

PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2025

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

Avis



Réunie le mercredi 4 décembre 2024, la commission des affaires sociales a donné 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 », doté de **2,9 milliards d'euros de crédits de paiement pour 2025** qu'elle propose de modifier par 2 amendements.

Ce budget est marqué par une **sanctuarisation de l'enveloppe dédiée à ce programme** en période de consolidation budgétaire. En dépit de cet effort, les **organismes gestionnaires apparaissent cette année au bord de la rupture** face à une crise du logement embolisant le dispositif d'hébergement et des difficultés dans les modalités de versement des financements par les pouvoirs publics.

Cette sous-budgétisation chronique, qui ne constitue pas un dérapage budgétaire, met les associations en péril : à situation inchangée, **50 % d'entre elles pourraient disparaître d'ici fin 2025**.

**1. AUGMENTATION DU PUBLIC SANS DOMICILE : LA NÉCESSITÉ DE MAINTENIR L'EFFORT BUDGÉTAIRE****A. LE SUCCÈS DU PREMIER PLAN LOGEMENT D'ABORD ET LE DÉPLOIEMENT EN COURS DU SECOND PLAN**

La politique d'hébergement est une compétence de l'État¹, 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 théorie², des départements³. Le programme 177 prévoit les crédits de l'État en matière d'hébergement, de parcours vers le logement et d'insertion des plus vulnérables.

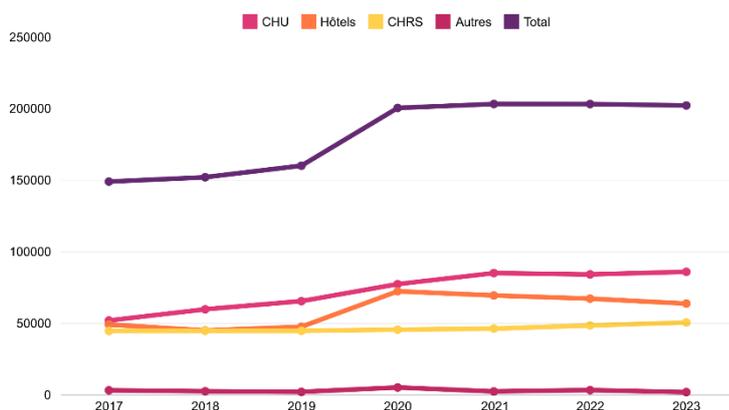
¹ Art. L. 121-7 du code de l'action sociale et des familles.

² Rapport d'information (n° 15, 2024-2025), déposé le 8 octobre 2024, de Mmes Agnès Evren, Marie-Laure Phinera-Horth, Olivia Richard et Laurence Rossignol, sur les femmes sans abri : les départements ont un investissement variable en matière d'hébergement des femmes enceintes et mères isolées, conduisant l'État à héberger également ce public.

³ Art. L. 222-5 du code de l'action sociale et des familles.



