

**N° 139**

**SÉNAT**

SESSION ORDINAIRE DE 2025-2026

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 24 novembre 2025

---

**RAPPORT GÉNÉRAL**

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances, considéré comme rejeté par l'Assemblée nationale, pour 2026,*

Par M. Jean-François HUSSON,

Rapporteur général,

Sénateur

TOME III

**LES MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES**

**(seconde partie de la loi de finances)**

**ANNEXE N° 5a**

**COHÉSION DES TERRITOIRES - LOGEMENT ET VILLE**

**(Programmes 177 « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables », 109 « Aide à l'accès au logement », 135 « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat » et 147 « Politique de la ville »)**

*Rapporteur spécial : Mme Sophie PRIMAS*

---

*(1) Cette commission est composée de : M. Claude Raynal, président ; M. Jean-François Husson, rapporteur général ; MM. Bruno Belin, Christian Bilhac, Michel Canévet, Emmanuel Capus, Thierry Cozic, Thomas Dossus, Albéric de Montgolfier, Didier Rambaud, Stéphane Sautarel, Pascal Savoldelli, vice-présidents ; Mmes Marie-Carole Ciuntu, Frédérique Espagnac, MM. Marc Laménie, Hervé Maurey, secrétaires ; MM. Pierre Barros, Arnaud Bazin, Grégory Blanc, Mmes Florence Blatrix Contat, Isabelle Briquet, M. Vincent Capo-Canellas, Mme Marie-Claire Carrère-Gée, MM. Raphaël Daubet, Vincent Delahaye, Bernard Delcros, Vincent Éblé, Rémi Féraud, Stéphane Fouassin, Mme Nathalie Goulet, MM. Jean-Raymond Hugonet, Éric Jeansannetas, Christian Klinger, Mme Christine Lavarde, MM. Antoine Lefèvre, Dominique de Legge, Victorin Lurel, Jean-Marie Mizzon, Claude Nougein, Olivier Paccaud, Mme Vanina Paoli-Gagin, M. Georges Patient, Mme Sophie Primas, M. Jean-François Rapin, Mme Ghislaine Senée, MM. Laurent Somon, Christopher Szczurek, Mme Sylvie Vermeillet, M. Jean Pierre Vogel.*

**Voir les numéros :**

**Assemblée nationale (17<sup>ème</sup> législ.) : 1906, 1990, 1996, 2006, 2043, 2047, 2048, 2060, 2063 et T.A. 180**

**Sénat : 138 et 139 à 145 (2025-2026)**



## S O M M A I R E

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	7
 <b>PREMIÈRE PARTIE</b> <b>PRÉSENTATION GLOBALE DE LA MISSION</b>	
I. DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES DE 22,2 MILLIARDS D'EUROS POUR SIX PROGRAMMES .....	15
II. DES MOYENS GLOBAUX DE LA MISSION QUI DÉPASSENT DE LOIN LA VALEUR DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES .....	17
A. LA MISSION « COHÉSION DES TERRITOIRES » NE CORRESPOND PLUS QU'AU SIXIÈME POSTE DE DÉPENSES DU BUDGET DE L'ÉTAT .....	17
B. DES DÉPENSES FISCALES D'UN POIDS ÉLEVÉ.....	18
C. LES OPÉRATEURS DE LA MISSION, ENTRE FINANCEMENT PAR CRÉDITS BUDGÉTAIRES ET PAR TAXES AFFECTÉES .....	19
III. LA COTATION ENVIRONNEMENTALE DE LA MISSION .....	22
 <b>DEUXIÈME PARTIE</b> <b>LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL SUR LES PROGRAMMES « HÉBERGEMENT, LOGEMENT ET VILLE »</b>	
I. LES CRÉDITS DÉDIÉS AU PROGRAMME 177 « HÉBERGEMENT, PARCOURS VERS LE LOGEMENT ET INSERTION DES PERSONNES VULNÉRABLES » GAGNENT EN COHÉRENCE PAR RAPPORT AUX OBJECTIFS AFFICHÉS .....	23
A. LES CRÉDITS OUVERTS SUR LE PROGRAMME S'APPROCHENT DU BESOIN RÉEL DE FINANCEMENT SANS POUR AUTANT L'ATTEINDRE.....	25
1. <i>La sous-budgétisation chronique du programme 177 rend moins efficace son pilotage en gestion.....</i>	25
2. <i>Le montant prévu pour 2026, bien qu'insuffisant pour l'atteinte des 203 000 places dans le parc d'hébergement d'urgence, se rapproche des besoins .....</i>	28
B. UNE POLITIQUE DE L'HÉBERGEMENT D'URGENCE QUI PEINE À ATTEINDRE SES OBJECTIFS .....	30
1. <i>Le nombre de places dans le parc d'hébergement se stabilise mais la demande est toujours en croissance .....</i>	30
2. <i>La politique d'hébergement d'urgence ne parvient toujours pas à enclencher un retour durable des personnes vers le logement .....</i>	35
II. LE PROGRAMME 109 « AIDE À L'ACCÈS AU LOGEMENT » CONNAÎT UNE NETTE BAISSE EN LIEN AVEC LE GEL DU BARÈME DES AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT ET LE RECENTRAGE DE CES DERNIÈRES..	38
A. LA STABILISATION DU PÉRIMÈTRE DU PROGRAMME FACILITE LA COMPARAISON ENTRE 2025 ET 2026.....	38

B. LA PRÉVISION D'UN GEL SUR LES APL PERMET DES ÉCONOMIES IMPORTANTES MAIS VIENT S'AJOUTER À UNE DÉCENNIE DE RÉDUCTION DES MOYENS ENGAGÉS POUR FINANCER CET OUTIL REDISTRIBUTIF EFFICACE .....	41
C. UNE ÉCONOMIE DE 100 MILLIONS D'EUROS SUPPLÉMENTAIRES PAR LE RECENTRAGE DES AIDES AU LOGEMENT DES ÉTUDIANTS ÉTRANGERS AUX SEULS BOURSIERS .....	44
<b>III. LA BAISSE DE L'EFFORT DE L'ÉTAT DANS LE PROGRAMME 135 « URBANISME, TERRITOIRES ET AMÉLIORATION DE L'HABITAT » COMPROMET LA SORTIE DE CRISE DU SECTEUR DU LOGEMENT.....</b>	<b>46</b>
A. UNE BAISSE DES CRÉDITS LARGEMENT PORTÉE PAR LA RÉDUCTION DE LA DOTATION À L'ANAH.....	46
1. <i>Les crédits engagés pour la rénovation des logements sont en nette baisse, en raison         d'une mobilisation accrue de la trésorerie de l'ANAH .....</i>	47
2. <i>L'absence de crédits pour abonder le Fonds national des aides à la pierre rend improbable         la relance de la construction de logements sociaux .....</i>	50
3. <i>Les autres actions du programme 135 sont nombreuses et portent des problématiques         variées.....</i>	50
4. <i>Les actions budgétaires ne représentent qu'une fraction des politiques conduites pour le         logement par l'État .....</i>	52
B. LE LÉGER REBOND DE LA CONSTRUCTION PRÉVU EN 2025 NE PERMET PAS DE CONCLURE À UNE SORTIE DE CRISE .....	53
1. <i>Le manque d'offre de logements reste un frein à la détente du marché immobilier.....</i>	53
2. <i>La solvabilité des potentiels propriétaires est réduite, ce qui ne favorise pas une reprise         par la demande .....</i>	59
<b>IV. LE PROGRAMME 147 « POLITIQUE DE LA VILLE » CONNAÎT UNE HAUSSE DE SES CRÉDITS, LIÉE À L'ACCÉLÉRATION DES DÉCAISSEMENTS DE L'ÉTAT POUR LE NOUVEAU PROGRAMME NATIONAL DE RENOUVELLEMENT URBAIN .....</b>	<b>63</b>
A. LES CRÉDITS ALLOUÉS À LA POLITIQUE DE LA VILLE SONT EN HAUSSE DE 5,5 % EN EUROS CONSTANTS.....	63
B. LES ANNONCES DU DERNIER COMITÉ INTERMINISTÉRIEL DES VILLES NE SONT PAS SUIVIES DES FINANCEMENTS NÉCESSAIRES .....	65
C. UNE ÉVOLUTION FISCALE BIENVENUE POUR DÉVELOPPER UNE ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE ENDOGÈNE DANS LES QUARTIERS .....	68
D. L'ACCÉLÉRATION DE LA PARTICIPATION DE L'ÉTAT AU FINANCEMENT DU NOUVEAU PROGRAMME NATIONAL DE RENOUVELLEMENT URBAIN DOIT ÊTRE LUE COMME LE RATTRAPAGE D'UN SOUS-INVESTISSEMENT CHRONIQUE .....	69
<b>EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS .....</b>	<b>73</b>
• <b>ARTICLE 66 Report de la date limite d'engagement du nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU) .....</b>	<b>73</b>
• <b>ARTICLE 67 Stabilisation du montant des aides personnelles au logement (APL) et recentrage de celles versées aux étudiants extracommunautaires .....</b>	<b>87</b>

EXAMEN PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE .....	103
EXAMEN EN COMMISSION.....	105
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES .....	119
LA LOI EN CONSTRUCTION .....	121



## L'ESSENTIEL

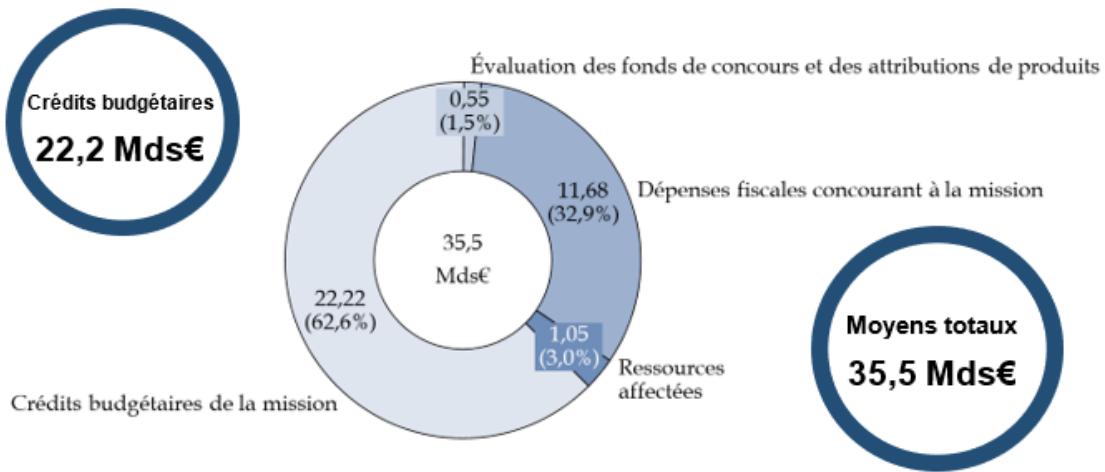
Ce rapport, après une présentation d'ensemble de la mission « Cohésion des territoires », porte sur les crédits relatifs aux politiques d'hébergement, du logement, de l'urbanisme et de la ville, soit les programmes 177 « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables », 109 « Aide à l'accès au logement », 135 « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat » et 147 « Politique de la ville ».

Les crédits de paiement de la mission « Cohésion des territoires » passent de 23,1 milliards d'euros en loi de finances initiale (LFI) pour 2025 à **22,2 milliards d'euros** dans le projet de loi de finances pour 2026. **Cette baisse nette des crédits de la mission, de 5,1 % après correction de l'inflation, est liée principalement aux économies effectuées sur les aides au logement et la réduction de la participation de l'État à la rénovation énergétique.**

Les politiques publiques portées par la mission « Cohésion des territoires » sont également financées par **11,68 milliards d'euros de dépenses fiscales**, ainsi que par **1,05 milliard d'euros de ressources affectées** à des opérateurs et de **0,55 milliard d'euros de fonds de concours et attributions de produits**.

### Moyens globaux alloués à la mission « Cohésion des territoires »

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances, à partir de l'état F annexé au projet de loi de finances

## I. LES CRÉDITS DE LA POLITIQUE D'HÉBERGEMENT ET D'ACCÈS AU LOGEMENT (PROGRAMME 177) GAGNENT EN SINCÉRITÉ

Pour 2026, les crédits demandés au titre de la politique d'hébergement et d'aide au logement des sans-abri ou mal-logés sont de **3,1 milliards d'euros en autorisation d'engagement et en crédits de paiement**, en hausse de 110 millions d'euros, alors que l'**objectif de 203 000 places dans le parc est maintenu**.

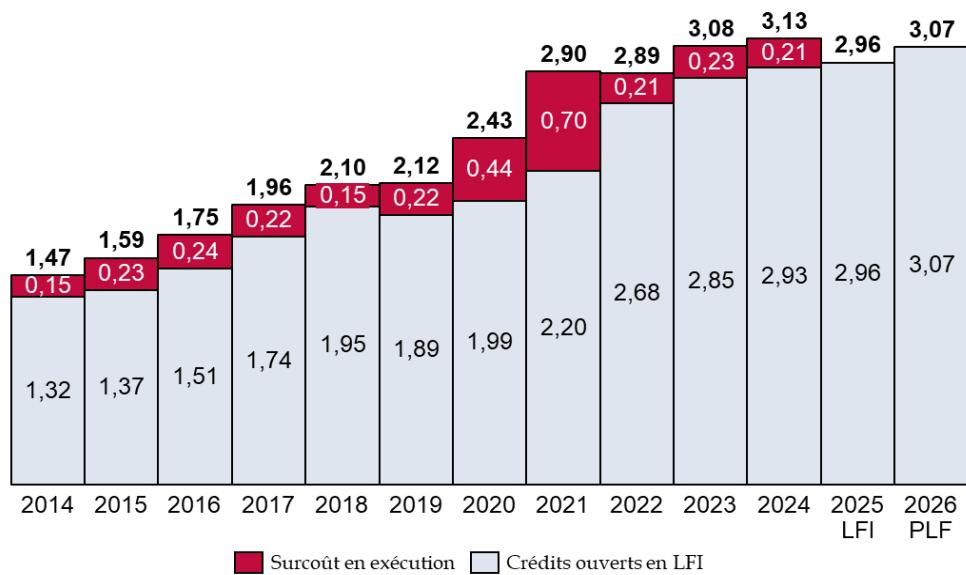
La commission des finances salue l'ambition du gouvernement de conserver **203 000 places ouvertes dans le parc en 2025**, au vu de la demande croissante.

Les crédits prévus en loi de finances initiale demeurent insuffisants, mais permettent de se rapprocher de la budgétisation nécessaire.

**La commission des finances regrette profondément que les 20,6 millions d'euros votés l'an dernier pour ouvrir 2 000 places réparties à égalité pour des enfants et des femmes proches de la maternité aient finalement été utilisés pour combler le besoin de financement des mesures existantes du programme.**

Prévision et exécution des crédits du programme 177

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances, à partir des lois de finances initiales et des lois de règlement

Si les enjeux budgétaires peuvent expliquer la nécessité de contraindre ce budget, il existe néanmoins un risque de réduire le nombre de places d'hébergement de bonne qualité et de voir les nuitées hôtelières repartir à la hausse.

La politique d'hébergement fait face aujourd'hui à des **enjeux multiples** :

Plus de 2 150 enfants à la rue étaient recensés fin août 2025, selon le sixième baromètre de l'UNICEF sur le sujet.

Près de 912 personnes sans domicile sont décédées en 2024, un record.

Fermeture en 2025 de 6 094 places du dispositif national d'accueil, géré par le ministère de l'intérieur pour les demandeurs d'asile.

Fermeture prévue en 2026 de 1 403 places supplémentaires, dont 12 300 dans le parc d'hébergement des demandeurs d'asile (HUDA).

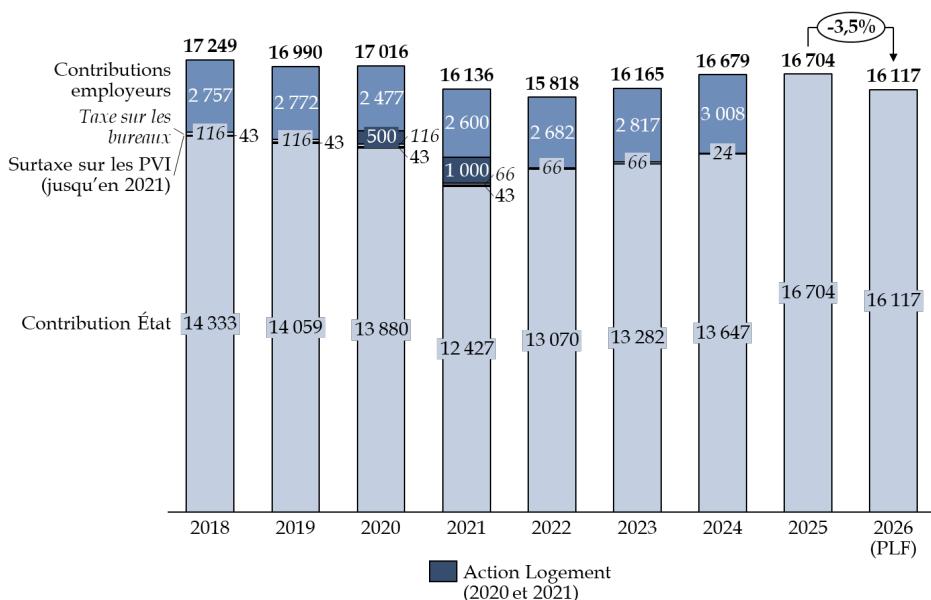
Cela provoquera un report vers le parc classique déjà saturé.

