L'ESSENTIEL
SUR LE RAPPORT LÉGISLATIF POUR AVIS

Commission des
AFFAIRES ÉCONOMIQUES

SÉNAT

Mission « Cohésion des territoires »
Volet Logement et hébergement

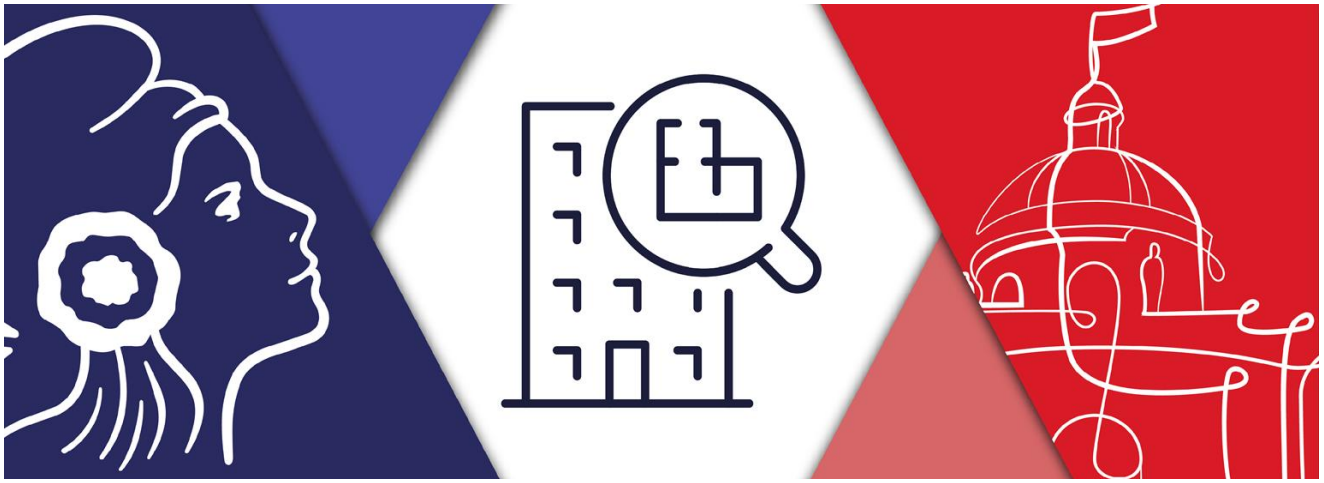
Projet de loi de finances pour 2027

Réunie le mercredi 25 novembre 2026, la commission des affaires économiques a donné un avis favorable aux crédits de la mission « Cohésion des territoires ». La rapporteure pour avis, Amel Gacquerre, constate que la **stabilité des crédits des trois programmes de la mission dédiés au logement** masque en réalité des **variations importantes**.

Elle déplore que le **tournant opéré par l'État en matière de rénovation énergétique**, avec un nouveau recentrage des aides et une débudgétisation, ait été pris **sans concertation avec le Parlement**. Si les certificats d'économie d'énergie (CEE) sont un outil pertinent compte tenu du contexte budgétaire, le resserrement des aides aux gestes décidé en septembre 2026 génère l'incompréhension des ménages et crée de l'instabilité pour les acteurs économiques.

Elle approuve toutefois la **stabilisation de la réduction de loyer de solidarité** à 900 millions d'euros. Elle soutient également les **mesures d'économies engagées sur les aides personnelles au logement**, malgré la complexité de mise en œuvre du « droit d'option » des foyers les plus aisés. Elle est en revanche réservée sur la nouvelle mécanique budgétaire conduisant à verser au Fnap une fraction des astreintes « Dalo » pour contribuer au financement du logement outre-mer.