Évolution du nombre de places d'hébergement généraliste

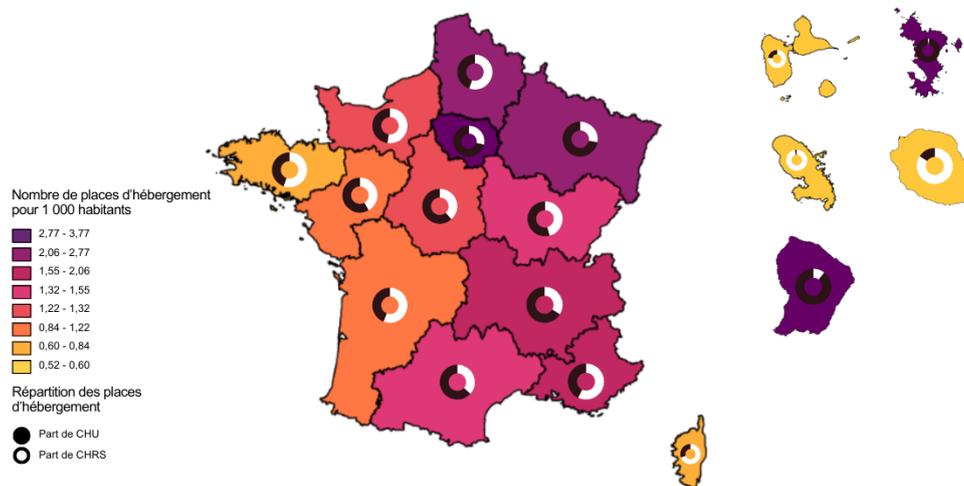


Source : Commission des affaires sociales, d'après la Dhal

En 2018, le Gouvernement a lancé une vaste refonte de la politique d'hébergement et d'insertion par le logement via le premier plan « logement d'abord ». Ce plan quadriennal (2018-2022) a rénové l'approche de la politique d'hébergement, en adoptant une approche globale : accélération du déploiement de dispositifs innovants au bilan positif (intermédiation locative, pension de famille, un chez-soi d'abord), attribution croissante de logements sociaux et très sociaux aux personnes sans domicile, prévention renforcée des ruptures de parcours résidentiel, pilotage unifié par la Direction à l'hébergement et à l'accès au logement.

L'un des principaux succès du premier plan « logement d'abord » tient à la fin de la gestion « au thermomètre » de l'hébergement, consistant à ouvrir des places en urgence durant la période de grand froid. Cette approche a été remplacée par une mise à disposition annuelle des places. En parallèle, la crise sanitaire a entraîné une augmentation significative du nombre de places dans le parc d'hébergement généraliste pour atteindre, en moyenne annuelle, 203 000 places ouvertes. Depuis, le parc se maintient à ce niveau historique. Trois dispositifs portent notamment cette hausse du nombre de places : 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.

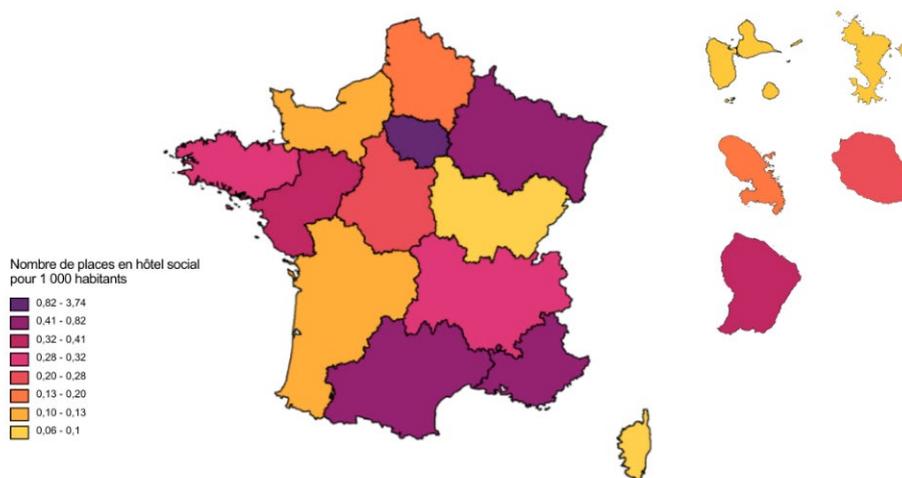
Répartition régionale des places d'hébergement (hors hôtel) au 31 décembre 2023



Source : commission des affaires sociales, d'après la Dhal

Si l'hôtel est le mode d'hébergement ayant le plus augmenté durant la crise sanitaire, pour répondre à l'urgence de la situation, il est à noter qu'il est aussi celui qui offre le plus faible accompagnement social. Il n'est donc pas souhaitable de maintenir à ce niveau le nombre de nuitées hôtelières. Il est à noter qu'après un pic atteint en 2020, le nombre de nuitées hôtelières est en réduction constante, sans pour autant revenir à son niveau pré-crise sanitaire. Ce mode d'hébergement se concentre dans les régions urbaines et dans lesquelles le parc d'hébergement et de logement sont saturés : 90 % des nuitées hôtelières se concentrent dans les métropoles.

Répartition régionale des places en hôtel social au 31 décembre 2023



Source : Commission des affaires sociales, d'après la Dhal

Selon le Gouvernement, le bilan du premier plan « logement d'abord » (2018-2022) est positif :

- 440 000 personnes ont trouvé un logement ;
- 40 000 places d'intermédiation locative ont été créées ;
- 6,6 % des logements sociaux ont été attribués à des ménages sans domicile en 2022.

Le deuxième plan « logement d'abord » (2023-2027) fixe des objectifs ambitieux : maintien du parc d'hébergement à 203 000 places, réduction de la part des nuitées hôtelières, création de 30 000 places d'intermédiation locative ainsi que de 10 000 places de pension de famille, et recrutement de 500 ETP dans la veille sociale. Ce plan est en cours de déploiement.