## II. LE GEL ET LE RECENTRAGE DES AIDES AU LOGEMENT (PROGRAMME 109) PERMETTENT DE RÉALISER DES ÉCONOMIES SUBSTANTIELLES

Le **programme 109** porte principalement les **aides personnelles au logement** (APL) et est doté de 16,1 milliards d'euros sur le budget de l'État, en évolution de - 3,5 % euros courants. Cette **baisse de 587,1 millions d'euros** est permise par la **non revalorisation du barème des APL** et par le **recentrage de ces aides pour les étudiants étrangers aux seuls boursiers**. Cette mesure est proposée à l'article 67 du projet de loi de finances, rattaché à la mission « Cohésion des territoires ». Le rapporteur propose son adoption sans modification.

**Financement du fonds national des aides au logement depuis 2017**

(en millions d'euros)



PVI : plus-values immobilières.

Source : commission des finances, à partir des documents budgétaires

Près de 5,7 millions de ménages bénéficient d'une aide au logement dont l'effet redistributif reste marqué : 87,2 % des ménages ont des revenus inférieurs au SMIC et 99,9 % inférieurs à deux fois le SMIC en 2024.

Les aides au logement constituent le principal poste d'économies du budget de l'État depuis 2017, en baisse de 24,6 %. Le montant annuel versé est passé de 21,1 à 16,1 milliards d'euros. Cette économie budgétaire de l'État pèse en réalité principalement sur les bailleurs sociaux auxquels est transférée la charge de la réduction de loyer de solidarité (RLS).

### **III. LA POLITIQUE DE L'HABITAT ET DE L'URBANISME (PROGRAMME 135) PEINE À AMORCER UNE SORTIE DE CRISE**

La nette baisse de crédits prévue en LFI 2026, avec 748,5 millions d'euros de moins en AE et 483,1 millions d'euros de moins en CP, est due principalement au retrait de l'État du financement de l'Agence nationale de l'habitat (ANAH), qui met en œuvre la rénovation énergétique des logements. Le programme est doté de 1 923,3 millions d'euros en AE et de 2 030,4 millions d'euros en CP.

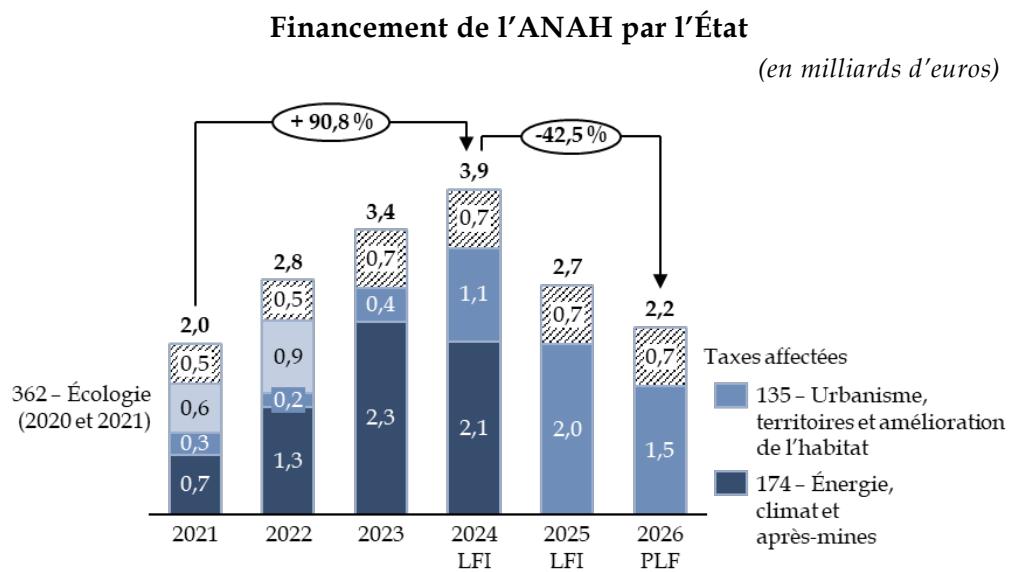
#### **A. LES CRÉDITS PORTANT SUR LA RÉNOVATION THERMIQUE DES LOGEMENTS FONT L'OBJET D'UNE MISE EN COHÉRENCE AVEC LES ACTIONS RÉALISÉES**

Les crédits budgétaires globaux portés par l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) pour la rénovation thermique des logements privés sont en baisse de 18,3 %, compensé par un fléchage d'une partie du montant du dispositif des certificats d'économies d'énergie (CEE). En 2025, le guichet d'aide a été fermé du 23 juin au 30 septembre, non seulement à cause des fraudes potentielles, mais aussi en lien avec l'insuffisance des crédits face à l'accroissement de la demande.

La loi<sup>1</sup> contre toutes les fraudes aux aides publiques adoptée en juin 2025 a permis à l'ANAH de rendre plus efficace son contrôle des dossiers malhonnêtes.

---

<sup>1</sup> La loi n° 2025-594 du 30 juin 2025 contre toutes les fraudes aux aides publiques.

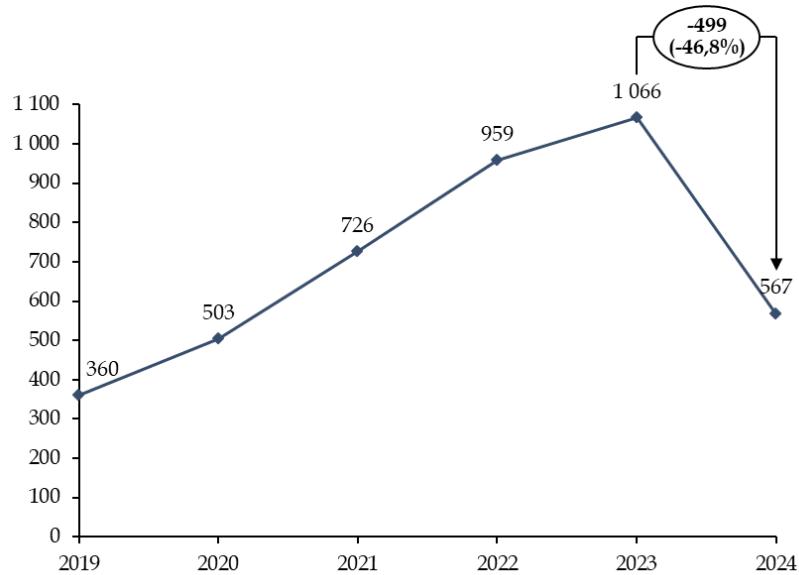


*Source : commission des finances, à partir des documents budgétaires*

**La réduction de l'effort de l'État pour financer l'ANAH depuis deux ans** a eu pour effet, en 2024, de **mobiliser considérablement la trésorerie** de l'agence. À ce rythme, l'État devra dès 2027 rehausser la subvention en crédits budgétaires pour maintenir le rythme de rénovation énergétique.

**Évolution de la trésorerie de l'ANAH depuis 2019**

*(en millions d'euros)*

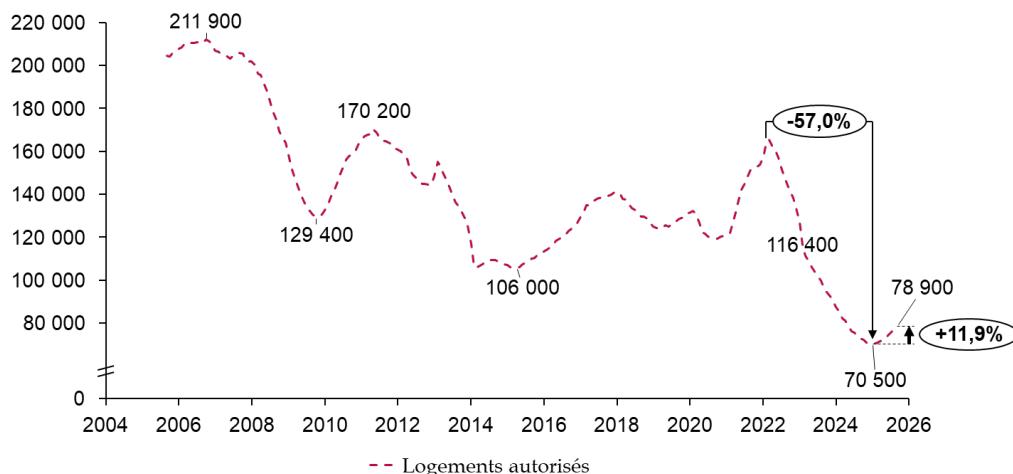


*Source : commission des finances, d'après les réponses au questionnaire budgétaire*

## B. LE LÉGER REBOND OBSERVÉ EN 2024 ET POTENTIELLEMENT CONFIRMÉ EN 2025 NE SIGNIFIE PAS QUE LES CAUSES STRUCTURELLES DE LA CRISE DU LOGEMENT ONT DISPARU

La crise est d'abord une crise de l'offre, avec un bas historique au deuxième trimestre 2024. C'est aussi une crise de la demande, en lien avec une capacité d'achat moindre, compte tenu en lien avec des taux qui demeurent élevés et d'un coût de l'immobilier qui n'amorce pas de baisse franche.

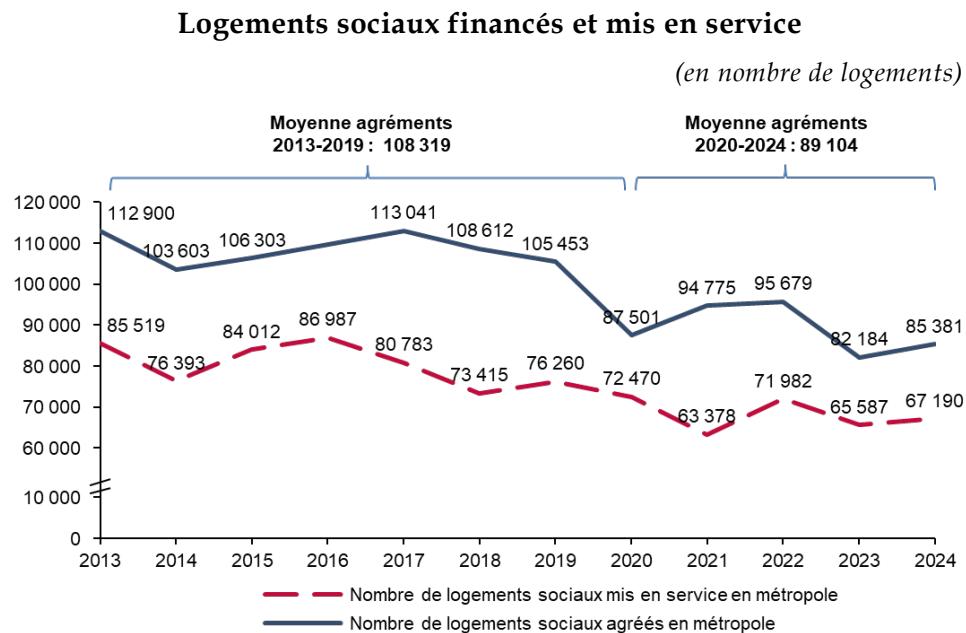
**Autorisations et commencements de logements sur les douze derniers mois**  
(en nombre de logements autorisés)



Source : commission des finances, données INSEE

La solution de la création d'un statut du bailleur privé proposée par le gouvernement par amendement<sup>1</sup> en première partie du projet de loi de finances, qui consiste à instaurer une exonération fiscale pour les investisseurs, devra être étudiée. Elle devra être proportionnée et son coût maîtrisé.

<sup>1</sup> Amendement n° I-3763 du gouvernement déposé à l'Assemblée nationale le 23 octobre 2025.



Source : commission des finances, d'après les réponses au questionnaire budgétaire

**La crise touche aussi fortement le logement social : le financement du Fonds national des aides à la pierre (FNAP) manque de visibilité à long-terme et la réduction de loyer de solidarité tend à réduire les capacités d'investissement des bailleurs sociaux.**

**La commission rappelle, enfin, que la fiscalité du logement doit faciliter la mobilité au sein du parc et, ainsi, frapper moins l'acte d'achat que la rétention de bien.**

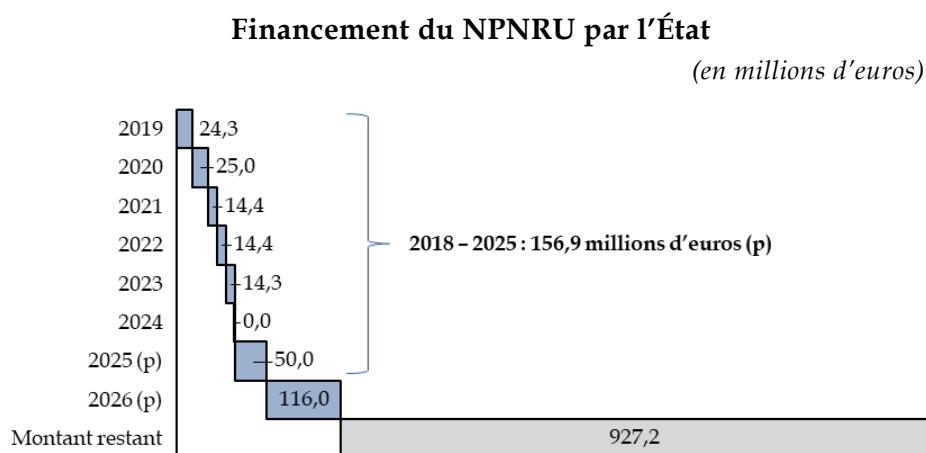
#### **IV. LA POLITIQUE DE LA VILLE (PROGRAMME 147) : UNE DOTATION DE L'ÉTAT EN CROISSANCE, UNIQUEMENT LIÉE AU RATTRAPAGE ATTENDU DU FINANCEMENT DU NOUVEAU PROGRAMME NATIONAL DE RENOUVELLEMENT URBAIN (NPNRU)**

**Le programme 147** porte les crédits de la **politique de la ville**, pour un montant de 651,7 millions d'euros en 2025, en hausse de **42,2 millions d'euros en valeur et de 5,5 % en euros constants**.

Après le Comité interministériel des villes de juin 2025, certains dispositifs clés sont mieux financés : le dispositif adulte-relais gagne 5 millions d'euros, autant que les dotations allouées aux cités éducatives. Cependant, toutes actions territorialisées confondues, la politique de la ville connaît une baisse de 24 millions d'euros des crédits ouverts.

Afin d'accroître les moyens de la politique en faveur de l'intégration des jeunes en difficulté portée par l'Établissement pour l'insertion dans l'emploi (EPIDE), la commission a adopté sur proposition du rapporteur un amendement ajoutant 1,5 million d'euros de crédits pour cet établissement.

La participation de l'État au NPNRU, fixée à 116 millions d'euros, vient en rattrapage des manquements des années précédentes et prend la mesure des difficultés de trésorerie de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU).



Source : commission des finances, à partir des documents budgétaires

**L'article 67 du PLF 2026 rattaché à la mission** tire les conclusions du retard pris dans le décaissement des crédits pour le NPNRU et **décale d'un an la possibilité de contractualiser**. Le rapporteur prend acte de cette situation et propose l'adoption sans modification de cet article.

Réunie le 4 novembre 2025, sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission des finances a décidé de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des crédits de la mission. Elle a également décidé de proposer d'adopter les articles 66 et 67 sans modification.

Réunie à nouveau le mercredi 26 novembre 2025, sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission a décidé de proposer au Sénat d'adopter les crédits de la mission « Cohésion des territoires » tels que modifiés par son amendement tendant à accroître de 1,5 million d'euros les crédits fléchés vers l'EPIDE et a confirmé sa décision de proposer d'adopter sans modification les articles rattachés 66 et 67.

*L'article 49 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) fixe au 10 octobre la date limite pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires.*

*À cette date, le rapporteur spécial n'avait reçu aucune des réponses.*

*À la date d'examen en commission de la mission, le 4 novembre 2025, il a obtenu 81 % des réponses.*

## PREMIÈRE PARTIE PRÉSENTATION GLOBALE DE LA MISSION

### I. DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES DE 22,2 MILLIARDS D'EUROS POUR SIX PROGRAMMES

Les crédits de la mission « Cohésion des territoires » sont, dans le projet de loi de finances pour 2026, de **22,1 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et de 22,2 milliards d'euros en crédits de paiement (CP)**. Ces crédits sont en **baisse de 1,2 milliard d'euros en AE par rapport à 2025 où elles s'élevaient à 23,3 milliards d'euros**. En CP, la **baisse est aussi considérable, avec 894,1 millions d'euros en moins** par rapport à la LFI 2025 où ces derniers ont été votés à hauteur de 23,1 milliards d'euros.

Cette **réduction notable des crédits** de la mission, de 6,3 % en AE et de 5,1 % en CP après correction de l'inflation, est **liée à deux mesures d'économies :**

**- d'une part, une baisse de 748,5 millions d'euros en AE et de 483,1 millions d'euros en CP sur le programme 135 « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat »,** notamment liée à une réduction de la subvention octroyée à l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) ;

**- d'autre part, une baisse de 587,1 millions d'euros en AE et en CP** sur le programme 109 « Aide à l'accès au logement » liée à la non-revalorisation des aides et à leur recentrage, pour les étudiants étrangers, aux seuls bénéficiaires d'une bourse.