Elle salue enfin l'augmentation de 101,5 millions d'euros des **crédits de l'hébergement d'urgence** en 2027, qui ne traduit pas une ambition renforcée ni l'ouverture de nouvelles places, mais un simple **retour au droit commun**, avec un budget enfin sincère. Cela revient à doter l'hébergement d'urgence, dès la loi de finances initiale, de **crédits suffisants pour financer le parc existant** et éviter les **rallonges budgétaires de fin d'année** qui privent les acteurs de visibilité. L'insincérité des budgets précédents empêchait aussi de mettre en œuvre **la volonté du législateur** quant à l'ouverture de nouvelles places, les crédits correspondants étant fléchés vers le financement du parc existant. Partant du constat que ce PLF apporte enfin une réponse à la sous-budgétisation chronique du programme, la commission propose un **amendement visant à rendre effective la création, votée fin 2024 par le Parlement, mais jamais mise en œuvre, de 2 000 places dédiées aux femmes proches de la maternité et leurs enfants**.



25 NOVEMBRE 2026

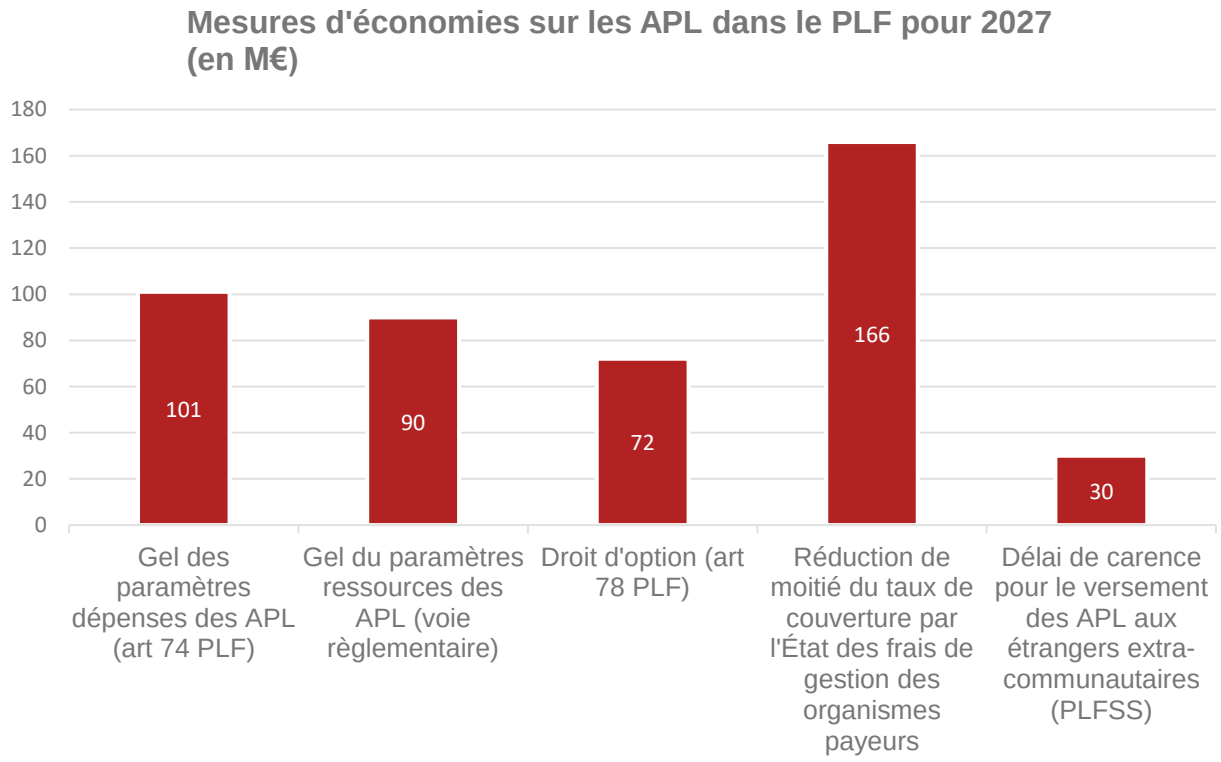
I. Une stabilisation des aides personnelles au logement (APL) et des prélèvements pesant sur les bailleurs sociaux

A. Des dépenses d'APL maîtrisées en raison de mesures d'économies

Les crédits dédiés aux APL en 2027 s'élèveraient à **16,5 milliards d'euros**, un montant stable par rapport à la loi de finances pour 2026, mais en **baisse de 700 millions d'euros** par rapport à l'exécution 2026. L'écart s'explique notamment par l'ouverture de **645 millions d'euros en loi de finances de fin de gestion**, pour tenir compte du **dynamisme en 2026 des APL**, qui sont une aide « de guichet ».

