qu'il manquait *a minima* 120 millions d'euros pour corriger la sous-budgétisation du programme. Le maintien du parc d'hébergement à 203 000 places n'était pas compatible avec les crédits accordés.

Pourtant, un arbitrage interministériel, rendu au printemps, a confirmé le maintien du parc à un tel niveau, accompagné d'un abondement de seulement 101,5 millions d'euros en fin de gestion. La mécanique a été simple : les associations ont dû rogner sur le tarif des nuitées et donc sur la qualité de l'hébergement pour maintenir un parc à 203 000 places. Certaines d'entre elles ont perdu jusqu'à 10 % de leurs subventions. Autrement dit, les associations ont une nouvelle fois travaillé à perte et pallié le désengagement de l'État.

Cette correction partielle de la sous-budgétisation, si elle a eu le mérite d'être annoncée tôt dans l'année, donnant de la visibilité aux acteurs du secteur, a profondément fragilisé la confiance dans la parole de l'État.

C'est pourquoi, le projet de loi de finances pour 2027 marque une inflexion importante. Avec 3,2 milliards d'euros, les crédits consacrés au programme 177 permettent enfin de corriger la sous-budgétisation structurelle. C'est une victoire majeure. Je tiens à insister sur un point : il ne s'agit pas d'une hausse des crédits du programme « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables », mais d'une sincérisation budgétaire.

Si l'enjeu de la sous-budgétisation a donc été traité, reste à relever le défi du pilotage des crédits : 50 % des subventions sont versées aux associations sur le dernier trimestre pour une activité qui est pourtant devenue annuelle, charge aux organismes gestionnaires d'avancer les frais sur leur trésorerie. Pour restaurer durablement la confiance, l'État devra lisser le versement des subventions tout au long de l'année. C'est une condition *sine qua non* pour que la correction de la sous-budgétisation se traduise concrètement par une amélioration de la qualité de l'hébergement, de la situation financière des associations et, surtout, de l'accompagnement des personnes accueillies.

En conséquence, je vous propose cette année de donner un avis favorable à l'adoption des crédits du programme 177, avec l'exigence que l'État soit, cette fois, pleinement au rendez-vous de leur exécution.

Mme Corinne Féret. – Je me réjouis, comme vous, de la prise en compte de la sous-budgétisation dans ce PLF, dont les crédits sont davantage au niveau attendu.

Vous avez annoncé le maintien de 203 000 places, comme l'an passé. Or, nous le constatons tous, cette capacité est insuffisante. Les acteurs locaux doivent donc donner la priorité à certains profils. L'ouverture de places supplémentaires est-elle prévue à court terme, pour répondre aux urgences, voire à moyen terme ?

Mme Nadia Sollogoub, rapporteur pour avis. – Je partage votre constat. Une phrase m'est revenue en tête, traduisant le désarroi des structures lors de nos auditions : « Notre unique rôle ne peut pas être de dire non. »

Le budget est enfin sincérisé, mais la capacité d'hébergement reste fixée à 203 000 places. L'objectif est d'améliorer l'encadrement et l'accueil des familles, notamment des femmes avec de très jeunes enfants, et d'adapter le bâti et les structures aux évolutions climatiques.

Une meilleure qualité d'accueil peut contribuer à éviter les retours à la rue, à condition d'accompagner réellement les personnes hébergées. Comme l'indique son intitulé, le programme doit leur offrir un parcours qui débouche sur une solution durable.

Je le rappelle chaque année, sécuriser les crédits dès le début de l'exercice permet de mieux négocier les nuitées et d'organiser cet accompagnement dans la durée. Faute de quoi, nous réservons au coup par coup des nuitées dans des hôtels de mauvaise qualité, et les personnes finissent par retourner à la rue et y rester. L'enjeu est donc d'améliorer l'accompagnement pour favoriser l'accès au logement et la rotation du parc d'hébergement.

La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits du programme « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables » de la mission « Cohésion des territoires ».

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET CONTRIBUTIONS ÉCRITES

Auditions

- **Coallia**

Elsa Robic, directrice adjointe des métiers

- **Unicef France**

Julie Lignon, chargée de plaidoyer sur les questions de lutte contre la pauvreté

Corentin Bailleul, responsable du pôle plaidoyer France

- **Fondation pour le logement des défavorisés**

Noria Derdek, responsable des études juridiques

- **Armée du salut**

Guillaume Latil, directeur général

Jean-François Maruszyczak, directeur général adjoint inclusion sociale

- **Croix-Rouge française**

Jacques Wolfrom, administrateur national

Bénédicte Souben, cheffe de projet au sein de la filière de lutte contre les exclusions

- **Samusocial de Paris**

Vanessa Benoit, directrice générale

- **Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés sanitaires et sociaux (Uniopss)**

Jeanne Dietrich, conseillère technique hébergement logement

- **Fédération des acteurs de la solidarité (FAS)**

Emmanuel Bougras, directeur politiques publiques et juridique

Laurène Rajon, responsable plaidoyer parlementaire et relations institutionnelles

- **Les Morts de la rue**

Bérangère Grisoni, présidente

- **Association nationale d'entraide féminine du Puy-de-Dôme (Anef 63)**

Hélène Rossignol, directrice territoriale Accueil, hébergement, insertion du Puy-de-Dôme (AHI 63) et politiques familiales

Marilyne Bertrand Calcato, directrice territoriale adjointe en charge du Service intégré d'accueil et d'orientation du Puy-de-Dôme (SIAO 63)

- **Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (Dihal)**

Jérôme d'Harcourt, délégué interministériel

<u>Contribution écrite</u>

- **Nexem**

LA LOI EN CONSTRUCTION

Pour naviguer dans les rédactions successives du texte, visualiser les apports de chaque assemblée, comprendre les impacts sur le droit en vigueur, le tableau synoptique de la loi en construction est disponible sur le site du Sénat à l'adresse suivante :

https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjlf2027.html