### Évolution des crédits de la mission « Cohésion des territoires »

(en millions d'euros et en pourcentage)

		Exécution 2024	LFI 2025	PLF 2026	PLF 2026 / crédits totaux 2025			FDC et ADP 2026
					montant	en %	corrigé inflation	
<b>177 - Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables</b>	AE	3 103,5	2 936,7	3 046,7	+ 109,9	+ 3,7%	+ 2,4%	0,2
	CP	3 131,3	2 961,5	3 071,4	+ 109,9	+ 3,7%	+ 2,4%	0,2
<b>109 - Aide à l'accès au logement</b>	AE	13 102,2	16 713,3	16 126,1	- 587,1	- 3,5%	- 4,8%	
	CP	13 102,2	16 713,3	16 126,1	- 587,1	- 3,5%	- 4,8%	
<b>135 - Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat</b>	AE	1 466,0	2 671,8	1 923,3	- 748,5	- 28,0%	- 28,9%	500,0
	CP	1 218,0	2 513,6	2 030,4	- 483,1	- 19,2%	- 20,3%	391,8
<b>112 - Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire</b>	AE	396,8	296,3	285,4	- 11,0	- 3,7%	- 4,9%	53,1
	CP	379,6	246,7	270,8	+ 24,0	+ 9,7%	+ 8,3%	53,1
<b>147 - Politique de la ville</b>	AE	523,9	609,6	651,7	+ 42,2	+ 6,9%	+ 5,5%	0,5
	CP	524,1	609,6	651,7	+ 42,2	+ 6,9%	+ 5,5%	0,5
<b>162 - Interventions territoriales de l'État</b>	AE	103,5	77,3	77,3	-	-	- 1,3%	36,9
	CP	141,9	77,6	77,6	-	-	- 1,3%	103,7
<b>Total mission</b>	AE	<b>18 695,9</b>	<b>23 305,0</b>	<b>22 110,6</b>	<b>- 1 194,4</b>	<b>- 5,1%</b>	<b>- 6,3%</b>	<b>590,6</b>
	CP	<b>18 497,1</b>	<b>23 122,2</b>	<b>22 228,1</b>	<b>- 894,1</b>	<b>- 3,9%</b>	<b>- 5,1%</b>	<b>549,2</b>

Note : AE : autorisations d'engagement. CP : crédits de paiement. FDC et ADP : fonds de concours et attributions de produits. LFI : loi de finances initiale. PLF : projet de loi de finances.

Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

## II. DES MOYENS GLOBAUX DE LA MISSION QUI DÉPASSENT DE LOIN LA VALEUR DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES

### A. LA MISSION « COHÉSION DES TERRITOIRES » NE CORRESPOND PLUS QU'AU SIXIÈME POSTE DE DÉPENSES DU BUDGET DE L'ÉTAT

L'état F, annexé au projet de loi de finances en application de l'article 34 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF)<sup>1</sup>, récapitule les **moyens globaux des missions**.

Aux crédits de paiement décrits *supra*, il ajoute le **montant des dépenses fiscales, des ressources affectées** et, pour les missions concernées, des prélèvements sur recettes et des crédits des comptes spéciaux qui concourent à la mise en œuvre des politiques publiques financées par cette mission.

Dans le périmètre des dépenses de l'État, la **mission « Cohésion des territoires » constitue le sixième poste en termes de crédits ouverts**, hors remboursements et dégrèvements, et représente **5,7 % de l'engagement total** prévu pour 2026, soit 22,2 milliards d'euros sur 390,9 milliards d'euros.

Il s'agit d'une **baisse notable du poids de la mission** : dans le projet de loi de finances pour 2025, elle représentait le **cinquième poste** de dépenses et **7,1 % de l'engagement total**.

En outre, la mission se distingue des autres par le montant élevé des **dépenses fiscales qui lui sont rattachées**. Ces dernières atteignent 11,7 milliards d'euros en 2026, ce qui classe la mission quatrième en termes de volume de dépenses fiscales rattachées, après les missions « Économie », « Solidarité, insertion et égalité des chances » et « Travail, emploi et administration des ministères sociaux ».

La mission se caractérise enfin par un **niveau notable de fonds de concours et attributions de produits**, atteignant 0,55 milliard d'euros, et de **ressources affectées**, qui s'élèvent à 1,05 milliard d'euros.

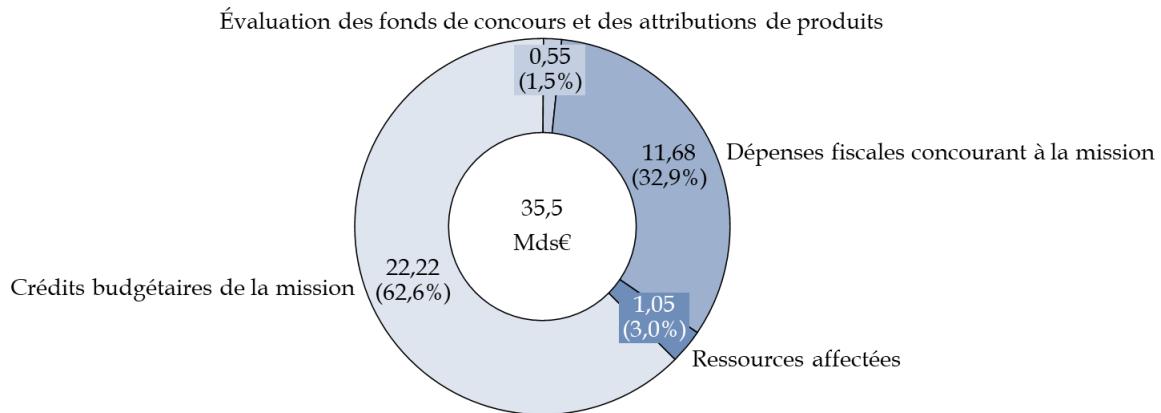
**L'ensemble des moyens de la mission** s'élève ainsi à **35,5 milliards d'euros**, en baisse de **758 millions d'euros** par rapport aux crédits inscrits dans le projet de loi de finances pour 2025, soit **- 2,1 % en euros courants**.

---

<sup>1</sup> [Loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001](#) relative aux lois de finances, 4<sup>e</sup> ter du II de l'article 34, modifié par la loi organique n° 2021-1836 du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques.

### Moyens globaux alloués à la mission « Cohésion des territoires »

(en milliards d'euros et en pourcentage)



Source : commission des finances, à partir de l'état F annexé au projet de loi de finances

## B. DES DÉPENSES FISCALES D'UN POIDS ÉLEVÉ

Le montant total des **dépenses fiscales** est de **11,7 milliards d'euros**, pour l'essentiel rattachées au programme 135 « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat ». Il est en **légère hausse** par rapport à celui indiqué en projet de loi de finances pour 2025, qui était de 10,9 milliards d'euros.

Les dépenses fiscales induisant des **taux de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) réduits pour les travaux d'amélioration ou de rénovation énergétique** des logements sont ainsi chiffrées **en croissance** par rapport aux années précédentes, en lien avec un effort croissant pour l'amélioration du bâti.

### Les principales dépenses fiscales de la mission « Cohésion des territoires »

(en millions d'euros)

Numéro et libellé	Chiffrage 2024	Estimation 2025	Prévision 2026
Taux de 10 % pour les travaux d'amélioration, de transformation, d'aménagement et d'entretien (hors TVA à 5,5 % <i>infra</i> )	2 195	2 205	2 465
Réductions d'impôt sur le revenu en faveur de l'investissement locatif intermédiaire (dispositifs Duflot et Pinel)	1 469	1 459	1 349
Taux de 5,5 % pour les travaux d'amélioration de la qualité énergétique des locaux à usage d'habitation achevés depuis plus de deux ans	935	940	1 050
Crédit d'impôt « Prêt à taux zéro » et « Prêt à taux zéro renforcé PTZ+ »	652	697	838

Source : commission des finances du Sénat, à partir des documents budgétaires

**Le fait générateur du dispositif Pinel, qui favorise l'investissement locatif, s'est achevé le 31 décembre 2024.** Par conséquent, son importance dans le budget devrait continuer, dans les années à venir, à baisser comme c'est le cas entre 2024 et 2025. Cette dépense fiscale devrait n'avoir plus aucune incidence budgétaire en 2038.

**Le crédit d'impôt « Prêt à taux zéro » (PTZ), en revanche, voit son incidence budgétaire s'accroître**, en lien avec son extension à tout le territoire pour les logements neufs et le logement collectif dans la loi de finances initiale pour 2025<sup>1</sup>. Ces conditions élargies s'appliquent pour les PTZ émis entre le 1<sup>er</sup> avril 2025 et le 31 décembre 2027. Le **surcoût** entre 2025 et 2026 s'élève à **141 millions d'euros**. Il convient de veiller à **maîtriser l'accroissement du coût de cette dépense fiscale**. Cela peut notamment être effectué par décret en modulant les quotités et le plafond du PTZ<sup>2</sup>.

### C. LES OPÉRATEURS DE LA MISSION, ENTRE FINANCEMENT PAR CRÉDITS BUDGÉTAIRES ET PAR TAXES AFFECTÉES

Le programme 135 « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat » est chef de file pour quatre opérateurs, mais n'apporte des crédits budgétaires que pour l'**Agence nationale de l'habitat (ANAH)**, qui recevrait **plus de 1,5 milliard d'euros de ce programme en AE et en CP pour 2026**.

<sup>1</sup> Article 90 de la [loi n° 2025-127 du 14 février 2025](#) de finances pour 2025.

<sup>2</sup> [Article D31-10-9](#) du code de la construction et de l'habitation.

Il s'agit d'une **réduction forte** de la subvention versée à l'ANAH. En effet, **en 2025, ce montant s'élevait à 2,3 milliards d'euros en AE et 2,0 milliards d'euros en CP**. En 2024, les crédits versés à l'opérateur, qui étaient issus de deux programmes<sup>1</sup>, atteignaient 3,8 milliards d'euros en AE et 3,2 milliards d'euros en CP.

Par conséquent, il en ressort **une diminution des crédits dédiés au financement de l'ANAH** de près de **759 millions d'euros en AE et de 500 millions d'euros en CP en 2026**. Cette baisse est justifiée par le niveau de la trésorerie de l'ANAH, qui a eu tendance à fortement augmenter jusqu'en 2023. Les deux exercices suivants ont mené à une réduction des crédits budgétaires accordés à l'Agence. **La trésorerie, par conséquent, s'est rétractée entre 2023 et 2024** : elle est passée de 1,1 milliard d'euros à 566 millions d'euros.

L'opérateur disposant du personnel le plus important demeure **l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT)**, rattachée au programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire », avec **340 équivalents temps plein travaillés (ETPT) en 2026**. Ceci résulte néanmoins d'une diminution de 18 ETPT par rapport à 2025 et vient s'ajouter à une baisse de 21 ETPT en 2024 dans le schéma d'emploi de l'opérateur. Ainsi, **en deux ans, les effectifs de l'ANCT ont été réduits de 11,5 %**.

---

<sup>1</sup> En 2024, 1,1 milliard d'euros en AE et en CP étaient issus du programme 135 « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat ». Le reste des crédits, 2,7 milliards d'euros en AE et 2,1 milliards d'euros en CP, provenaient du programme 174, de la mission « Écologie, développement et mobilité durables ».

**Crédits et emplois des opérateurs rattachés à la mission  
« Cohésion des territoires »**

(en milliers d'euros et en équivalents  
temps plein travaillés (ETPT))

Opérateur et programme			LFI 2025	PLF 2026	PLF 2026 / LFI 2025
Agence nationale de l'habitat (ANAH) 135	AE	2 265,3	1 506,4	- 758,9	
	CP	2 035,3	1 535,3	- 500,0	
	Emplois	285	287	-	
Agence nationale de contrôle du logement social (ANCOLS) 135	AE	-	-	-	
	CP	-	-	-	
	Emplois	136	133	-3	
Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS) 135	AE	-	-	-	
	CP	-	-	-	
	Emplois	29	29	-	
Fonds national des aides à la pierre (FNAP) 135	AE	-	-	-	
	CP	-	-	-	
	Emplois	-	-	-	
Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) 112	AE	67,3	66,6	- 0,6	
	CP	67,3	66,6	- 0,6	
	Emplois	358	340	-18	

Autorisations d'engagement (AE) et crédits de paiement (CP) attribuées par le programme indiqué. Emplois rémunérés par l'opérateur.

Source : commission des finances du Sénat, à partir du projet annuel de performances

**Ces crédits ne correspondent qu'à une partie des ressources de ces opérateurs.**

Certains peuvent bénéficier de crédits budgétaires alloués par des programmes appartenant à d'autres missions budgétaires, de l'affectation de taxes ou de recettes diverses.

**Les autres opérateurs du programme 135 sont également financés, à titre principal, par des taxes affectées :**

- un prélèvement sur les ressources de la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC) et une cotisation versée par les organismes de logement social pour **l'Agence nationale de contrôle du logement social (ANCOLS)** ;

- des contributions des organismes de logement social pour la **Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS)** ;

- des versements de la CGLLS, une fraction du produit des prélèvements SRU<sup>1</sup> et d'autres ressources pour le Fonds national des aides à la pierre (FNAP).

---

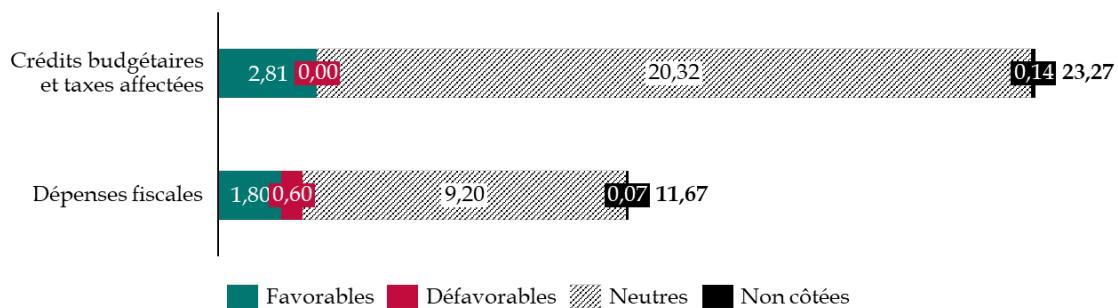
<sup>1</sup> Sommes versées par des communes qui ne remplissent pas les obligations imposées par la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains.

### III. LA COTATION ENVIRONNEMENTALE DE LA MISSION

Le rapport relatif à l'impact environnemental du budget annexé au PLF 2026 considère que les crédits budgétaires, taxes affectées et dépenses fiscales de la mission « Cohésion des territoires » seraient globalement plus favorables que défavorables. On comptabilise ainsi **4,61 milliards d'euros de crédits, taxes affectées et dépenses fiscales favorables**, contre **0,6 milliard d'euros qui seraient défavorables**.

Néanmoins, **84,5 % de ces crédits sont considérés comme neutres**. Le rapport relatif à l'impact environnemental du budget **considère ainsi que les crédits budgétaires finançant les aides personnelles au logement, l'hébergement d'urgence et la politique de la ville n'ont pas d'incidence positive ou négative sur l'environnement**.

**Cotation environnementale de la mission « Cohésion des territoires »**  
(en milliards d'euros)



Source : commission des finances du Sénat, à partir du rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État et du projet de loi de finances

Les **dépenses considérées comme favorables** à l'environnement sont en particulier celles qui **contribuent à la lutte contre l'artificialisation des sols, à leur dépollution et à la gestion des déchets**. En particulier, sont incluses les actions des établissements publics fonciers (EPF), financées par la taxe spéciale d'équipement, et celles visant à **réduire les émissions de gaz à effet de serre et la consommation d'énergie via la rénovation thermique**. Les dépenses fiscales sont également considérées comme favorables lorsqu'elles incitent à la rénovation thermique.

À l'inverse, les dépenses jugées **défavorables** sont celles qui tendent à accroître l'artificialisation car elles encouragent le développement de logements neufs. Par conséquent, rentrent dans cette définition les **dispositifs de type « Pinel » ou « prêt à taux zéro »**, auxquels est appliquée une quote-part afin d'identifier leur part « artificialisante ».

## DEUXIÈME PARTIE LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL SUR LES PROGRAMMES « HÉBERGEMENT, LOGEMENT ET VILLE »

### I. LES CRÉDITS DÉDIÉS AU PROGRAMME 177 « HÉBERGEMENT, PARCOURS VERS LE LOGEMENT ET INSERTION DES PERSONNES VULNÉRABLES » GAGNENT EN COHÉRENCE PAR RAPPORT AUX OBJECTIFS AFFICHÉS

Le programme 177 « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables » porte la **politique d'hébergement et d'accès au logement** des personnes sans abri ou mal logées. Doté de **3,071 milliards d'euros en CP pour 2026**, il se compose de trois actions dont les crédits sont très inégaux.

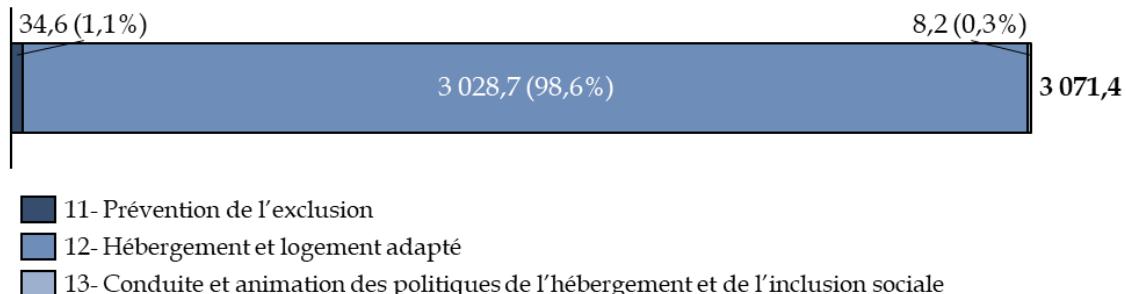
L'**action 11** « Prévention de l'exclusion » représente 1,1 % des CP et finance des **actions diverses**, principalement de développement d'aires d'accueil des gens du voyage, comme l'allocation de logement temporaire « ALT 2 » versée à des gestionnaires locaux, et de prévention des expulsions locatives, ainsi qu'un dispositif de résorption des bidonvilles.

L'**action 12** « Hébergement et logement adapté » comprend 98,6 % des CP. Elle porte les politiques de **veille sociale, d'hébergement d'urgence et de logement adapté**.

L'**action 14** « Conduite et animation des politiques de l'hébergement et de l'inclusion sociale » représente enfin 0,3 % des CP. Elle finance des **actions de pilotage du secteur de l'accueil, de l'hébergement et de l'insertion (AHI)**, ainsi qu'un **soutien aux fédérations locales des centres sociaux**.

#### Répartition des crédits par action du programme 177 dans le PLF 2026

(en millions d'euros et en %)



Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

Le programme ne connaît pas **d'évolution significative de son périmètre** dans le présent projet de loi de finances.