Outre une demande plus élevée que prévu, la rapporteure relève que la budgétisation 2026 reposait sur certaines hypothèses finalement non réalisées :

- seuls les **paramètres « ressources »** des APL ont finalement été gelés, pour une économie surévaluée de 35 millions d'euros, le gel des paramètres « dépenses » initialement présenté ayant ensuite été abandonné, provoquant un surcoût de 47 millions d'euros ;
- les crédits inscrits en 2026 étaient fondés sur une **suppression des APL pour les étudiants rattachés aux foyers fiscaux aisés**, devant permettre une économie de 207 millions d'euros : cette mesure n'a finalement pas été retenue dans le texte initial, sans pour autant que les crédits ne soient ajustés ;
- quant au **recentrage des APL versées aux étudiants extracommunautaires sur les seuls boursiers**, il n'a finalement pas touché les étudiants salariés ni les apprentis, pour une économie de 80 millions d'euros au lieu de 100 millions d'euros.



La rapporteure émet des réserves sur le « **droit d'option** », qui impose aux 20 % de foyers les plus aisés un choix entre le bénéfice de l'APL pour un enfant étudiant et l'avantage fiscal lié à son rattachement au foyer fiscal.

La mise en œuvre de cette mesure paraît **particulièrement complexe**, en raison du **nécessaire croisement des données fiscales et des caisses d'allocations familiales**, ainsi que du **décalage entre calendrier universitaire et année civile**.

Le Gouvernement estime à **72 millions d'euros** les économies générées, sans préciser les hypothèses retenues quant au choix des 173 000 ménages concernés.

La commission soutient les travaux menés par la rapporteure spéciale du volet logement et hébergement de la mission « Cohésion des territoires » visant à proposer une solution plus lisible pour les ménages et à la mise en œuvre plus simple.

B. Une stabilisation des prélèvements pesant sur les bailleurs sociaux dans un contexte d'approfondissement de la crise du logement