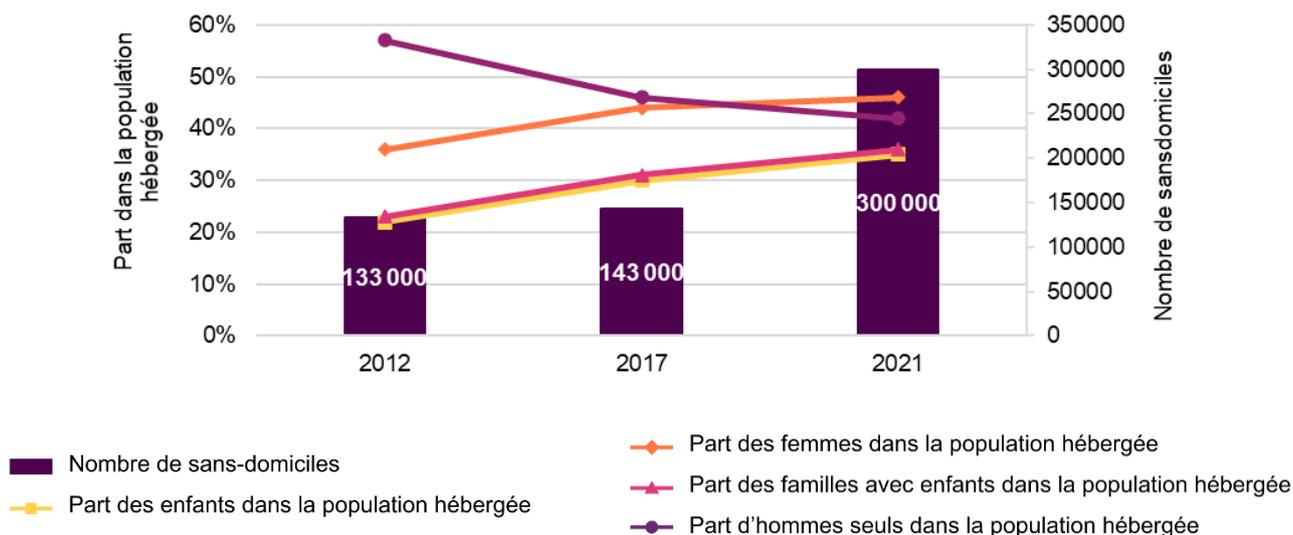
B. UNE POPULATION SANS DOMICILE EN AUGMENTATION ET AUX PROFILS DIVERSIFIÉS

La statistique publique sur la population sans domicile est lacunaire et datée. La dernière enquête « Sans domicile » de l'Insee date de 2012 et la méthodologie employée ne permettait pas de dégager une vision globale sur le sans-domicilisme en France (absence de ventilation genrée des données, concentration sur le seul public francophone et fréquentant des services d'aide). La prochaine enquête devrait être publiée en 2026, mais le rapporteur souligne que l'absence de régularité dans la collecte de ces données réduit l'efficacité du pilotage de la politique d'hébergement.

Pour autant, les décomptes et baromètres des associations du secteur permettent de constater une croissance continue du nombre de personnes sans domicile en France. Ainsi, **entre 2012 et 2023, ce nombre est passé de 133 000 à 330 000, soit une hausse de 153 %**. Toutefois, les stratégies d'invisibilisation et le non-recours aux dispositifs de soutien aux personnes sans domicile rendent difficiles la collecte de données fiables en la matière.

Par la précarisation de la société et la crise du logement, les profils des personnes sans domicile, longtemps cantonnées à un public marginalisé, évoluent. **Entre 2013 et 2021, parmi les individus hébergés, la part des enfants est passée de 22 % à 35 %**, tandis que celle des personnes seules sans enfant a diminué de 13 points. Ce public se féminise, **la part des femmes dans la population hébergée passant de 36 % à 46 %** sur cette période.

Évolution de la population sans domicile



Source : Commission des affaires sociales, d'après les enquêtes ES-DS de la Drees et les baromètres de la Fondation abbé Pierre

C. UN TISSU ASSOCIATIF AU BORD DE LA RUPTURE FACE À UN PARC D'HÉBERGEMENT SATURÉ

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 900 millions d'euros entre 2017 et 2024, **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 majeure liée à la sous-budgétisation chronique du programme 177, conduisant, au cours de l'année, à des suppressions de crédits, à de retards de versement des subventions, mais aussi à des paiements partiels de services faits. La guerre en Ukraine est un exemple de ce modèle défaillant de financement, aucune ligne budgétaire n'ayant jamais été prévue en loi de finances initiale pour financer l'hébergement des bénéficiaires de la protection temporaire.