Le projet de loi de finances pour 2026 prévoit le **maintien de la taille du parc d'hébergement d'urgence à son niveau de 203 000 places**, soit une stabilisation au niveau historique atteint en 2021.

Le **programme 177** est doté dans son ensemble, dans le projet de loi de finances pour 2026, de **3,05 milliards d'euros en AE et de 3,07 milliards d'euros en CP**, dont 2,15 milliards d'euros pour l'hébergement. **Cette hausse de 110 millions d'euros** par rapport à la loi de finances initiale pour 2025, soit + 2,4 % en prenant en compte l'inflation, engage une voie vers la **crédibilisation du financement du maintien du parc d'hébergement**.

#### Évolution des crédits par action du programme 177

(en millions d'euros et en %)

	LFI 2025	PLF 2026	Évolution PLF 2026 / LFI 2025		
			montant	%	corrigé inflation
11 – Prévention de l'exclusion	AE	35,8	34,6	- 1,2	- 3,4% - 4,6%
	CP	35,8	34,6	- 1,2	- 3,4% - 4,6%
12 – Hébergement et logement adapté	AE	2 893,1	3 003,9	+ 110,9	+ 3,8% + 2,5%
	CP	2 917,8	3 028,7	+ 110,9	+ 3,8% + 2,5%
14 – Conduite et animation des politiques de l'hébergement et de l'inclusion sociale	AE	7,9	8,2	+ 0,3	+ 3,7% + 2,4%
	CP	7,9	8,2	+ 0,3	+ 3,7% + 2,4%
Total programme 177	AE	2 936,7	3 046,7	+ 109,9	+ 3,7% + 2,4%
	CP	2 961,5	3 071,4	+ 109,9	+ 3,7% + 2,4%

Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

Les crédits de l'**action 14 connaissent une hausse comparable**, en proportion, avec ceux prévus pour l'hébergement et le logement adapté. En revanche, les **dispositifs de prévention de l'exclusion marquent le pas** : la **baisse de 4,6 %** prévue entre la LFI 2025 et le PLF 2026 risque de mettre en péril la prévention des expulsions locatives, ou la résorption des bidonvilles.

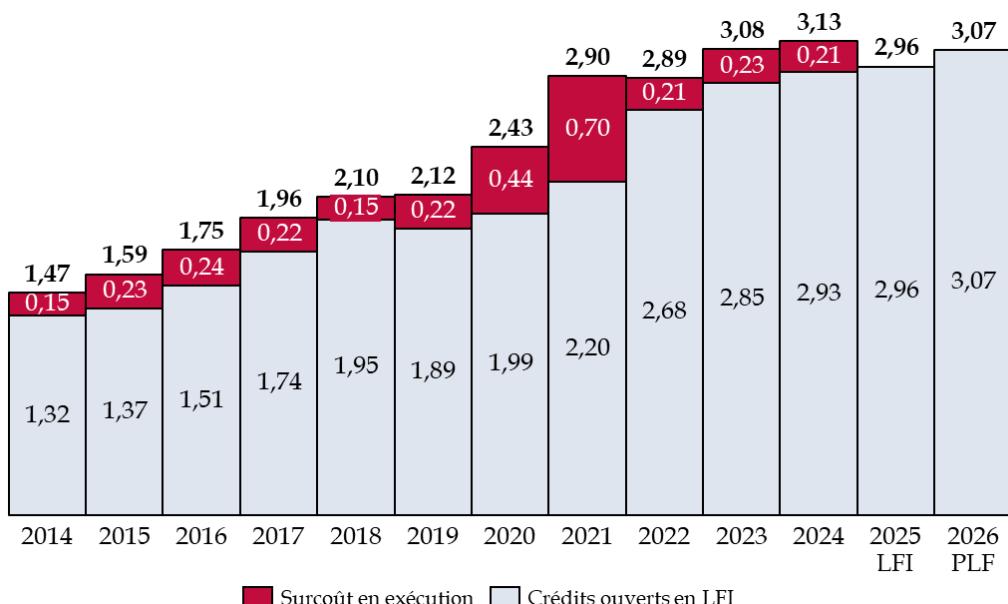
## A. LES CRÉDITS OUVERTS SUR LE PROGRAMME S'APPROCHENT DU BESOIN RÉEL DE FINANCEMENT SANS POUR AUTANT L'ATTEINDRE

### 1. La sous-budgétisation chronique du programme 177 rend moins efficace son pilotage en gestion

Depuis au moins 2007, les **crédits ouverts en loi de finances initiale sur le programme 177 sont en-deçà**, parfois largement, des crédits **exécutés** en fin d'année. Comme l'indique la revue de dépense<sup>1</sup> qu'a connu le programme au premier semestre 2025, il « *souffre d'une sous-budgétisation chronique [...] qui nuit au pilotage du parc et à la gestion financière des opérateurs.* »

**Prévision et exécution des crédits du programme 177**

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances, à partir des lois de finances initiales et des lois de règlement

Les **effets pervers de cette budgétisation qui manque de sincérité** sont connus et mis en valeur, notamment par le travail de la Cour des comptes<sup>2</sup>.

D'une part, on constate que la **réserve sur le programme**, qui concernait 4 % des crédits entre 2019 et 2022, puis 5 % depuis 2023 et même 5,5 % en 2025, est **systématiquement levée** et que le projet de loi de finances de fin de gestion vient abonder les crédits manquants. Cette situation répétée

<sup>1</sup> Inspection générale des finances, Inspection générale des affaires sociales, Inspection générale de l'administration, [Revue de dépenses sur le budget de l'hébergement d'urgence](#), mai 2025.

<sup>2</sup> Cour des comptes, [Les relations entre l'État et les gestionnaires de structures d'hébergement](#), 2 juillet 2024.

cause une **perte du sens de la mise en réserve** : le programme 177, composé de dépenses pour la plupart assimilables à des dépenses de guichet, ne peut, en gestion, se permettre de geler les crédits alors que les moyens disponibles sont insuffisants pour atteindre l'objectif de places arbitré.

**En 2025, la situation perdure** : avec une sous-budgétisation estimée par la délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (DIHAL) à 228 millions d'euros, **la réserve**, qui a atteint 202 millions d'euros en mai, **devrait être non seulement consommée intégralement** mais le projet de loi de finances de fin de gestion (PLFG) devra probablement **abonder le programme de crédits supplémentaires**. La DIHAL estime ainsi que les **crédits manquants pour financer les capacités existantes de veille, d'hébergement et d'accompagnement social s'élèvent en 2025 à environ 200 millions d'euros**.

Le dégel de 101 millions d'euros entre mai et octobre 2025 montre que cette trajectoire a été déjà engagée. Une première démarche pour répondre à ce problème, recommandée par la Cour des comptes et souhaitée par l'administration, serait de **fixer un taux réduit de mise en réserve, à 0,5 %**.

**D'autre part, la pérennité financière** des structures et des associations engagées dans la mise en œuvre de la politique d'hébergement d'urgence est mise à mal par cette gestion sous contrainte.

Comme le montre la Cour des comptes, **les versements des crédits tendent à n'être mis en œuvre qu'à la fin de l'année**. Ainsi, dans le parc d'hébergement d'urgence généraliste, 52 % des crédits étaient versés dans les trois derniers mois de l'année 2023, dont 21 % pour le seul mois de décembre, une situation similaire à celle en 2022 : respectivement 48 % et 26 %. Cette situation **oblige les gestionnaires de structures d'hébergement d'urgence à mettre à contribution de façon disproportionnée leur trésorerie**.

Ensuite, cette **logique de contrainte financière** qui ne répond pas aux besoins, loin de favoriser un pilotage efficace, tend à **accroître les coûts en gestion**. En effet, le versement tardif des crédits conduit, pour certaines structures qui mettent en œuvre la politique d'hébergement, à ouvrir des lignes de trésorerie infra-annuelle auprès des banques afin de tenir jusqu'à l'obtention des subventions.

La difficulté principale qui est relevée par les associations est que **l'État ne leur donne aucune visibilité sur le montant final de la subvention qui leur sera accordée**. En effet, cette dernière dépend d'arbitrages interministériels décidés au moment de la loi de finances de fin de gestion.

À un niveau plus global, il apparaît que le **défaut de sincérité chronique** qu'il est possible d'observer sur le programme 177 **empêche de rechercher des économies**. L'ensemble des mesures d'économies proposées

pour la revue de dépenses précitée<sup>1</sup> sont en effet subordonnées à la première proposition, de bon sens : « *mettre à disposition les crédits correspondant aux engagements prévisibles de l'État dès la loi de finances initiale* ».

Enfin, le **rapporteur spécial dénonce les effets de l'insincérité budgétaire du programme sur la mise en œuvre des mesures nouvelles votées par le Parlement**. À l'issue de la navette et des négociations de la commission mixte paritaire, deux amendements avaient été retenus pour accroître de 2 000 places le parc d'hébergement, en faveur des femmes proches de la maternité et des enfants, pour un montant de 20 millions d'euros.

**Or, les auditions menées par le rapporteur spécial et les réponses de la DIHAL montrent que, loin de permettre l'ouverture de nouvelles places, les crédits de ces amendements ont été fléchés pour réduire le besoin de financement déjà existant sur le programme 177.**

**Deux amendements portant l'ouverture de nouvelles places dans le parc d'hébergement d'urgence et retenus en loi de finances initiale pour 2025 n'ont pas été mis en œuvre par l'État**

Lors de la négociation en commission mixte paritaire du budget de l'État pour 2025, deux amendements portant l'ouverture de crédits pour de nouvelles places spécifiques pour certains publics vulnérables.

- les amendements identiques II-1860 et II-2163, repris partiellement, devaient permettre l'ouverture de 1 000 places pour les enfants ;
- les amendements identiques II-1495, II-2126, II-1862 et II-685 devaient permettre l'ouverture de 1 000 places pour les femmes proches de la maternité

L'ensemble des crédits supplémentaires ouverts par ces deux amendements atteignait 20,6 millions d'euros sur le programme 177.

Ces mesures nouvelles n'ont cependant pas été mises en œuvre : les crédits ouverts ont simplement permis de réduire l'écart entre l'enveloppe budgétaire initiale et le besoin de financement réel pour les places déjà ouvertes, ils n'ont en aucun cas été utilisés pour en créer de nouvelles.

*Source : commission des finances*

**Le rapporteur spécial somme ainsi l'État de prendre ses responsabilités** : la mise en œuvre des mesures votées par le Parlement ne saurait être remise en cause par l'insincérité de la budgétisation initiale.

<sup>1</sup> *Inspection générale des finances, Inspection générale des affaires sociales, Inspection générale de l'administration, Revue de dépenses sur le budget de l'hébergement d'urgence, mai 2025.*

## **2. Le montant prévu pour 2026, bien qu'insuffisant pour l'atteinte des 203 000 places dans le parc d'hébergement d'urgence, se rapproche des besoins**

Le **maintien de l'objectif de 203 000 places ouvertes** dans le parc d'hébergement d'urgence, soit un niveau équivalent à celui de 2025, permet d'effectuer une comparaison de la budgétisation à objectif équivalent.

Ainsi, **on constate une hausse de 110 millions d'euros des CP** sur le programme par rapport à la loi de finances initiale pour 2025, dont 81 millions d'euros sont dédiés à l'hébergement. Comme l'indique la DIHAL<sup>1</sup>, ceci « *constitue une première mesure dans l'intention de crédibiliser le financement du maintien du parc d'hébergement* ».

Plus précisément, au sein de l'**action 12 « Hébergement et logement adapté »**, qui finance les principaux dispositifs du programme 177, **les crédits sont en hausse de 110,9 millions d'euros en AE et en CP**. Ainsi, cette action est dotée en CP de 3 028,7 millions d'euros contre 2 917,8 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2025. Il s'agit d'une hausse de 2,5 % retraité de l'inflation.

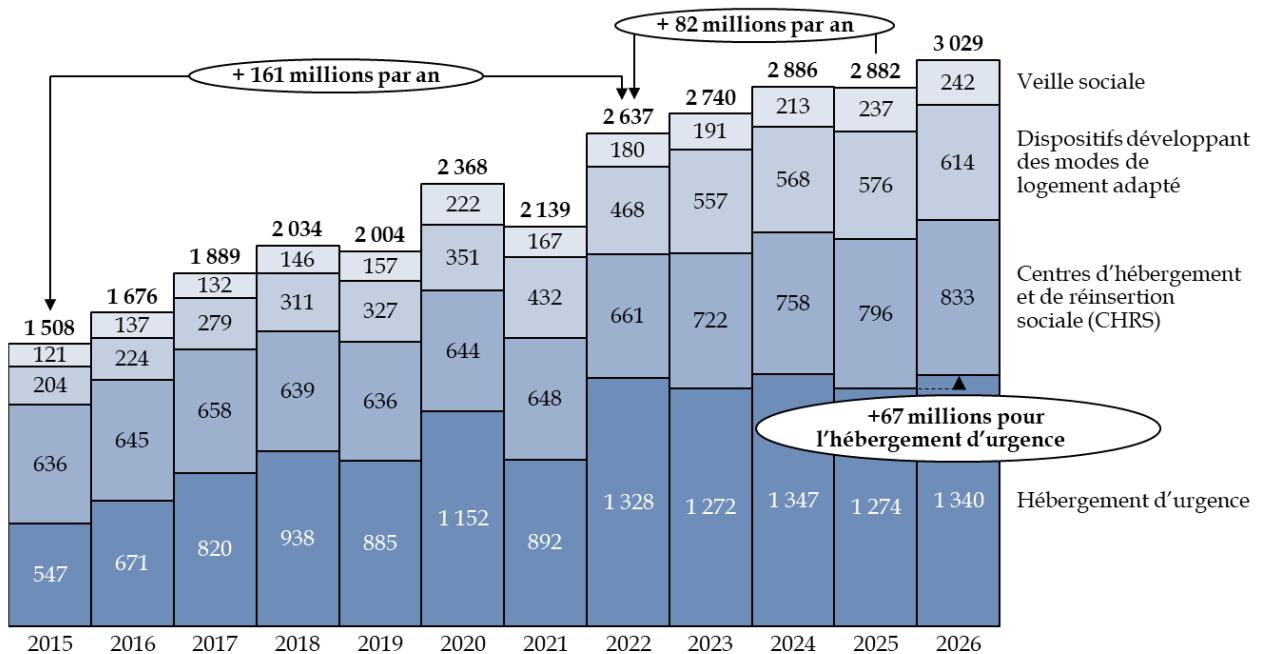
Alors que sur le **moyen terme, l'augmentation des crédits sur cette action était considérable**, avec une hausse de près de 150 millions d'euros chaque année, la trajectoire entre **2022 et 2025 est moins dynamique, la hausse moyenne annuelle atteignant 82 millions d'euros**. Le saut de 110,9 millions d'euros prévu dans le PLF 2026 semble renouer avec la période précédente : il s'agit en réalité d'un effet de rattrapage, la sous-budgétisation étant moins marquée en 2026 qu'en 2025.

---

<sup>1</sup> Réponses au questionnaire budgétaire.

### Crédits de l'hébergement d'urgence et du logement adapté

(en millions d'euros proposé dans le PLF)



Note : les données sont celles du PLF de chacune des années considérées. Par conséquent, la hausse pour l'ensemble de l'action 12 est de 147 millions d'euros entre le PLF 2025 et le PLF 2026. En comparant la LFI 2025 au PLF 2026, la hausse est bien de 110,9 millions d'euros.

Source : commission des finances, à partir des projets annuels de performance

Comme l'indique le graphique, c'est surtout la **brique réservée à l'hébergement d'urgence** qui connaît l'évolution de dynamique la plus marquée. Les crédits qui lui sont dédiés ont été multipliés par 2,4 entre 2015 et 2022. Depuis, un plateau peut-être observé, à mesure que la taille du parc se stabilise.

Entre 2025 et 2026, en particulier, une **augmentation de 67 millions d'euros en CP est prévue sur cette ligne budgétaire**. Elle vient rattraper la prévision du PLF 2025 qui réduisait de 73,9 millions d'euros les AE et de 73,8 millions d'euros les CP. On constate donc qu'à parc constant, la budgétisation s'accroît en 2026, rattrapant ainsi une partie du manque.

La hausse est aussi prononcée pour les crédits des trois autres segments de l'action 12.

Les crédits consacrés à la **veille sociale** sont de 241,5 millions d'euros, en augmentation de 5 millions d'euros, afin d'accompagner la montée en puissance des services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO), qui coordonnent les structures d'accueil et d'hébergement. Dans ce dispositif, 500 équivalents temps plein (ETP) ont été créés en 2024, pour tenter d'infléchir la dynamique de réduction des demandes non pourvues (voir *infra*).

Les crédits des dispositifs de **logement adapté** augmentent de manière plus nette. Doté de 614,3 millions d'euros, soit une croissance de + 38,8 millions d'euros, ce dispositif s'inscrit dans les objectifs du second plan Logement d'abord 2023-2027. Il s'agit en priorité de créer 30 000 nouvelles places en intermédiation locative dans le parc locatif privé, 10 000 nouvelles places en pensions de famille et résidences accueil et de relancer la production de résidences sociale.

Enfin, les crédits dédiés aux **centres d'hébergement et de réinsertion sociale** (CHRS) sont en croissance à hauteur de 36,6 millions d'euros, pour atteindre une dotation de 832,7 millions d'euros en 2026. Ces structures permettent un accueil intensif et pluridisciplinaire en vue d'une réinsertion plus complète. Les accueillis participent aux charges et versent une contribution. Par conséquent, ce dispositif s'adresse à un public qui est déjà entré dans une phase de réinsertion et **ne peut se substituer à l'hébergement d'urgence**.