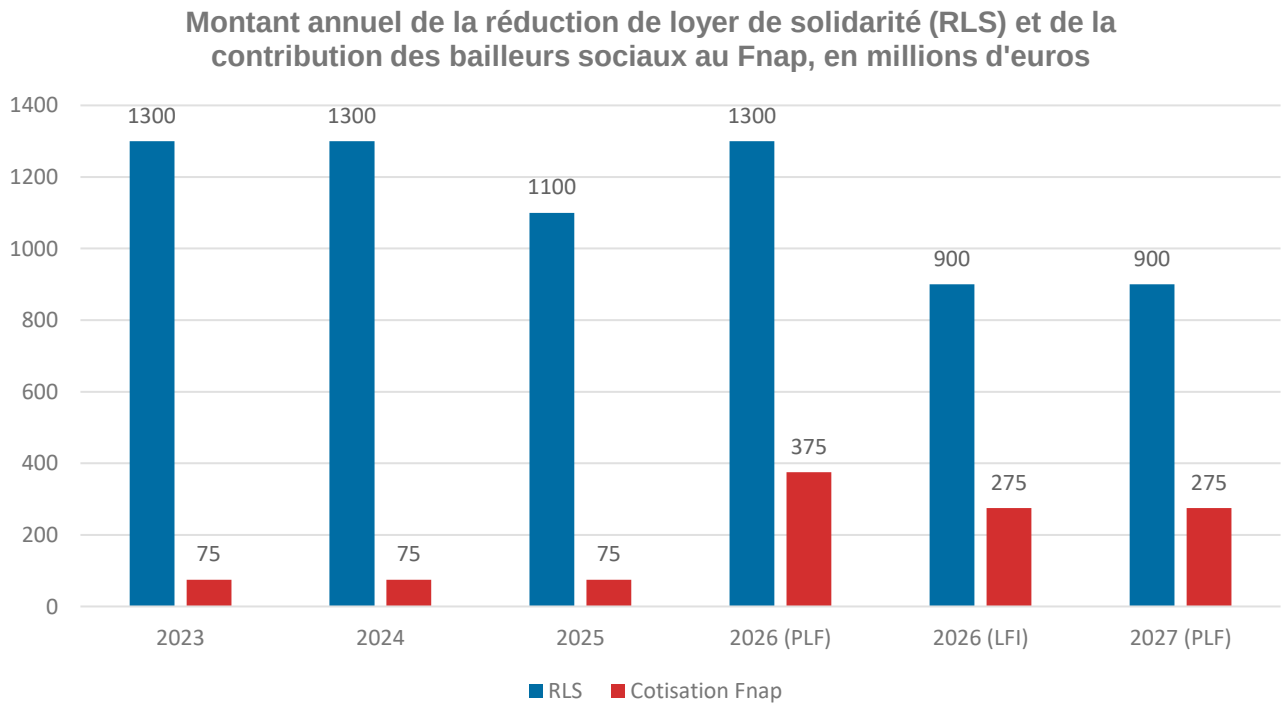
La **réduction de loyer de solidarité** (RLS) serait stable en 2027 par rapport à l'an dernier, à 900 millions d'euros, après 1,1 milliard d'euros en 2025 et 1,3 milliard d'euros en 2024.

La commission salue la reprise par le Gouvernement, dès le PLF initial, du montant obtenu l'an dernier par amendements parlementaires, alors que le Gouvernement prévoyait initialement une RLS d'1,3 milliard d'euros !

900 M€

C'est le montant de la **réduction de loyer de solidarité (RLS)** prévu en 2027, identique à celui de 2026.

Elle salue également la stabilisation du **montant de la contribution des bailleurs sociaux au Fnap**, que l'article 52 du PLF pour 2027 fixe à 275 millions d'euros. Il s'agit, là encore, d'une évolution obtenue l'an dernier par amendements parlementaires.



Cette stabilité intervient néanmoins dans un **contexte préoccupant pour la construction de logements sociaux**. L'enquête menée par la DHUP en septembre fait apparaître une **prévision d'agréments** comprise entre 86 000 et 97 000 logements hors renouvellement de l'offre ANRU, **en retrait par rapport aux 102 094 logements agréés en 2025** et en deçà de l'objectif de 100 000 agréments fixé par le Fnap pour 2026, auquel a été adjoint une tranche complémentaire de 5 000 logements.

Une extension du Fnap au logement outre-mer

La **rapporteure émet des réserves** sur l'affectation au Fnap, par l'article 51 du PLF, d'une fraction des **astreintes versées par l'État pour non-respect de ses obligations au titre du droit au logement opposable (DALO)**, normalement destinées au Fonds national d'accompagnement vers et dans le logement (FNAVDL). Cette fraction représenterait 30,4 millions d'euros en 2027 et contribuerait au financement du **logement social outre-mer**.

Ce transfert ne devrait pas affecter les ressources du FNAVDL, stabilisées par un écrêtement au-delà de 50 millions d'euros, même s'il donne toutefois l'illusion d'une nouvelle ressource pour le logement outre-mer, alors même que les **crédits de la ligne budgétaire unique diminuent de 28 % en 2027**, soit de près de 140 millions d'euros.

II. Un soutien à la rénovation des logements qui passe de moins en moins par le vecteur budgétaire

A. Un changement de cap sur la rénovation du parc privé opéré sans le Parlement

1. Une réduction de 200 millions de la dotation de l'État à l'Anah

La dotation de l'État à l'Agence nationale de l'habitat (Anah) s'élèverait à 1,2 milliard d'euros de crédits de paiement en 2027, en baisse de **217 millions d'euros** par rapport à 2026.