Crise du financement des structures d'hébergement d'urgence



Source : Commission des affaires sociales

Les opérateurs de l'hébergement connaissent également une crise de croissance. Le fort **accroissement du parc d'hébergement généraliste ne s'est pas accompagné d'une transformation de l'organisation de la veille sociale** : le service d'information SIAO n'est pas abouti ni totalement déployé, la gestion des ressources humaines est défaillante, et les modes de financement ne répondent plus aux besoins des structures.

Enfin, les structures du secteur de l'accueil, de l'hébergement et de l'insertion souffrent d'une pénurie de recrutement. Si les revalorisations prévues par le Ségur social ont permis des hausses des rémunérations, il apparaît que les conditions de travail sont un frein à l'attractivité des métiers de ce secteur. Ainsi, **le Samusocial de Paris relève que ses écoutants ont, en moyenne, 7 mois d'ancienneté**, signalant un renouvellement régulier des effectifs. Les associations ont souligné leurs difficultés à recruter, mais surtout à fidéliser ces travailleurs sociaux qui ne trouvent pas de sens à leur travail, voire qui éprouvent un malaise face à celui-ci.

La mise en place, de façon formelle ou informelle, de critères de priorisation, devenues des critères de conditionnalité, d'accès à l'hébergement d'urgence a renforcé ce mal-être. L'impossibilité d'offrir des solutions à des publics vulnérables crée un sentiment de maltraitance pour les travailleurs sociaux. En sus, le tri opéré parmi les publics vulnérables remet en cause le principe d'inconditionnalité de l'hébergement d'urgence¹. Aujourd'hui, **à Paris, sont considérées comme prioritaires dans l'accès à l'hébergement les seules femmes victimes de violences, les femmes enceintes de plus de 8 mois et celles dont un enfant a moins de 3 mois.**

La **part des demandes non pourvues s'accroît depuis 2022 pour atteindre 60 % en moyenne entre janvier et juillet 2024², contre 34 % en 2023³.** En 2023, **90 % des demandes non pourvues le sont du fait d'un manque de places disponibles ou compatibles avec la composition du ménage⁴.** Cette hausse des demandes non pourvues est d'autant plus inquiétante que **70 % des ménages à la rue n'ont plus recours au « 115 »** selon Interlogement 93. La saturation du parc d'hébergement, en dépit de la hausse continue du nombre de places disponibles, est devenue un facteur de départ pour les travailleurs sociaux dont le métier perd son sens.



Source : Commission des affaires sociales

La gestion de l'accueil des déplacés ukrainiens

Depuis la guerre en Ukraine, la France accueille environ 100 000 Ukrainiens, bénéficiant du statut de la protection temporaire de l'Union européenne et non du statut de demandeur d'asile.

En 2023, environ 37 700 Ukrainiens bénéficiaient d'un dispositif pris en charge par le programme 177 : 22 700 au titre de l'intermédiation locative et 15 000 personnes au titre de l'hébergement citoyen accompagné par l'État. En 2024, il est estimé que le nombre de déplacés pris en charge par l'État se réduira à 32 000 personnes. Par ailleurs, 68 000 Ukrainiens présents sur le territoire sont autonomes.

¹ Art. L. 345-2-2 du code de l'action sociale et des familles.

² Dihal, 2024.

³ Projet de loi de finances pour 2025, projet annuel de performance du programme 177.

⁴ Unicef et Fédération des acteurs de la solidarité, *Baromètre des enfants à la rue*, 2024.

Si le déploiement rapide de solutions d'hébergement et de logement adapté est à saluer, il convient de relever que les dispositifs et les financements proposés ne répondent pas aux besoins des acteurs.

En matière de financement, **l'absence de budgétisation des ressources nécessaires à l'accueil de ce public a engendré des difficultés de trésorerie pour les organismes gestionnaires**. Dans certains territoires, alors que le recours à la carte ADA par les Ukrainiens empêche tout prélèvement, les associations ont pris à leur charge les contrats de fluides (gaz, électricité, eau), dont les montants n'ont pas été remboursés.