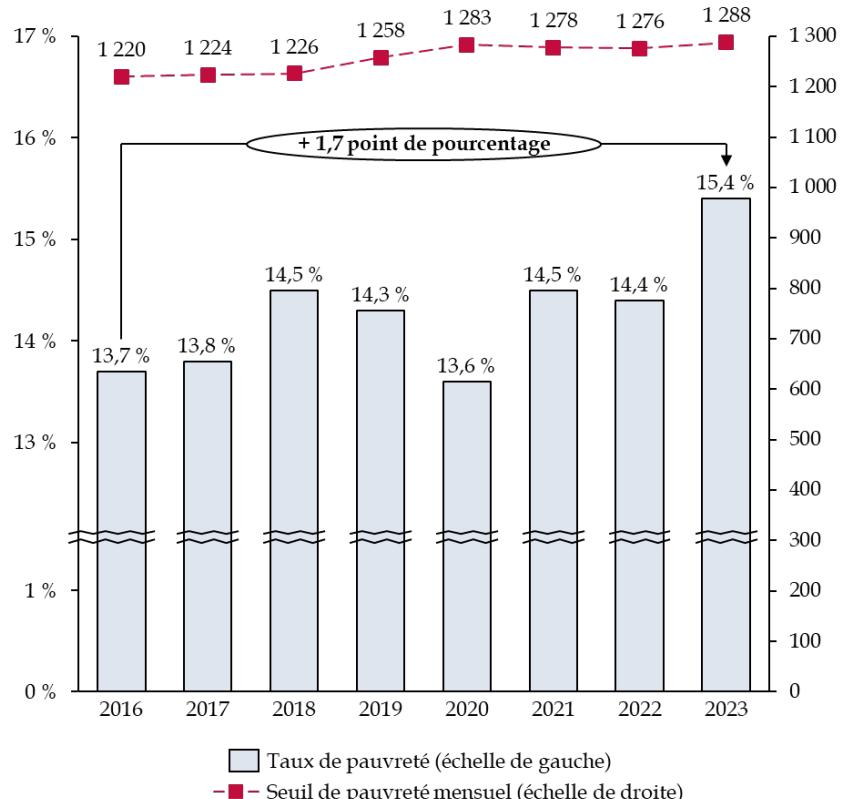
#### **B. UNE POLITIQUE DE L'HÉBERGEMENT D'URGENCE QUI PEINE À ATTEINDRE SES OBJECTIFS**

##### **1. Le nombre de places dans le parc d'hébergement se stabilise mais la demande est toujours en croissance**

Après plusieurs années de baisses, le taux de chômage en France métropolitaine semble repartir à la hausse en France. En effet, alors qu'il atteignait 7,1 % au sens du Bureau international du travail au deuxième trimestre 2024, il est de 7,5 % en 2025 à la même période.

Cette hausse n'est qu'un des indices prouvant la croissance progressive de la pauvreté en France, dont l'un des corollaires est la progression de la demande d'hébergement d'urgence. L'INSEE relève une augmentation très nette du taux de pauvreté entre 2022 et 2023, passé de 14,4 % à 15,4 %, du jamais vu depuis au moins 2016.

## Évolution du taux de pauvreté et du seuil de pauvreté mensuel en France métropolitaine (en pourcentage et en euros)

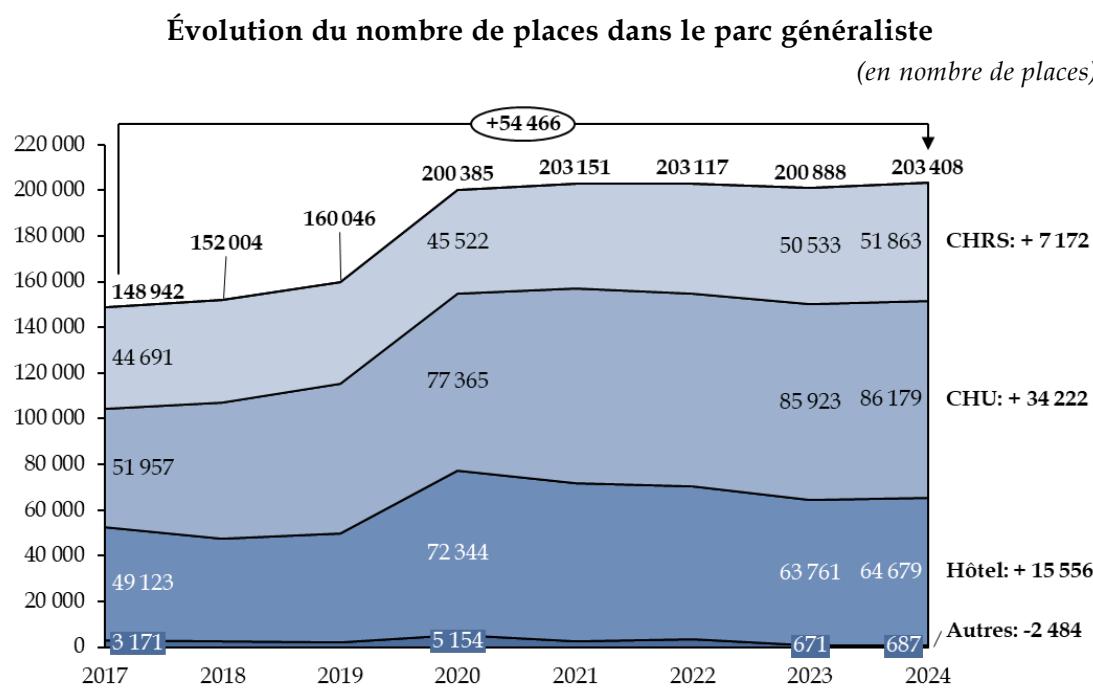


Source : commission des finances, à partir des projets annuels de performance

**L'évolution du parc d'hébergement et de la demande afférente demeurent cependant l'un des indicateurs les plus sûrs de la détresse sociale.** En effet, en application du principe d'accueil inconditionnel<sup>1</sup>, le parc d'hébergement d'urgence a l'obligation d'accueillir toutes les personnes qui en ont besoin, sans demander de justificatif ni de papiers. C'est donc le **point de convergence de nombreuses situations difficiles**, des personnes qui font face à des accidents de la vie aux femmes victimes de violences et aux personnes à droits incomplets ou aux réfugiés qui ne trouvent pas de place dans le système d'accueil et d'hébergement spécifique du ministère de l'intérieur.

**Le nombre de places d'hébergement tend ainsi à s'accroître d'année en année.** Depuis 2017, près de 52 000 places ont été créées. Si au 31 décembre 2024, le parc d'hébergement comptait 203 758 places, ce chiffre s'élevait à 201 361 en moyenne annuelle. **Depuis 2024, il est prévu une stabilisation autour de 203 000 places du parc.** Cet engagement de l'État est maintenu en 2026.

<sup>1</sup> Article L. 345-2-2 du code de l'action sociale et des familles.



Note : les CHRS sont des centres d'hébergement et de réinsertion sociale ; les CHU sont des centres d'hébergement d'urgence.

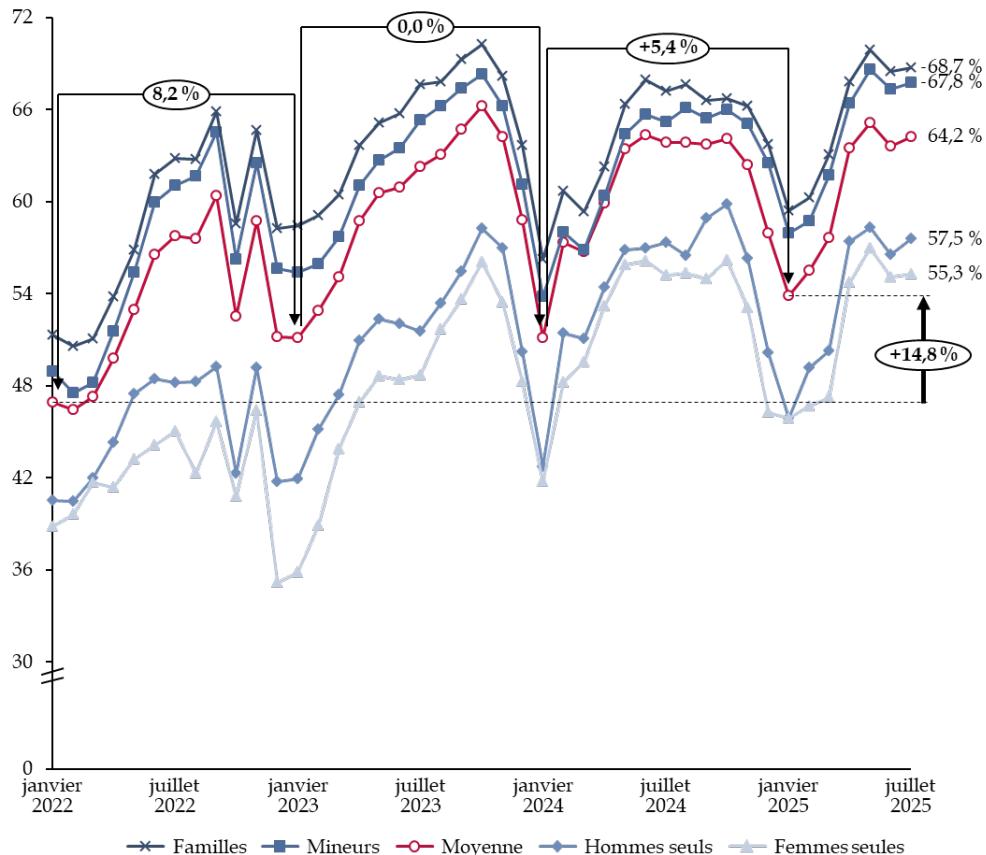
Source : commission des finances, à partir des projets annuels de performance

**La hausse tendancielle des nuitées hôtelières, de 15 556 places depuis 2017, est à mettre en regard avec leur baisse en tendance à partir de 2020.** Ainsi, la mise en œuvre d'un plan de réduction a conduit à 7 665 nuitées de moins en 2024 par rapport à 2020. Cependant, le réalisé 2024 semble montrer que la dynamique s'essouffle. Le rapporteur spécial met donc en garde pour que cette évolution reprenne. En effet, le mode d'hébergement en hôtel est particulièrement inefficace dans la réintégration des hébergés.

**Malgré l'accroissement de la taille du parc,** les services intégrés de l'accueil et de l'orientation (SIAO), dont le rôle est de placer en hébergement les personnes qui en font la demande, ne réussissent pas à pourvoir à la demande : le taux de demandes non pourvues (DNP) est en hausse de 14,8 % entre 2022 et 2025, soit près de 7 points de pourcentage<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> En janvier 2022, en moyenne 46,9 % des demandes d'hébergement d'urgence n'étaient pas pourvues. Ce chiffre s'accroît pour atteindre 53,9 % en janvier 2025.

## Évolution mensuelle du taux de demande d'hébergement d'urgence non pourvu (en pourcentage moyen quotidien des personnes en demandes non pourvues)



Note : les CHRS sont des centres d'hébergement et de réinsertion sociale ; les CHU sont des centres d'hébergement d'urgence.

Source : commission des finances, à partir des projets annuels de performance

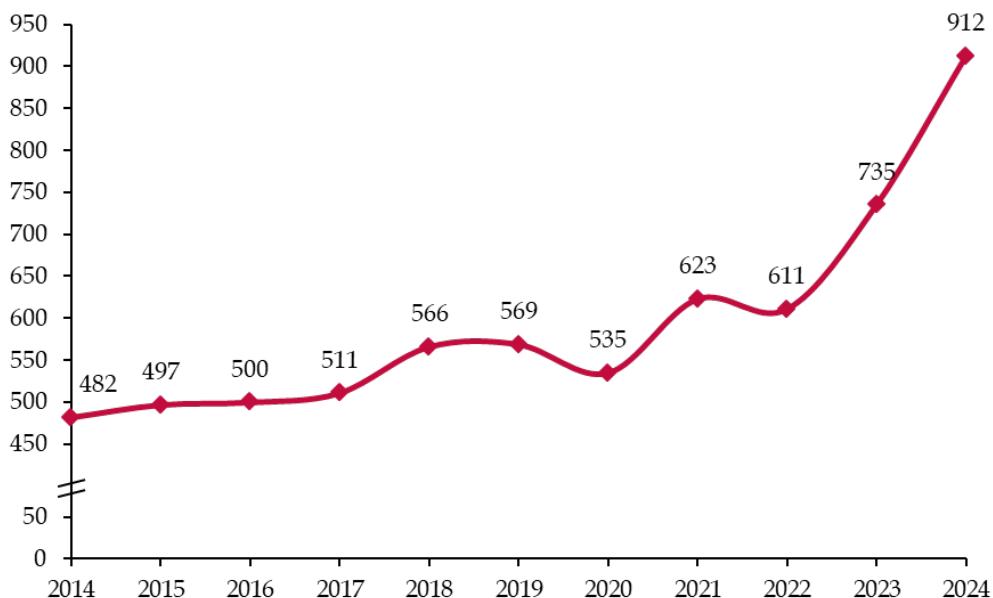
Dans ce contexte, les SIAO, en particulier en Île-de-France, établissent des **critères de priorisation pour filtrer les demandes d'hébergement<sup>1</sup>**, en porte-à-faux avec le principe d'accueil inconditionnel inscrit dans la loi.

Il résulte de ce constat de hausse de la demande non pourvue un **accroissement depuis plusieurs années du nombre de morts à la rue**. Les chiffres pour 2024 indiquent une croissance très inquiétante du nombre de personnes recensées sans chez-soi ni logement personnel au moment du décès. **Cet indicateur a été multiplié par presque 2 entre 2020 et 2024.**

<sup>1</sup> Ces critères officieux et mouvants en fonction des contextes peuvent parfois amener des agents à devoir prioriser certaines femmes en fonction du nombre de mois de grossesse, par exemple.

### Évolution du nombre de morts sans chez-soi ni logement personnel au moment du décès

(en nombre de morts)



Source : commission des finances, à partir des données du collectif Les Morts de la Rue

Cette évolution de la mortalité à la rue n'est que **l'un des symptômes de la difficulté de la politique d'hébergement**. De même, selon les chiffres présentés par la Fédération des acteurs de la solidarité et le Fonds des Nations unies pour l'enfance (UNICEF), le **nombre d'enfants à la rue et s'étant vu opposer une impossibilité de prise en charge dans un hébergement d'urgence s'élevait à 2 159 fin août 2025<sup>1</sup>**, un chiffre en hausse.

Dans ces conditions, le maintien du parc d'hébergement à un niveau haut de 203 000 places est à la fois une nécessité à court terme et le symptôme d'une incapacité à formuler une voie de sortie.

Le rapporteur spécial note que **cette impasse pourrait mener l'État à être condamné**, car **40 associations ont saisi conjointement le tribunal administratif de Paris en février 2025<sup>2</sup>** pour faire reconnaître trois carences de l'État en matière d'hébergement d'urgence :

- le non-respect du principe d'inconditionnalité ;
- le non-respect du principe de continuité
- le non-respect du « cahier des charges » qualitatif de l'accompagnement, en particulier pour les personnes hébergées à l'hôtel.

<sup>1</sup> [Sixième baromètre Enfants à la rue](#), UNICEF France et Fédération des acteurs de la solidarité, 29 août 2024.

<sup>2</sup> Fédération des acteurs de la solidarité, [Communiqué de presse : 40 associations attaquent l'État en justice pour non-assistance à personnes mal logées](#), février 2025.

## **2. La politique d'hébergement d'urgence ne parvient toujours pas à enclencher un retour durable des personnes vers le logement**

**Le manque de places au sein du parc** est lié à la difficulté à sortir les personnes accueillies de leur hébergement pour accéder à un logement conventionnel. Plusieurs causes peuvent être identifiées.

D'une part, **après la réussite du premier plan Logement d'abord**, qui a permis à 550 000 personnes d'être relogées entre 2018 et 2023, la pérennité de ce dispositif manque d'objectifs chiffrés d'envergure. En effet, outre la promesse de 30 000 places en intermédiation locative dans le parc privé et de 10 000 places en pensions de famille mentionnée supra, **les ambitions de construction de logements très sociaux ne sont pas définies dans le deuxième plan**. Or, c'est avant tout par ces logements en prêt locatif aidé d'intégration (PLAI) que peut avoir lieu la réintégration des hébergés.

D'autre part, **le développement des centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) suit une pente bien moins élevée que celle des centres d'hébergement d'urgence (CHU) ou des nuitées hôtelières**. Leur progression permet en effet de loger 7 172 personnes de plus qu'en 2017, alors que les places en CHU ont cru de 34 222 unités et celles en hôtel de 15 556. Or, c'est dans les CHRS que les personnes accueillies sont les plus susceptibles de reconstruire un parcours vers un logement durable. Si ces places sont plus chères à ouvrir, en raison du coût de l'accompagnement social afférent, elles sont néanmoins les plus efficaces sur le long terme.

Le rapporteur spécial relève en outre que la signature des **contrats pluriannuels d'objectif et de moyen (CPOM)** entre les CHRS et l'État, prévu par l'article 145 de la loi ELAN<sup>1</sup>, est loin d'arriver à son terme. En effet, **les CHRS auraient dû avoir signé chacun un CPOM au 31 décembre 2022**. En 2024, ce n'est encore que 45 % d'entre eux qui y sont arrivés.