Cette réduction est due à deux évolutions :

- le financement des aides « monogestes » exclusivement par les **certificats d'économie d'énergie (CEE) en 2027**. La part de CEE dans le budget de l'Anah serait encore rehaussée en 2027, après 33 % en 2026 contre seulement 12,5 % en 2025 ;
- le **recentrage des aides à la rénovation énergétique sur la décarbonation** depuis le 1er septembre 2026, dans le cadre du Plan électrification.

La rapporteure prend acte de ce tournant pris par le Gouvernement, qui conduit à centrer l'action de l'Anah sur les rénovations globales, mais déplore qu'il ait été pris sans association du Parlement.

Les aides aux gestes, qui concerneront en pratique principalement la pose de pompes à chaleur, ne seront plus gérées par l'Anah, mais transférées vers le marché, ce qui n'est pas anodin.

Si les CEE sont un outil intéressant dans le contexte budgétaire actuel, la commission appelle toutefois à la **vigilance**, comme l'an dernier, notamment parce que le recours aux CEE fait peser le coût du soutien à la rénovation énergétique sur la **facture d'énergie** des ménages et sur les **prix à la pompe**.

2.Une hausse des autorisations d'engagement qui traduit un nécessaire « rattrapage »

En parallèle, les autorisations d'engagements de l'Anah seraient en très forte hausse, de l'ordre de 4 milliards d'euros. Cette hausse ne signifie pas de nouveaux moyens pour l'agence, mais résulte du passage à une budgétisation différente des crédits de paiement et des autorisations d'engagement, qui permet de matérialiser le « **reste à payer** » de l'Agence en 2026.

158 429

logements concernés par des dossiers en attente d'engagement à fin 2025

Source : *Agence nationale de l'habitat*

Le défi pour 2027 sera, pour l'Anah, d'engager un maximum de dossiers déposés afin de **résorber le stock important de dossiers accumulés fin 2025**, où la dynamique de dossiers déposés avait contribué à la **fermeture temporaire** du guichet.

En 2026, la priorité a été donnée au traitement des dossiers **déposés en 2025**, mais non encore engagés, si bien que le nombre de dossiers engagés a été supérieur à celui de dossiers déposés sur MaPrimeRénov' Accompagné : cette situation a conduit à un **allongement important** des délais de traitement des dossiers.

Ce sont les dossiers les plus complexes qui pâtissent de délais moyens d'engagement les plus longs : **environ 280 jours** pour MaPrimeRénov' parcours accompagné à fin 2026, **environ 260 jours** pour MaPrimeRénov' Copropriétés contre **49 jours** pour MaPrimeRénov' par gestes.

Les délais d'instruction sont également allongés par les **procédures de contrôle dans le cadre de la politique de lutte contre la fraude**, dont la rapporteure souligne néanmoins les bons résultats. En complément des nouveaux outils introduits par la loi du 30 juin 2025 contre toutes les fraudes aux aides publiques, ils ont un effet dissuasif permettant de **réduire le nombre de dossiers frauduleux déposés**.

42 M€

Montant de la fraude évitée en 2026 (janvier-août)

Source : *Agence nationale de l'habitat*

3.Une politique de rénovation qui doit rester ambitieuse

La commission salue les bons résultats du **Plan initiative copropriétés (PIC)** qui offre depuis 2018 aux collectivités et aux opérateurs une boîte à outils graduée pour repérer précocement les copropriétés en difficulté et contribuer à leur redressement. Il est impératif de pérenniser ce plan **au-delà de 2028** et de sanctuariser dès maintenant les moyens nécessaires à sa poursuite.

De manière générale, dans le contexte morose actuel où l'activité de l'entretien-amélioration du bâtiment recule de 1,5 % sur un an au deuxième trimestre 2026, la rapporteure réaffirme son soutien à une politique ambitieuse de **rénovation des logements**.