En matière de dispositifs d'hébergement et de logement adapté, le public restant à la charge du programme 177 correspond à un public vulnérable, souvent en incapacité de travailler (vieillesse, handicap, mère célibataire, absence de cours de français) pour lequel il n'est pas possible d'envisager un glissement des baux.

La fin prématurée des financements à destination des déplacés ukrainiens pourrait mettre à la rue une partie de ce public. L'absence de prévisibilité et de solution de repli conduisent les Ukrainiens à demander massivement l'asile, risquant d'emboliser davantage le dispositif national d'accueil des personnes demandant asile.

Le rapporteur insiste sur l'importance de prévoir une ligne budgétaire dédiée à l'hébergement, l'accompagnement social et l'insertion par le logement des déplacés ukrainiens afin d'éviter une crise sociale et diplomatique, mais aussi le report de ce public sur la demande d'asile, qui serait par ailleurs contraire à la notion d'accueil temporaire, dans l'attente d'un retour pour reconstruire l'Ukraine. À son initiative, la commission a adopté à cette fin l'amendement n° II-1725 dotant cette action de 30 millions d'euros.

2. BUDGET 2025 : UNE SANCTUARISATION BIENVENUE DES CRÉDITS, DES MESURES DE PÉRIMÈTRE QUI INTERROGENT

A. UN PROGRAMME AUX CRÉDITS SANCTUARISÉS EN COHÉRENCE AVEC LE DEUXIÈME PLAN LOGEMENT D'ABORD

Alors que le projet de loi de finances a été déposé dans le cadre d'une période de consolidation budgétaire de l'ordre de 60 milliards d'euros, **les crédits du programme 177 ont été sanctuarisés à hauteur de 2,93 milliards d'euros de crédits de paiement**. Cette sanctuarisation témoigne d'une volonté du Gouvernement de ne pas faire de la politique d'hébergement une variable d'ajustement budgétaire. Ainsi, entre 2017 et 2024, les crédits dédiés à ce programme ont augmenté de 45 %.

Cette sanctuarisation du budget répond aux besoins d'investissements du deuxième plan « logement d'abord ». Il est à noter qu'en 2023, 6 699 places d'IML ont été créées, ainsi que 9 057 places en pension de famille et 5 033 logements agréés résidences sociales. **Les objectifs de construction de 2023 ont donc été atteints, à l'exception des pensions de famille** ; ceux de 2024 semblent être également en passe de l'être d'après les données disponibles sur le premier semestre.

Résultats des objectifs annuels de création de places en 2023



Source : Commission des affaires sociales, d'après la Dhal

Pour 2025, la loi de finances apparaît en cohérence avec le deuxième plan « logement d'abord » en matière de logement adapté. L'enveloppe de l'intermédiation locative est réduite de 5,5 millions d'euros. Cependant, cette baisse est liée à une évolution du périmètre et à la prise en compte de la sous-exécution de l'IML. Ces deux facteurs purgés, les crédits de l'IML issue du « plan logement » d'abord sont en hausse de 10 millions d'euros. L'enveloppe dédiée aux pensions de famille augmente du même montant pour atteindre 182,4 millions d'euros, tandis que celle à destination des résidences sociales est constante.

Le rapporteur tient à saluer l'effort réalisé **en matière de veille sociale, le budget passant de 212,5 à 236,5 millions d'euros, soit une augmentation de 11,3 %.** En année pleine, le coût des 500 ETP supplémentaires dans les SIAO s'élève à 36 millions d'euros. Depuis 2024, le budget de la veille sociale a augmenté de 46 millions d'euros, finançant les ETP supplémentaires. Cette augmentation permet également de corriger un écart de budgétisation historique de 3 % entre la loi de finances initiale et l'exécution faite.