Le retard pris par la conclusion des CPOM s'explique, selon la DIHAL, par **différents facteurs** :

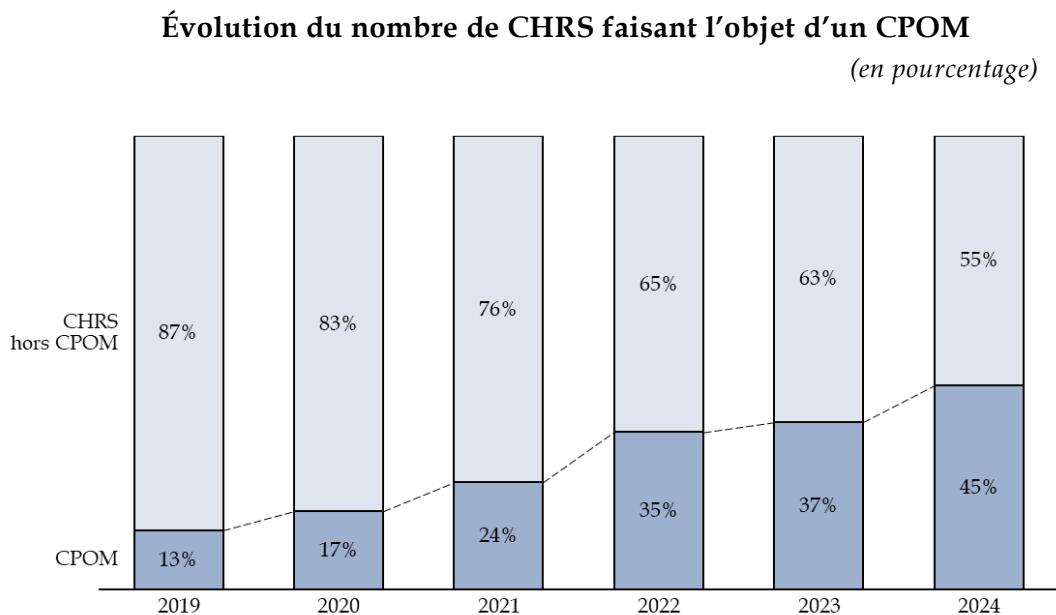
- la **gestion de la crise sanitaire** au moment du lancement de la démarche

- le **manque global de temps au regard des nombreuses sollicitations des dernières années**, comme la crise Ukrainienne, la mise en œuvre des revalorisations salariales « Ségur » et la revalorisation du point d'indice ;

- l'**ampleur du changement de pratique** qu'implique la contractualisation au sein du secteur de l'accueil, de l'hébergement et de l'insertion (AII) ;

---

<sup>1</sup> [Article 125](#) de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique.



Source : commission des finances, d'après les réponses au questionnaire budgétaire

**Le rapporteur spécial note cependant la dynamique haussière de la contractualisation.** Après un démarrage lent, l'accélération constatée en 2021 s'est intensifiée en 2022 et 2023 et s'est poursuivie en 2024 et 2025. Il appelle à une action résolue pour mener à bien ces signatures qui permettront aux centres de bénéficier d'une vision pluriannuelle et de favoriser une prise en charge efficace des personnes hébergées. **L'objectif affiché dans les documents budgétaires est l'achèvement en 2027 de la contractualisation** : le rapporteur spécial y sera attentif.

Enfin, la **question migratoire** et de l'asile n'est pas étrangère aux difficultés que connaît le parc d'hébergement d'urgence.

En premier lieu, **les Ukrainiens** arrivés en nombre après l'invasion déclenchée par la Russie en février 2022, ont été accueillis en partie grâce à des crédits issus du programme 177.

**En 2024, plus de 9 600 ménages ukrainiens, soit 24 700 personnes, étaient encore accompagnés par les dispositifs du programme :**

- 20 500 en intermédiation locative ;
- 4 000 en hébergement citoyen.

La DIHAL indique que la dynamique suit celle d'une **extinction progressive des dispositifs exceptionnels d'intégration des déplacés d'Ukraine**. La réintégration dans le droit commun de près de 3 500 ménages en 2024, dont une part significative grâce à un glissement de bail, en est la preuve.

En second lieu, le rapporteur spécial **déplore les effets de la réduction de la prise en charge des réfugiés et demandeurs d'asile d'autres pays**, qui ont vocation à être accueillis par le dispositif national d'accueil (DNA).

Ce dispositif, qui relève du ministère de l'intérieur, est engorgé et pousse le public éligible à **se tourner vers les dispositifs d'hébergement d'urgence de droit commun** du programme 177.

Or, le rapporteur spécial constate un risque d'accroissement de ce phénomène. **En effet, en LFI 2025, un plan d'économie de 71 millions d'euros prévoyait la suppression de 6 094 places dans le DNA.**

**Pour 2026, le PLF prévoit en outre une réduction nette de 1 403 places dans le DNA.** En particulier, l'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile (HUDA) est particulièrement ciblé : il est prévu de passer de 40 011 places en 2025 à 27 711 places en 2026, **soit 12 300 places d'HUDA en moins l'an prochain<sup>1</sup>.**

**Ces suppressions**, conjuguées avec plusieurs évolutions réglementaires ou de politique publique qui tendent à restreindre l'accès à l'hébergement du DNA pour certains publics relevant de l'asile, **risquent d'accroître la pression sur le parc généraliste.**

Le rapporteur spécial alerte donc sur le report du public des demandeurs d'asile vers l'hébergement d'urgence classique : ce dernier étant déjà saturé, cette politique risque d'accroître la présence à la rue ou en squats.

---

<sup>1</sup> *Le DNA est composé d'autres types de places, notamment dans les centres d'accueil des demandeurs d'asile (CADA), dont le nombre devrait croître en 2026 : les places fermées pour l'HUDA sont pour partie transformées en places en CADA.*

## II. LE PROGRAMME 109 « AIDE À L'ACCÈS AU LOGEMENT » CONNAÎT UNE NETTE BAISSE EN LIEN AVEC LE GEL DU BARÈME DES AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT ET LE RECENTRAGE DE CES DERNIÈRES

Le programme 109 « Aide à l'accès au logement » comprend à titre principal les crédits destinés au financement des **aides personnelles au logement** (APL). L'action 02 du programme porte des dispositifs en faveur de la mise en œuvre de la politique de solidarité pour l'accès au logement décent.

### A. LA STABILISATION DU PÉRIMÈTRE DU PROGRAMME FACILITE LA COMPARAISON ENTRE 2025 ET 2026

Le programme est doté dans le PLF pour 2026 de 16,1 milliards d'euros de crédits. Il s'agit d'une baisse prononcée par rapport à l'année précédente, car cela représente une réduction de 4,8 % des crédits ouverts sur le programme, en prenant en compte l'inflation.

#### Évolution des crédits par action du programme 109

(en millions d'euros et en %)

		LFI 2025	PLF 2026	PLF 2026 / LFI 2025		
				montant	en %	corrigé inflation
01 - Aides personnelles	AE	16 703,9	16 116,7	-587,1	- 3,5%	- 4,8%
	CP	16 703,9	16 116,7	-587,1	- 3,5%	- 4,8%
02 - Information relative au logement et accompagnement des publics en difficulté	AE	9,4	9,4	-	-	- 1,3%
	CP	9,4	9,4	-	-	- 1,3%
Total programme 109	AE	16 713,3	16 126,1	-587,1	- 3,5%	- 4,8%
	CP	16 713,3	16 126,1	-587,1	- 3,5%	- 4,8%

Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

L'**action 01** « Aides personnelles », qui porte 99,9 % des crédits du programme, assure le versement de la subvention d'équilibre de l'État au Fonds national d'aide au logement (FNAL), présentée *infra*.

L'**action 02** « Information relative au logement et accompagnement des publics en difficulté » apporte un soutien financier à l'agence nationale pour l'information sur le logement (ANIL) et au réseau des associations départementales d'information sur le logement (ADIL). En 2024, les ADIL ont délivré 880 040 consultations juridiques, fiscales et financières et 75 532 conseils en matière de rénovation énergétique.

Le programme 109 ne comprend pas de fonds de concours, et **une seule dépense fiscale** lui est rattachée, à savoir l'exonération d'impôt sur le revenu dont font l'objet les aides personnelles au logement, pour un coût estimé à 61 millions d'euros en 2025. **Son coût est limité**, en lien avec le faible taux d'imposition de ses bénéficiaires qui ont par définition des revenus modestes.

**Le programme avait connu une modification substantielle de son périmètre dans la LFI 2025.** En effet, les aides personnelles pour le logement portées dans l'action 01 contenaient, jusqu'à 2024, la contribution d'équilibre versée par l'État au **Fonds national d'aide au logement** (FNAL).

Ce **fonds était alors financé**, non seulement par la dotation de l'État mais aussi par **l'affectation de deux ressources fiscales** :

- la taxe sur les bureaux (TSB) à hauteur de 24 millions d'euros en 2024
- des contributions employeurs pour 3 milliards d'euros.

Or, la loi organique relative aux lois de finances prévoit<sup>1</sup> que, à compter de 2025, **une imposition de toute nature ne pouvait plus être affectée à un fonds dépourvu de la personnalité morale**, ce qui explique la modification substantielle du circuit de financement des crédits affectés au FNAL.

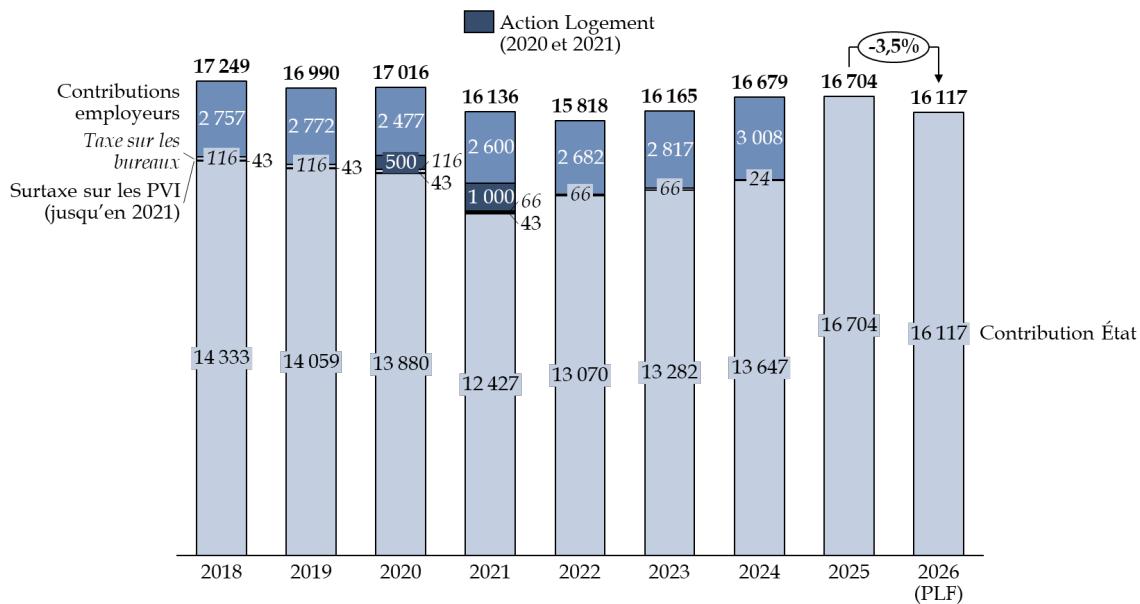
L'analyse de la LFI 2025 avait demandé un retraitement important pour prendre en compte ces mesures de périmètre. **Le rapporteur spécial salue le maintien en 2026 d'un financement unitaire des aides au logement, qui permet d'accroître la lisibilité et l'effort de la Nation en faveur de ce dispositif.**

---

<sup>1</sup> Article 2 de la [loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001](#) relative aux lois de finances, version en vigueur à compter du dépôt du projet de loi de finances pour 2025 en application de la loi organique n° 2021-1836 du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques.

### Financement du fonds national des aides au logement depuis 2017

(en millions d'euros)



PVI : plus-values immobilières.

Source : commission des finances, à partir des documents budgétaires

**Face à l'intégration complète au budget de l'État des ressources destinées au FNAL, le rapporteur spécial se questionne sur son devenir.** En effet, le fonds retrace le remboursement par l'État aux caisses d'allocation familiale (CAF) et à la mutualité sociale agricole (MSA) du montant des aides qu'elles versent.

Néanmoins, l'étape franchie dans le PLF 2025 qui mène à n'avoir plus qu'un seul flux budgétaire décaissé, intégralement issu du programme 109, pose la question de l'utilité à terme de conserver un fonds dédié. Cette suppression est d'autant plus souhaitable que, comme l'indique la Cour des comptes<sup>1</sup>, **les fonds sans personnalité juridique dérogent aux principes fondamentaux d'unité et d'universalité du budget de l'État.**

<sup>1</sup>Cour des comptes, [Finances publiques : pour une réforme du cadre organique et de la gouvernance](#), 18 novembre 2020.

## B. LA PRÉVISION D'UN GEL SUR LES APL PERMET DES ÉCONOMIES IMPORTANTES MAIS VIENT S'AJOUTER À UNE DÉCENNIE DE RÉDUCTION DES MOYENS ENGAGÉS POUR FINANCER CET OUTIL REDISTRIBUTIF EFFICACE

**Environ 5,7 millions de ménages bénéficient d'une aide au logement**, qui contribue à réduire leurs dépenses de logement, pour un montant de 16,1 milliards d'euros en 2024.

### Les aides personnelles au logement

Les aides personnelles correspondent à trois aides régies par les articles L. 811-1 à L 863-5 du code de la construction et de l'habitation, qui se distinguent par leurs publics, mais dont les modalités de calcul sont identiques.

L'**aide personnalisée au logement** (APL), créée en 1977, est versée aux occupants de logements conventionnés. L'**allocation de logement familiale** (ALF), créée en 1948, bénéficie à des occupants qui n'entrent pas dans le champ de l'APL en fonction de leur situation de famille, et l'**allocation de logement sociale** (ALS), créée en 1971, à des personnes qui n'ont droit ni à l'APL, ni à l'ALF.

Ces aides sont soumises à des conditions de ressources. Elles sont versées au bailleur, sur demande de celui-ci. Depuis 2016, elles sont financées par le Fonds national d'aide au logement (FNAL) et leurs fondements juridiques ont été regroupés en 2019 dans le code de la construction et de l'habitation.

*Source : commission des finances*

Les aides se répartissent à parts à peu près égales entre le parc conventionné (APL) et le parc non conventionné (ALF et ALS).

### Répartition des aides personnelles au logement

(en nombre de ménages et en pourcentage)

	AFL	ALS	APL	
En montant de prestations versées	3,4 Md€ (35%)	5,7 Md€ (21%)	7,3 Md€ (45%)	15,94 milliards d'euros
En nombre de ménages	847 000 (15%)	2 163 000 (38%)	2 675 000 (47%)	5 685 000 ménages

Note : données pour l'année 2024.

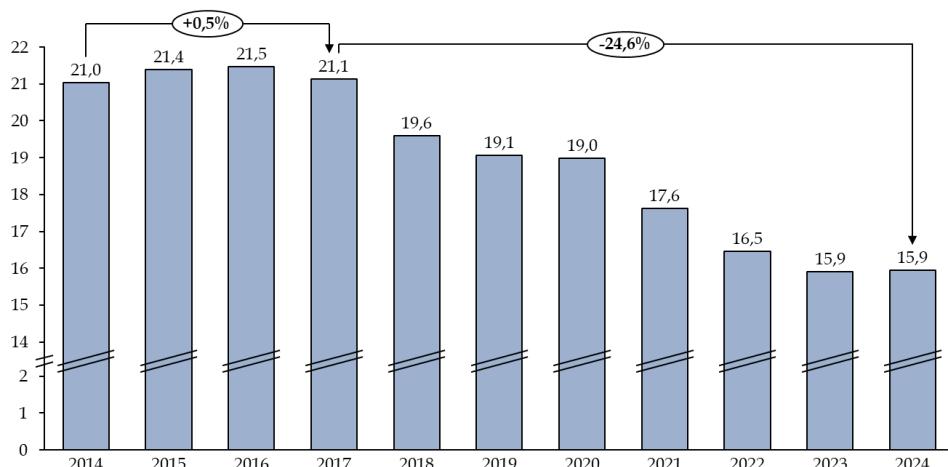
*Source : commission des finances, d'après les réponses au questionnaire budgétaire*

**Le coût des aides personnelles au logement pour l'État est en nette diminution depuis 2017** par l'effet d'une série de mesures de régulation budgétaire : la réduction de l'aide de 5 euros en 2017, l'instauration de la réduction de loyer de solidarité (RLS) qui s'accompagne d'une diminution du montant de l'aide personnalisée au logement en 2018 et enfin la mise en œuvre du calcul des aides en fonction de revenus de l'année en 2021.

**En 2023, deux mesures à vocation sociale ont été prises.** D'une part, le **conventionnement APL a été ouvert en outre-mer aux logements foyers**, ce qui permet de verser à leurs locataire une aide plus favorable que les allocations de logement (AL) qui jusqu'ici étaient distribuées. D'autre part, à la suite de la réforme des retraites et de la revalorisation du minimum contributif majoré, **des dispositions réglementaires ont été prises pour garantir aux allocataires concernés la stabilité de leurs droits**.

#### Évolution du montant des prestations versées depuis 2013 en euros constants

(en milliards d'euros de 2024)



Source : commission des finances, d'après les réponses au questionnaire budgétaire

**La diminution du coût des aides** depuis 2017 a ainsi été de 2,1 milliards d'euros en euros courants et 5,2 milliards d'euros en euros constants.

Les prévisions pour 2025, votées à 16,7 milliards d'euros, puis pour 2026, prévues à 16,1 milliards d'euros, indiquent que le plateau atteint depuis 2023 n'est que temporaire : le gouvernement a décidé, une nouvelle fois, de mettre à contribution les aides au logement pour effectuer des économies.

Le PLF pour 2026 prévoit ainsi un gel du barème des aides personnelles au logement (APL). D'après l'évaluation préalable de l'article 67, rattaché à la présente mission et qui porte ce gel, la mesure devrait représenter en 2026 une économie de l'ordre de 100 millions d'euros, puis de 200 millions d'euros en 2027 et en 2028.

L'écart entre 2026 et 2027 s'explique par la revalorisation des paramètres de dépenses de logement au 1<sup>er</sup> octobre tandis que les paramètres de ressources sont revalorisés au 1<sup>er</sup> janvier.