En matière de rénovation énergétique, plutôt que de tout miser sur des rénovations globales qui peuvent décourager les plus modestes en raison de **restes à charge élevés**, la rapporteure propose depuis plusieurs années l'élaboration, conjointement avec la filière, d'un **parcours de rénovation progressif, « gestes par gestes »** ainsi qu'une meilleure mobilisation des réseaux bancaires, dans la lignée des travaux de la mission sur la « Banque de la rénovation » dont elle faisait partie. Elle recommande également une meilleure prise en compte de l'**adaptation des logements aux fortes chaleurs dans les politiques de rénovation énergétique**, en lien avec les orientations prises par la commission lors de l'examen du projet de loi Relance et Décentralisation examiné l'été dernier au Sénat.

B. Dans le parc social, l'absence de nouveaux engagements en faveur de la rénovation contrebalancée par la prolongation de « Seconde vie »

En 2027, aucune nouvelle ligne de crédits n'est prévue en faveur de la rénovation du parc social : comme l'an dernier, le **fonds pour la rénovation du parc social (FREPS)** serait uniquement doté de crédits de paiements pour couvrir les besoins engagés en 2024-2025.

L'an dernier, la commission appelait à clarifier l'avenir du dispositif « **Seconde vie** », qui soutient les rénovations lourdes de logements sociaux anciens leur permettant d'atteindre une performance énergétique élevée (A ou B) : l'exonération de taxe foncière pendant 25 ans qu'offre ce dispositif passerait à 15 ans au-delà du 31 décembre 2026.

La commission salue la prolongation à 2030, par l'article 8 du PLF, de l'exonération de taxe foncière dans le cadre de « Seconde vie », qui est primordiale pour l'équilibre économique de ces opérations de rénovation ambitieuses.

Enfin, 20 millions d'euros de crédits de paiements sont inscrits pour honorer des opérations engagées ces dernières années dans le cadre de **l'engagement de renouveau du bassin minier** de l'État aux côtés de la région Hauts-de-France et des bailleurs sociaux. En revanche, le budget ne prévoit pas l'ouverture d'**autorisations d'engagement** alors qu'il reste 820 logements à réhabiliter pour achever le programme, qui est pour l'instant un succès.

10 300

Logements réhabilités dans le cadre de l'ERBM entre 2018 et fin 2025

Source : *Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP)*

III. Un budget enfin sincère pour l'hébergement d'urgence

A. Une hausse des crédits qui ne traduit pas une ambition rehaussée

Le budget pour 2027 prévoit une hausse de **101,5 millions d'euros** des crédits dédiés à l'hébergement d'urgence. Il s'agit non pas d'un relèvement des ambitions, mais d'une « sincérisation » du budget, c'est-à-dire de **l'octroi, dès le projet de loi de finances, de crédits suffisants pour assurer le financement du parc existant** à 203 000 places.

Le parc d'hébergement fait en effet l'objet d'une **sous-budgétisation chronique** que la commission dénonce d'année en année. Les **rallonges budgétaires** de fin d'année, qui sont source d'incertitudes pour les structures gestionnaires, sont la norme depuis au moins 2015 !

En 2026, malgré une hausse de 81 millions d'euros par rapport à 2025, les crédits n'ont, une nouvelle fois, **pas suffi pour assurer le financement du parc d'hébergement** : 101,5 millions d'euros ont été inscrits en loi de finances de fin de gestion.

> Cette sincérité budgétaire est fondamentale à l'aube d'une **année électorale** où le recours aux mécanismes de rattrapage de fin d'année aurait fait peser une incertitude insoutenable sur les structures. Mais n'oublions pas qu'**il ne s'agit pas d'un effort budgétaire** en faveur de l'hébergement d'urgence, mais d'un simple retour au **droit commun**.
>
> **Amel Gacquerre, rapporteure pour avis**

Les 101,5 millions d'euros inscrits en 2027 ne sont donc que les **crédits nécessaires au bouclage du financement du parc, à nombre de places constant** depuis 2024.