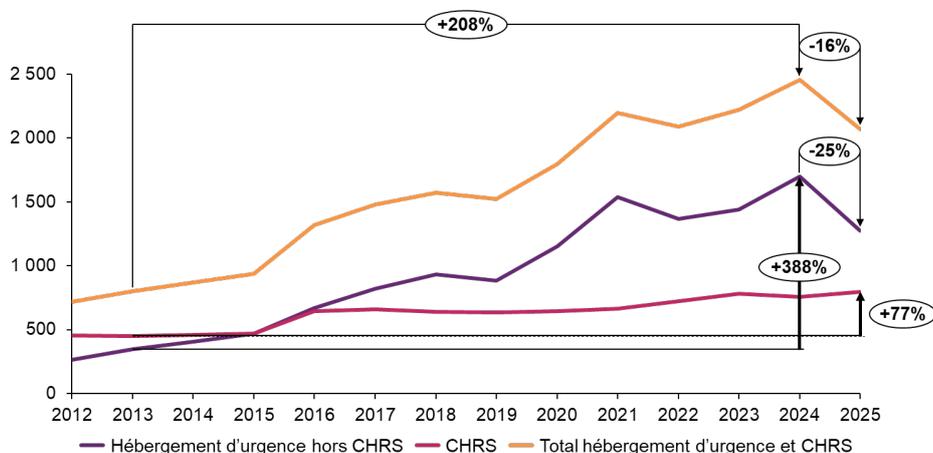
Enfin, il reste à souligner que **le coût des mesures du Ségur, estimé à 88 millions d'euros, a été mal compensé** dans le secteur de l'accueil, de l'hébergement et de l'insertion. Le rapporteur insiste sur la nécessité d'une compensation intégrale pour les structures du secteur.

B. DES MESURES DE PÉRIMÈTRE EN CONTRADICTION AVEC L'OBJECTIF DE MAINTIEN DE LA TAILLE DU PARC D'HÉBERGEMENT

Si les crédits du programme 177 sont préservés, **les mesures de périmètre prévues par le projet de loi de finances pour 2025 apparaissent comme étant incohérente avec l'objectif de maintien du parc d'hébergement.** Les crédits dédiés à l'hébergement sont en baisse de 16 % entre la loi de fin de gestion pour 2024 et la loi de finances initiale pour 2025. Ce sont notamment les crédits de l'hébergement d'urgence qui sont en chute de 25 %, tandis que l'enveloppe dédiée aux CHRS connaît une légère augmentation.

Évolution des crédits dédiés à l'hébergement

(en millions d'euros)



Source : Commission des affaires sociales, d'après les projets de loi de règlement (2012-2023), le projet de loi de fin de gestion pour 2024 et le projet de loi de finances initiale pour 2025

Or, en moyenne, le coût par place d'une nuitée hôtelière est de 19,09 euros, de 26,05 euros en centre d'hébergement d'urgence et de 38,58 euros en CHRS¹. **À moins de recourir davantage aux hôtels sociaux, le maintien de 203 000 places d'hébergement n'apparaît pas compatible avec la diminution de 74 millions d'euros de l'enveloppe dédiée à l'hébergement d'urgence, et ce même en tenant compte de l'augmentation de 38 millions d'euros des crédits dédiés aux CHRS.**

¹ Cour des comptes, *Les relations entre l'État et les gestionnaires de structures d'hébergement*, 2024.

Les nuitées hôtelières sont une économie de court terme mais engendrent un coût social élevé à moyen terme. 72 % des familles hébergées sont en hôtel¹. Pourtant, ces structures ne disposent pas de cuisine, sont souvent insalubres et ne bénéficient pas d'un accompagnement social suffisant. Les enfants ne peuvent pas y développer leur autonomie, leur vie affective et étudier. **Il est constaté que 19,2 % des enfants sans domicile, dont une majorité réside à l'hôtel, ont des troubles suspectés de santé mentale contre 8 % pour la population générale**². La promiscuité avec un public parfois marginal, alimente un sentiment d'insécurité pour ces familles et peut créer chez les enfants un trouble réactionnel à la précarité.