**Le rapporteur spécial juge que cette limitation est nécessaire au vu de la dérive des comptes publics actuelle. Elle devra cependant être temporaire au vu de ses effets néfastes sur la cohésion sociale.**

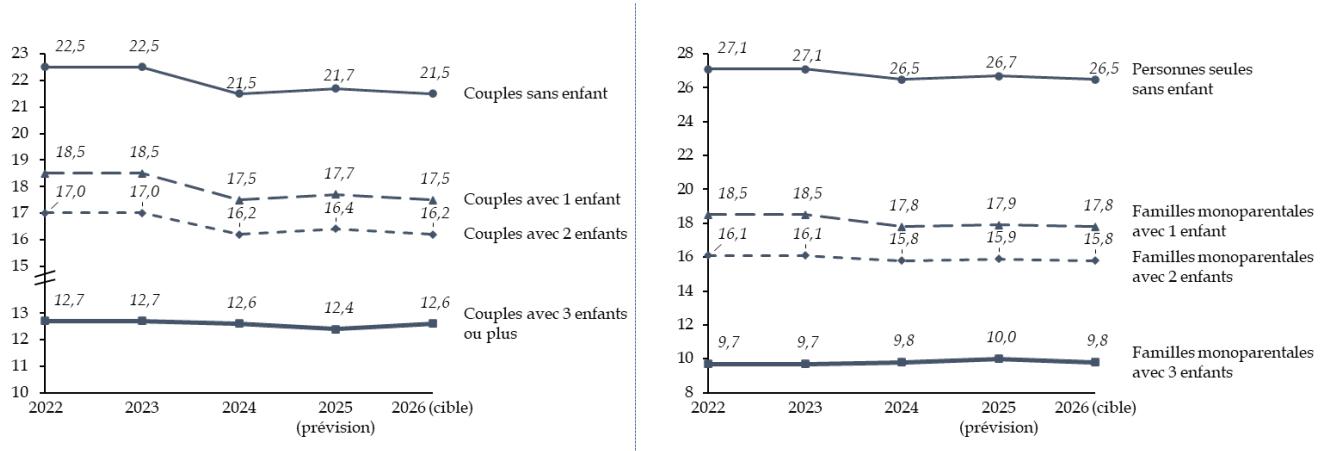
En effet, il convient de conserver à l'esprit que les aides personnelles au logement sont porteuses d'un fort effet redistributif : 87,2 % des ménages locataires bénéficiaires ont des revenus inférieurs au SMIC et 99,9 % inférieurs à deux fois le SMIC<sup>1</sup> en 2024.

Leur objectif est en effet de réduire le taux d'effort net des ménages, c'est-à-dire la part de leur revenu qui est effectivement consacrée à la dépense de logement (loyer, charges forfaitaires, mensualité d'emprunt...). L'effet des aides est important pour des ménages modestes.

Les indicateurs du programme 109 permettent de suivre le taux d'effort net médian en fonction de deux typologies différentes ; l'une répartit les bénéficiaires en fonction de leur configuration familiale ; l'autre en fonction du parc dans lequel ils sont logés. À ce titre, le taux d'effort net médian est beaucoup moins élevé dans le parc locatif public où il atteint 15,1 % que dans le parc privé où il s'élève à 25,4 % en 2024.

### Évolution du taux d'effort des ménages éligibles aux APL selon la configuration familiale

(en % du revenu hors aides au logement)



Taux d'effort : part du revenu des allocataires effectivement consacrée à la dépense de logement. Numérateur : somme du loyer et des charges forfaitaires ou de la mensualité d'emprunt minorées de l'aide au logement. Dénominateur : revenu hors aides au logement.

Source : commission des finances, à partir des documents budgétaires

<sup>1</sup> SMIC net. Issu de la brochure barème APL, janvier 2024.

**Le suivi des familles monoparentales** indique une fois encore que l'incidence des aides au logement est d'autant plus importante que les publics qui en bénéficient sont fragiles, dans la mesure où l'effet des aides au logement leur permet de bénéficier d'un taux d'effort réduit par rapport aux couples. **Le rapporteur spécial réaffirme donc que le gel du barème des aides doit être temporaire.**

#### **C. UNE ÉCONOMIE DE 100 MILLIONS D'EUROS SUPPLÉMENTAIRES PAR LE RECENTRAGE DES AIDES AU LOGEMENT DES ÉTUDIANTS ÉTRANGERS AUX SEULS BOURSIERS**

Outre l'économie qui devrait être permise par le gel des APL, une **seconde mesure est proposée dans l'article 67 du PLF 2026.**

L'objectif affiché est de **restreindre l'accès de l'APL dont peuvent bénéficier les étudiants étrangers, en le restreignant aux seuls boursiers.** Cette mesure ne concerterait cependant pas les étudiants de l'Union européenne.

En effet, comme l'indique la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) dans ses réponses au rapporteur spécial, « *la réglementation européenne, complétée par la jurisprudence, relèvent qu'une exclusion d'office des ressortissants communautaires du bénéfice des aides personnelles au logement (APL) serait non conforme car contraire au principe d'égalité de traitement.* »

Selon l'évaluation préalable de l'article 67, **sur les 130 700 étudiants étrangers qui bénéficient de l'APL, environ 100 000 sont non boursiers.** Par conséquent, l'article 67 prévoit donc d'exclure près de 76,5% des bénéficiaires étrangers de l'APL.

**Cette mesure, radicale, ne ferait pas de la France un État moins-disant sur ce plan.** En effet, aujourd'hui, le pays apparaît comme particulièrement généreux envers les étudiants étrangers non communautaires.

Par exemple, **en Allemagne, les deux aides principales pour les étudiants ne sont pas accessibles aux étudiants non citoyens de l'UE, sauf dans des cas très restrictifs.**

**D'une part, l'allocation BAFÖG<sup>1</sup>, qui permet aux étudiants d'obtenir des aides parmi lesquelles des aides pour le logement, n'est pas automatiquement ouvert aux étudiants non citoyens de l'UE.** Ils doivent

---

<sup>1</sup> Pour « [Bundesausbildungsförderungsgesetz](#) », Loi fédérale sur l'aide à la formation du 26 août 1971, modifiée le 19 juillet 2024.

remplir des **conditions strictes** et ne peuvent être éligibles, sous conditions de ressources que s'ils remplissent l'une des conditions suivantes<sup>1</sup> :

- ils bénéficient d'un permis de séjour permanent en Allemagne ;
- ils bénéficient d'un permis de séjour temporaire avec la perspective de demeurer en Allemagne sur le long-terme et ont vécu légalement dans le pays depuis au moins quinze mois<sup>2</sup> ;
- ils ont travaillé en Allemagne au moins cinq ans avant leurs études ;
- un de leur parent a travaillé au moins trois ans en Allemagne dans les six années qui ont précédé leurs études.

D'autre part, **l'allocation de logement fédérale**, le *Wohngeld*, **n'est que rarement ouverte aux étudiants, même Allemands** : il faut en effet justifier d'un refus d'octroi du BAFöG pour pouvoir y avoir droit.

Au vu du contexte budgétaire, il est donc **légitime de proposer une telle évolution du droit d'accès aux APL**. Le rapporteur spécial note que les étudiants étrangers non citoyens de l'UE mais éligible à une bourse conserverait leur droit aux APL, permettant ainsi de limiter les conséquences sociales d'une telle mesure.

**L'économie attendue, d'après l'évaluation préalable de l'article, est de 100 millions d'euros en 2026.**

---

<sup>1</sup> D'après la page [BAFöG](#) du BIMM Institute de Berlin.

<sup>2</sup> À l'exclusion des étudiants qui bénéficient d'un permis de séjour dont l'unique objet est de permettre d'étudier en Allemagne.

### III. LA BAISSE DE L'EFFORT DE L'ÉTAT DANS LE PROGRAMME 135 « URBANISME, TERRITOIRES ET AMÉLIORATION DE L'HABITAT » COMPROMET LA SORTIE DE CRISE DU SECTEUR DU LOGEMENT

Le programme 135 porte des crédits consacrés à des **actions diverses liées à la construction et l'habitat**. Les crédits budgétés sont en très forte hausse, en lien avec des mesures de transferts structurantes. Ces crédits ne représentent cependant qu'une partie de l'effort qui est mis en œuvre pour le logement et la construction. En effet, les **politiques concernées passent également par les dépenses fiscales**, les fonds de concours et l'action d'opérateurs bénéficiant du produit de taxes affectées.

#### A. UNE BAISSE DES CRÉDITS LARGEMENT PORTÉE PAR LA RÉDUCTION DE LA DOTATION À L'ANAH

Les crédits budgétaires relevant du programme 135 sont de **1 923,3 millions d'euros en AE**, soit une **baisse massive** de 748,5 millions d'euros et de - 28,9 %. En CP, la baisse est tout aussi importante : - 483,1 millions d'euros soit une diminution de - 20,3 %, corrigé de l'inflation. Les CP ouverts en 2026 atteignent **2 030,4 millions d'euros en crédits de paiement**.

**Évolution des crédits par action du programme 135  
en prenant en compte les évolutions de périmètre**

(en millions d'euros et en %)

		LFI 2025	PLF 2026	PLF 2026 / LFI 2025 <i>en valeur</i>	PLF 2026 / LFI 2025 <i>en %</i>	corrigé <i>inflation</i>	FDC et ADP
01 – Construction locative et amélioration du parc	AE	16,0	17,8	+ 1,8	+ 11,0%	+ 9,6%	500,0
	CP	87,7	79,0	- 8,7	- 10,0%	- 11,1%	391,8
02 – Soutien à l'accession à la propriété	AE	4,6	6,6	+ 2,0	+ 43,0%	+ 41,2%	
	CP	4,6	6,6	+ 2,0	+ 43,0%	+ 41,2%	
03 – Lutte contre l'habitat indigne	AE	15,5	11,2	- 4,3	- 27,8%	- 28,7%	
	CP	15,5	11,2	- 4,3	- 27,8%	- 28,7%	
04 – Réglementation, politique technique et qualité de la construction	AE	2 323,5	1 575,1	- 748,4	- 32,2%	- 33,1%	
	CP	2 093,5	1 604,0	- 489,5	- 23,4%	- 24,4%	
05 – Innovation, territorialisation et services numériques	AE	43,4	45,4	+ 2,0	+ 4,7%	+ 3,3%	
	CP	43,4	45,4	+ 2,1	+ 4,7%	+ 3,4%	
07 – Urbanisme et aménagement	AE	268,9	267,4	- 1,5	- 0,6%	- 1,8%	
	CP	268,9	284,3	+ 15,4	+ 5,7%	+ 4,4%	
<b>Total programme 135</b>	AE	<b>2 671,8</b>	<b>1 923,3</b>	<b>- 748,5</b>	<b>- 28,0%</b>	<b>- 28,9%</b>	<b>500,0</b>
	CP	<b>2 513,6</b>	<b>2 030,4</b>	<b>- 483,1</b>	<b>- 19,2%</b>	<b>- 20,3%</b>	<b>391,8</b>

Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

## 1. Les crédits engagés pour la rénovation des logements sont en nette baisse, en raison d'une mobilisation accrue de la trésorerie de l'ANAH

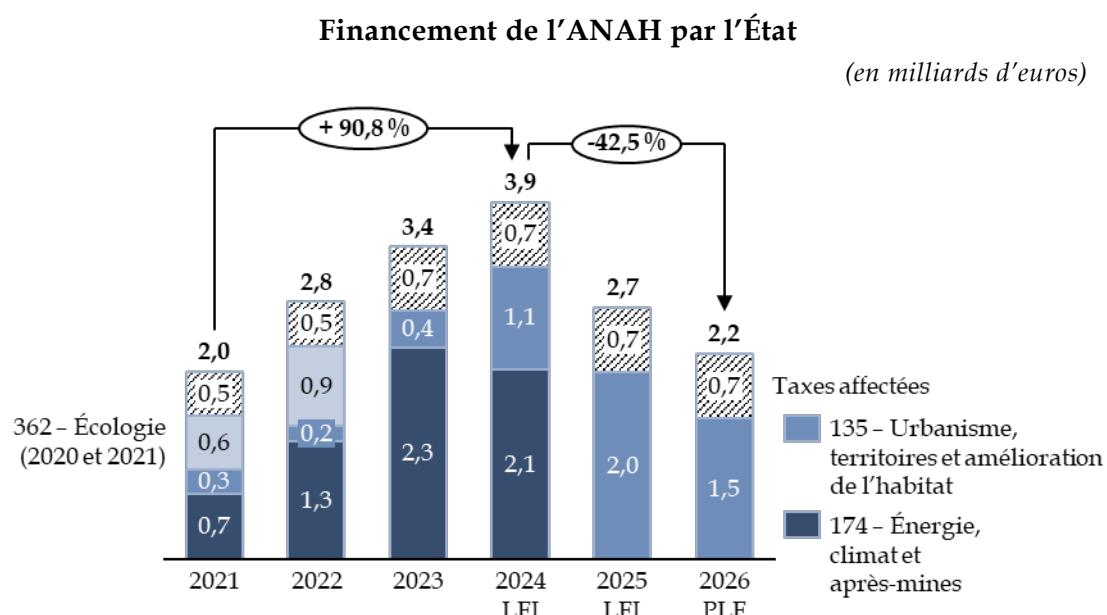
Le fait majeur du budget 2026 pour le programme 135 est la **réduction importante de la dotation de l'État en faveur de l'Agence nationale pour l'habitat (ANAH)**. En effet, après une année 2025 où la budgétisation visait à mettre en cohérence les crédits reçus avec la réalité des actions menées, l'exercice 2026 table sur une mobilisation conséquente de la trésorerie de l'Agence pour continuer à mener la rénovation au rythme actuel.

**Les crédits passent ainsi de 2 035,3 millions d'euros en LFI pour 2025 à 1 535,3 millions d'euros dans le PLF pour 2026.**

Cette subvention accorde à l'ANAH des crédits qui répondent à plusieurs besoins :

- principalement, la **rénovation thermique** des logements privés ;
- plus accessoirement, l'**adaptation des logements au vieillissement**, dans le cadre de la mise en place depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2024 d'un nouveau système d'aide intitulé MaPrimeAdapt' ;
- enfin, les besoins en fonctionnement et en investissement de l'agence.

Cette diminution des crédits budgétaires alloués à l'Anah, fait suite à plusieurs années de forte hausse, notamment depuis 2021. On assiste ainsi à une **réduction marquée de l'engagement de l'État depuis 2024**.

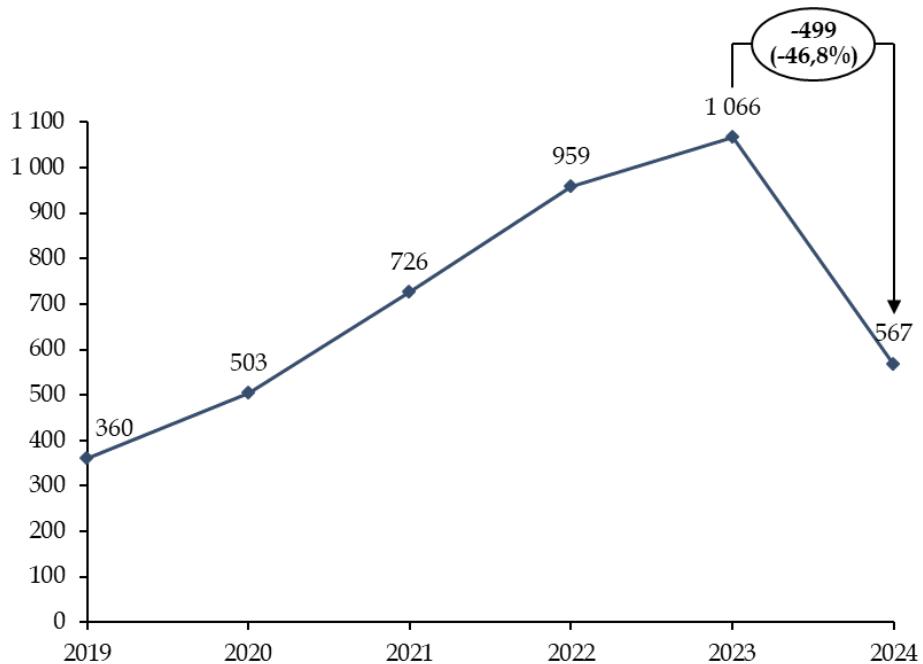


Source : commission des finances, à partir des documents budgétaires

La réduction prévue pour l'année 2026 est permise par deux évolutions notables.

D'une part, il est prévu en 2026 une mobilisation importante de la trésorerie de l'ANAH. En effet, celle-ci s'est beaucoup accrue jusqu'en 2023 en lien avec la sous-consommation chronique des crédits ouverts et l'objectif affiché de conserver un fonds de roulement prémunissant l'agence de risques de tension financière qui ralentirait le rythme de versement des aides. Cette situation de surbudgétisation a été accentuée par la une mise en œuvre plus lente qu'attendue des rénovations, notamment globales, des logements ayant obtenu un financement des travaux.

Évolution de la trésorerie de l'ANAH depuis 2019  
(en millions d'euros)



Source : commission des finances, d'après les réponses au questionnaire budgétaire

On constate néanmoins une chute visible de la trésorerie au cours de l'exercice 2024, qui montre une sollicitation forte des réserves de l'Agence. Au premier semestre 2024, la réforme du parcours d'accompagnement, qui privilégie les rénovations d'ampleur, a réduit de près de 50 % le nombre de rénovations en mono-geste. Par conséquent, l'exercice avait été particulièrement atypique.

D'autre part, la baisse des crédits budgétaires est compensée par l'intégration au budget de l'ANAH de sommes issues des certificats d'économie d'énergie (CEE). Cette ressource, qui représentait 10 % du budget en 2025, s'élèverait à 34 % en 2026. Il s'agirait, en montant brut, d'un passage d'environ 300 millions d'euros de CEE captés en 2025 par l'ANAH à un montant proche de 900 millions d'euros prévu pour 2026.