B. Le parc d'hébergement d'urgence : dernier maillon de l'accueil, premier maillon d'un parcours résidentiel grippé

La situation des personnes à la rue reste dramatique. Le 18 août dernier, 6 840 personnes, dont 2 355 enfants, sont ainsi restées sans solution d'hébergement à la suite de leur demande au 115, un nombre en hausse de 9 % par rapport à l'an dernier.

514

Nombre d'enfants de moins de trois ans sans hébergement à la suite d'une demande au 115 le 18 août 2026

Source : *Baromètre « Enfants à la rue » publié par la Fédération des acteurs de la solidarité et l'UNICEF.*

Face à la **saturation**, des services de l'État demandent aux SIAO d'instaurer des **critères de priorisation** qui remettent en cause l'**inconditionnalité de l'accueil** et placent les **travailleurs sociaux** dans une situation morale inextricable. En effet, le parc d'hébergement généraliste est à la fois le **dernier maillon du principe « d'accueil inconditionnel »** alors que les autres dispositifs spécifiques sont saturés, et le **premier maillon vers l'accès au logement**, alors que le parcours résidentiel est bloqué, la politique du « logement d'abord » ne parvenant pas, malgré son succès, à résorber la demande d'hébergement provenant souvent de publics complexes.

L'an dernier, la rapporteure soulignait que l'insincérité budgétaire empêchait tout débat sur le nombre de places d'hébergement. En 2025, l'inscription en commission mixte paritaire de crédits pour créer **2 000 places supplémentaires à destination des femmes proches de la maternité et de leurs enfants** n'a jamais été suivie d'effet : les crédits correspondants aux places supplémentaires souhaitées par le législateur ont été fléchés vers le financement du parc existant, pour compenser l'insincérité budgétaire du programme.

Dès lors que le budget pour 2027 règle cette sous-budgétisation, la rapporteure estime que la volonté du législateur doit être respectée.

En ligne avec les amendements sénatoriaux adoptés lors de l'examen du budget pour 2025 et retenus en commission mixte paritaire, la rapporteure a proposé à la commission l'adoption d'un amendement visant à créer 2 000 places d'hébergement pour les femmes enceintes ou proches de la maternité et leurs enfants, pour un montant de 29,2 millions d'euros.

C. Au-delà du nombre de places, des besoins en accompagnement social de plus en plus importants

Les associations auditionnées par la rapporteure soulignent que **les besoins en accompagnement social** des personnes hébergées sont de plus en plus importants alors que les structures gestionnaires sont **fragilisées par l'accroissement des charges**. Pour y répondre, le budget pour 2027 prévoit une hausse de **59,5 millions d'euros** du soutien aux structures : il s'agit d'un effort bienvenu, qui ne répond toutefois pas à l'intégralité des besoins liés aux facteurs inflationnistes.

804 000

Personnes sans domicile ayant accédé à un logement stable dans le cadre du plan « Logement d'abord » depuis 2018

Source : *ministère chargé de la Ville et du Logement*

Les gestionnaires de structures de logement adapté font, eux aussi, face aux mêmes tensions sur leur modèle économique qui affecte leur capacité à proposer un accompagnement social adapté aux résidents. Néanmoins, la rapporteure salue les **29 millions d'euros** inscrits pour poursuivre la montée en charge du plan « Logement d'abord II » qui a démontré son efficacité.

POUR EN SAVOIR PLUS

« Jaune budgétaire » sur l'effort financier de l'État en faveur de la rénovation énergétique des bâtiments, annexe au projet de loi de finances pour 2027

Avis budgétaire d'Amel Gacquerre au nom de la commission des affaires économiques sur le volet « Logement » des crédits de la Mission « Cohésion des territoires » du projet de loi de finances pour 2026

Revue de dépenses relative à la dépense publique en faveur du logement social, Inspection générale des finances, août 2026



Dominique ESTROSI SASSONE
Président
Alpes-Maritimes
Les Républicains



Amel GACQUERRE
Rapporteure
Pas-de-Calais
Union Centriste et Indépendants

secretariat-com-eco@senat.fr 01.42.34.23.20 www.senat.fr