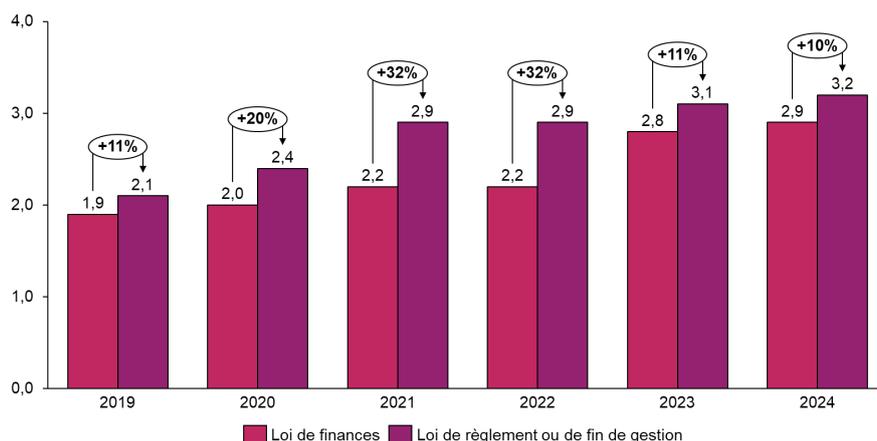
C. LE RISQUE D'UNE SOUS-BUDGÉTISATION DES BESOINS RÉELS

Depuis 2017, le programme 177 fait l'objet d'une sous-budgétisation chronique. Selon la Cour des comptes³, seule la loi de finances pour 2022, année de prise en main du pilotage du programme 177 par la Dihal, a été correctement budgétisé – bien que la guerre en Ukraine et le déploiement du Ségur aient conduit à un abondement de 700 millions d'euros en fin d'année.

Pour l'année 2024, le projet de loi de fin de gestion prévoit 250 millions d'euros supplémentaires à destination du programme 177. **Cet abondement n'est pas le révélateur d'un dérapage budgétaire, mais d'une sous-budgétisation chronique d'environ 250 millions d'euros** qui se retrouve d'année en année et qui a des répercussions majeures tant en matière de pilotage que de contrôle de la politique publique d'hébergement.

Sous-budgétisation du programme 177

(en milliards d'euros)



Source : Commission des affaires sociales, d'après les lois de finances et de règlement (2019-2023), et les projets de loi de finances initiale et de fin de gestion pour 2024

La sous-budgétisation participe à la dégradation de la trésorerie du tissu associatif et à une inefficience dans le pilotage du parc d'hébergement. Pour le tissu associatif, la sous-budgétisation, conjuguée à la réserve de précaution et au surgel de crédits, engendre un déblocage tardif des crédits à leur destination, notamment pour les organismes gestionnaires au régime de la subvention. Ainsi, **environ 40 % des subventions annuelles des centres d'hébergement d'urgence sont versées en novembre et en décembre**, les associations devant avancer ces frais sur leur trésorerie⁴ et fonctionner sans visibilité. **Si la situation perdure, les associations estiment que 50 % des organismes gestionnaires pourraient disparaître d'ici fin 2025.**

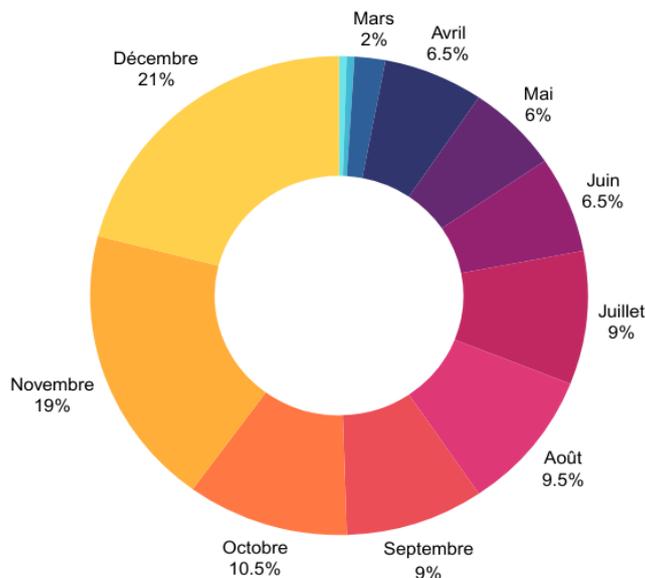
¹ Unicef et Fédération des acteurs de la solidarité, *Baromètre des enfants à la rue*, 2024.

² Observatoire du Samusocial de Paris, *ENFAMS : Enfants et familles sans logement personnel en Ile-de-France Premiers résultats de l'enquête quantitative*, 2014.

³ Cour des comptes, *Les relations entre l'État et les gestionnaires de structures d'hébergement*, 2024.

⁴ Cour des comptes, *Les relations entre l'État et les gestionnaires de structures d'hébergement*, 2024.

Répartition mensualisée des versements annuels de subventions aux centres d'hébergement d'urgence (hors hôtels) en 2023



Source : Commission des affaires sociales, d'après la Cour des comptes (2024)

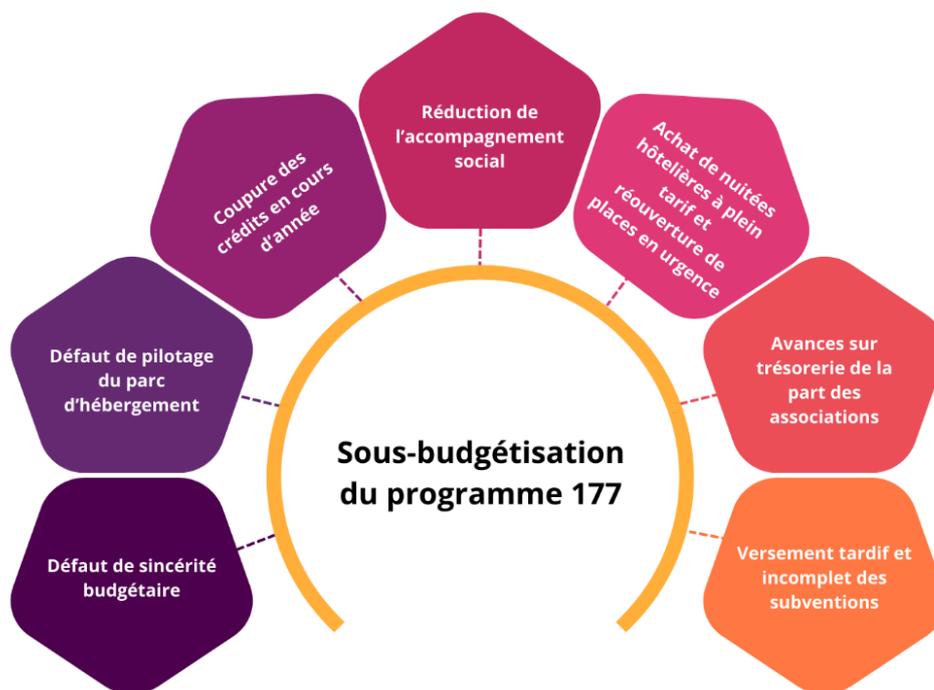
En matière d'efficacité de la dépense publique, cette sous-budgétisation avec un abondement hivernal de crédits crée des surcoûts : **les services déconcentrés sont surmobilisés durant le dernier trimestre pour signer des avenants aux conventions et financer les associations, les organismes gestionnaires débloquent des places en urgence coûtant plus cher que si elles avaient été programmées, et aucun contrôle réel de la dépense ne peut avoir lieu.**

Concernant le contrôle de la politique d'hébergement, **la sous-budgétisation chronique est le marqueur, selon la Cour des comptes, d'un « défaut de sincérité »**¹. La loi de finances de fin de gestion, abondant le programme au mois de décembre des crédits manquants, est laconique dans ses justifications, privant le Parlement d'une capacité de contrôler l'action du Gouvernement. À titre d'exemple, le projet de loi de fin de gestion pour 2024 précise uniquement que les 250 millions d'euros supplémentaires financeront de l'hébergement d'urgence, sans plus de détails.

Ainsi, face à cette sous-budgétisation chronique, il apparaît nécessaire de créer les conditions d'un retour à une gestion saine des crédits pour assurer un pilotage efficient du parc d'hébergement. Pour répondre à cet objectif, le rapporteur considère qu'il est indispensable **d'allouer, dès la loi de finances initiale, le montant adéquat et de réduire à 0,5 % des crédits la réserve de précaution qui est consommée tous les ans.** À l'initiative du rapporteur, la commission a adopté à cette fin l'amendement n°II-1742 qui abonde de 250 millions d'euros les crédits du programme. En parallèle, il conviendrait de revoir la nature des centres d'hébergement d'urgence financés par subventions. Pour cela, **une nouvelle catégorie d'ESSMS pourrait être créée afin que les CHU disposent d'un versement par douzième des financements prévus par un contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens.**

¹ Ibid.

Effets de la sous-budgétisation



Source : Commission des affaires sociales

Réunie le mercredi 4 décembre 2024 sous la présidence de Philippe Mouiller, la commission des affaires sociales a donné 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, sous réserve de l'adoption de deux amendements n^{os} II-1725 et II-1742 visant respectivement à garantir le financement des dispositifs d'accueil des Ukrainiens déplacés en France et à corriger une sous-budgétisation chronique du programme.



Philippe Mouiller
Sénateur (LR) des Deux-Sèvres
Président



Nadia Sollogoub
Sénateur (UC) de la Nièvre
Rapporteur

Consulter le dossier législatif

<https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjlf2025.html>