**En 2025, deux évolutions notables ont eu lieu :**

- la dynamique de rénovation s'est accrue très significativement à la fin de l'année 2024, de nombreux dépôts de dossiers ayant eu lieu au mois de décembre, ce qui a engendré une embolie dans le traitement des dossiers qui ont continué à croître en 2025 ;

- l'importance de la fraude sur ce guichet d'aide<sup>1</sup> et les nouveaux moyens de contrôle accordés à l'Agence ont ralenti le rythme de versement des aides.

**Le gouvernement a même interrompu leur versement entre le 23 juin et le 30 septembre 2025**, invoquant le risque de fraude trop important. Pour la Fondation du logement, il s'agit surtout d'une mesure de restriction budgétaire : « *l'insuffisance des budgets a amené l'Anah à prioriser les ménages très modestes pour la rénovation performante et à contingenter à 13 000 le nombre de ces rénovations à l'automne 2025. Si bien que de nombreuses demandes en attente en 2025 seront traitées en 2026 et que bien peu de demandes de rénovation auront des chances d'être acceptées l'an prochain*<sup>2</sup> ».

L'ANAH a indiqué qu'il pourrait manquer, en 2026, environ 200 millions d'euros de recettes pour que le stock de dossiers restant puisse être traité tout en atteignant les objectifs de rénovation fixés pour 2026. Le risque d'une fermeture temporaire du guichet ou d'un ralentissement des décaissements pour les nouveaux dossiers demeure donc pour l'exercice à venir.

**Le rapporteur spécial considère que la rénovation énergétique des logements est indispensable et doit se poursuivre.** Les bâtiments sont responsables de près de 30 % des émissions mondiales de CO<sub>2</sub> liées à l'énergie<sup>3</sup>. Les activités résidentielles sont aussi à l'origine de 44 % des émissions de particules fines (PM2.5) en moyenne dans les pays de l'OCDE.

**Or l'effort de rénovation du parc de logements est encore largement devant nous.** Sur les 30,6 millions de résidences principales, seules 2,2 millions d'entre elles environ, soit 6,6 % du parc, seraient peu énergivores

---

<sup>1</sup> En 2023, Tracfin avait identifié un risque de fraude à hauteur de 398 millions d'euros sur les 3,12 milliards d'euros d'aides distribuées par l'agence. Cette évolution a conduit le Parlement à adopter la [loi n° 2025-594 du 30 juin 2025](#) contre toutes les fraudes aux aides publiques qui renforce les moyens de l'ANAH pour lutter contre les faux dossiers.

<sup>2</sup> Réponses au questionnaire du rapporteur spécial.

<sup>3</sup> En tenant compte des émissions indirectes attribuables à la production d'électricité. OCDE, [Pierre par pierre : Bâtir de meilleures politiques du logement](#), 2021.

(étiquettes A et B du diagnostic de performance énergétique)<sup>1</sup>. Environ 4,2 millions de logements, soit 13,9 % du parc, seraient des « passoires énergétiques » (étiquettes F et G du DPE) et seront donc concernés par l’interdiction de location dès 2025 (classe G) et 2028 (classe F).

**Le rapporteur spécial souligne que l'accroissement des rénovations énergétiques doit s'accompagner d'un travail fin pour déterminer quel est le bon rythme de décaissement pour l'ANAH, au vu de ses moyens humains : accélérer la transition sans rogner sur les mesures empêchant la fraude de prospérer.**

## **2. L'absence de crédits pour abonder le Fonds national des aides à la pierre rend improbable la relance de la construction de logements sociaux**

Dans son rapport d'information<sup>2</sup> de juillet dernier, le rapporteur spécial avait appelé à ce que, dans le projet de loi de finances pour 2026, un niveau de recettes pour le Fonds national des aides à la pierre (FNAP) équivalant à au moins 250 millions d'euros soit sécurisé. Cela devait permettre de poursuivre les opérations engagées.

Le PLF pour 2026 ne prévoit pas de crédits budgétaires fléchés vers le FNAP mais, grâce aux cotisations des bailleurs payées à la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS), le niveau des fonds de concours apportés atteint 391,8 millions d'euros. Cette évolution permet donc de maintenir, facialement, les capacités d'investissement du FNAP.

Cependant, il convient de veiller à ce que l'effet de la réduction de loyer de solidarité, qui devrait remonter à 1,4 milliard d'euros en 2026 après une année 2025 où cette dernière avait été plafonnée à 1,1 milliard d'euros, ne grève de trop les capacités d'investissement des bailleurs.

## **3. Les autres actions du programme 135 sont nombreuses et portent des problématiques variées**

Les actions 04 et 07 rassemblent à elles deux plus de 95 % des crédits de paiement du programme.

L'action 04 « Réglementation, politique technique et qualité de la construction » finance principalement, en autorisations d'engagement et en crédits de paiement :

---

<sup>1</sup> Ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires, [Tableau de suivi de la rénovation énergétique dans le secteur résidentiel](#), 21 mars 2025.

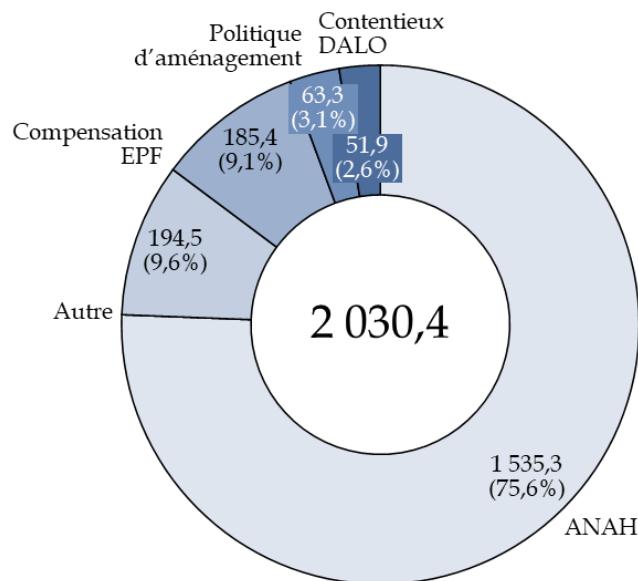
<sup>2</sup> Jean-Baptiste Blanc, [Quel bilan pour le Fonds national des aides à la pierre \(FNAP\) ?](#), rapport d'information n° 804 (2024-2025), déposé le 1<sup>er</sup> juillet 2025.

- l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) pour la **rénovation énergétique des logements privés** (voir *infra*) ;

- le **contentieux de l'habitat** (mise en œuvre du droit au logement opposable ou DALO, recours de bénéficiaires de l'aide personnalisée au logement, application des réglementations en vigueur dans le domaine de l'habitat) à hauteur de 51,9 millions d'euros.

L'**action 07 « Urbanisme et aménagement »** finance certaines actions en lien avec l'urbanisme et l'aménagement, notamment dans le cadre des opérations d'intérêt national (OIN) et de manière plus générale de la politique d'aménagement de l'État, qui bénéficie de 63,3 millions d'euros en AE et autant en CP. Depuis 2021, toutefois, ses crédits sont constitués pour une très grande part, soit 185,4 millions d'euros en 2026, par la **compensation budgétaire des effets de la réforme de la fiscalité locale pour les établissements publics fonciers** et autres organismes locaux assimilés.

**Principaux postes du programme 135 en crédits de paiement**  
(en millions d'euros et en pourcentage)



Source : commission des finances, à partir du projet annuel de performances

Les autres actions portent sur des politiques auxquelles l'État ne contribue que de manière marginale par des crédits budgétaires :

- l'**action 01 « Construction locative et amélioration du parc »** porte en loi de finances initiale des crédits réduits de 17,8 millions d'euros en AE et de 79,0 millions d'euros en CP, destinés notamment à la rénovation des cités minières et à l'accueil des gens du voyage. Cette action est principalement alimentée par le **Fonds national des aides à la pierre** (FNAP), qui prévoit un

concours de 500,0 millions d'euros en AE et 391,8 millions d'euros en CP (cf. *supra*).

- l'**action 02 « Soutien à l'accession à la propriété »** comprend des **commissions de gestion** versées à la société de gestion des financements et de la garantie de l'accession sociale à la propriété (SGFFAS), car cette politique passe par des dispositifs fiscaux et des crédits extra-budgétaires ;

- l'**action 03 « Lutte contre l'habitat indigne »** retrace certaines dépenses prises en charge directement par l'État, cette politique étant mise en œuvre à titre principal, au niveau national, par l'Agence nationale de l'habitat (ANAH).

Enfin, l'**action 05 « Innovation, territorialisation et services numériques »** regroupe des crédits d'étude, de médiation, de communication, ainsi que des crédits liés aux applications informatiques et à la formation des personnels.

#### **4. Les actions budgétaires ne représentent qu'une fraction des politiques conduites pour le logement par l'État**

Bien que le **programme 135 ait pour objectif la construction et la rénovation de logements**, il ne porte que **40,1 millions d'euros de crédits d'investissement** (titre 5), correspondant au développement de certains dispositifs de l'action de soutien et non à des projets de construction ou d'aménagement.

L'**action de l'État** passe en réalité principalement par des **voies indirectes** :

- par des **dépenses fiscales reliées directement à la mission**, d'un montant de 11,7 milliards d'euros en 2025 ;

- par des crédits destinés à des **dépenses d'intervention** (titre 6) principalement pour financer les opérateurs, notamment l'ANAH et les établissements publics fonciers ; ces dernières atteignent 1,7 milliard d'euros dans le PLF 2026, contre 2,4 milliards d'euros en LFI pour 2025, en lien avec la baisse nette de la subvention à l'ANAH ;

- par l'**affectation de taxes à ces mêmes opérateurs**, en particulier l'ANAH qui reçoit 700 millions d'euros de la mise aux enchères des quotas carbone.

## **B. LE LÉGER REBOND DE LA CONSTRUCTION PRÉVU EN 2025 NE PERMET PAS DE CONCLURE À UNE SORTIE DE CRISE**

**La crise du logement reste, en 2025, très prégnante malgré quelques motifs de satisfactions, comme la hausse probable du nombre de logements sociaux agréés ou encore l'arrêt de la chute de la production d'offre nouvelle<sup>1</sup>.** Cependant, les difficultés structurelles, qui concernent autant l'accès au logement pour la population que la production de logements, demeurent.

### **1. Le manque d'offre de logements reste un frein à la détente du marché immobilier**

a) *L'activité immobilière a atteint un niveau historiquement bas en France en 2024 et la reprise légère en 2025 ne permet pas d'anticiper un renversement de dynamique*

**Le secteur de la construction de logements en France a connu, en janvier 2025, un niveau bas jamais atteint**, en lien avec plusieurs difficultés qui se conjuguent et limitent l'activité des promoteurs.

D'une part, le **coût des matériaux**, qui a augmenté en lien avec le conflit en Ukraine et les épisodes d'inflation, reste important. D'autre part, la **capacité de financement des entreprises est réduite** par le maintien de taux d'intérêts hauts. Enfin, les **contraintes liées à la raréfaction du foncier** rendent plus coûteuses les opérations. Par conséquent, la Fédération française du bâtiment indique qu'environ **100 000 emplois salariés et intérimaires seraient menacés dans le bâtiment en 2025**.

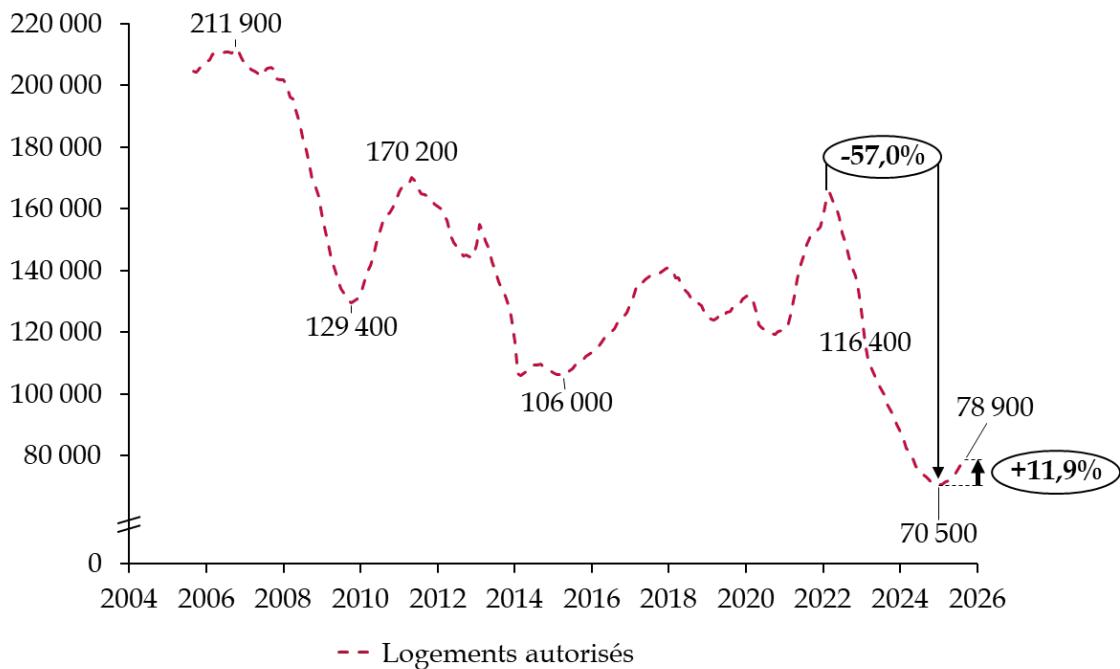
**Les chiffres de janvier 2025 pour l'autorisation de construction de logement sont les plus mauvais depuis 20 ans.** S'il apparaît un léger regain depuis le début de l'année 2025, il reste que la situation du marché demeure très précaire.

---

<sup>1</sup> Fédération des promoteurs immobiliers, [Les chiffres de la promotion privée](#), 2<sup>ème</sup> trimestre 2025, septembre 2025.

### Autorisations de logements sur les douze derniers mois

(en nombre de logements autorisés)



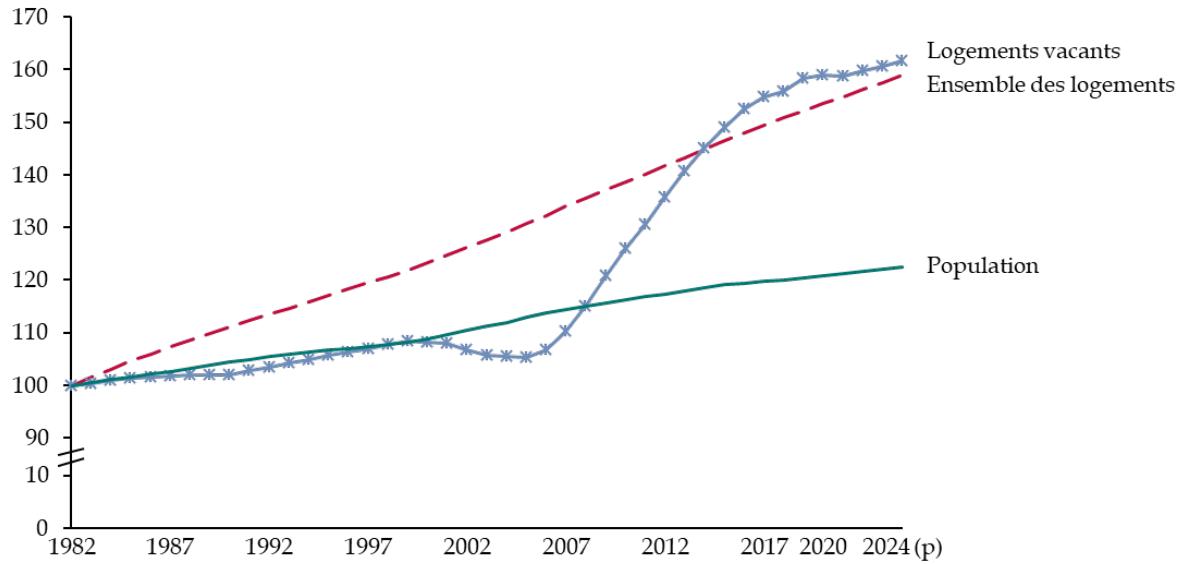
Source : commission des finances, données INSEE

À long terme, le nombre de logement autorisés et commencés diminue, alors que dans la même période, la population française s'est accrue et que le nombre moyen d'occupants dans les logements est passé de 2,42 en 1999 à 2,15 en 2022. Ces dynamiques inverses, entre un besoin qui ne cesse de croître, que ce soit pour des raisons démographiques ou sociales, et un rythme de construction qui diminue en tendance, expliquent la tension très forte sur le marché immobilier.

Cette tension est accrue par l'allocation inadéquate entre l'offre et la demande de logements. En effet, il est possible de noter un développement des logements vacants, qui concernent 8,3 % du parc en 2023 contre 7,9 % en 1982. En valeur absolue, ce sont ainsi 3 millions de logements qui ne sont pas habités.

### Évolution de la population et du nombre de logements et de logements vacants

(base 100 en 1982)



Source : commission des finances, à partir des données de l'INSEE.

Ces logements vacants sont principalement situés dans des zones en déprise démographique et loin des grandes aires urbaines. Ainsi, bien que nombreux, ils sont par conséquent souvent éloignés des bassins d'emploi et ne constituent qu'une partie de la solution.

Ainsi, le rapporteur spécial relève que c'est plutôt par la construction dans les zones tendues que la problématique du manque de logements pourra être résolue.

Néanmoins, cette accélération souhaitée de la construction ne peut s'extraire d'une réflexion sur les moyens de respecter l'objectif de « zéro artificialisation nette » (ZAN). Le rapporteur spécial considère que le ZAN ne doit pas entraver le nombre d'opérations et réduire la construction de logements. En revanche, il doit permettre aux promoteurs de développer des solutions de construction plus économies en foncier et axées sur une densification des zones construites. La préservation des continuités écologiques doit aussi être prise en compte dans l'utilisation du sol dans la politique d'aménagement de nouvelles zones construites.

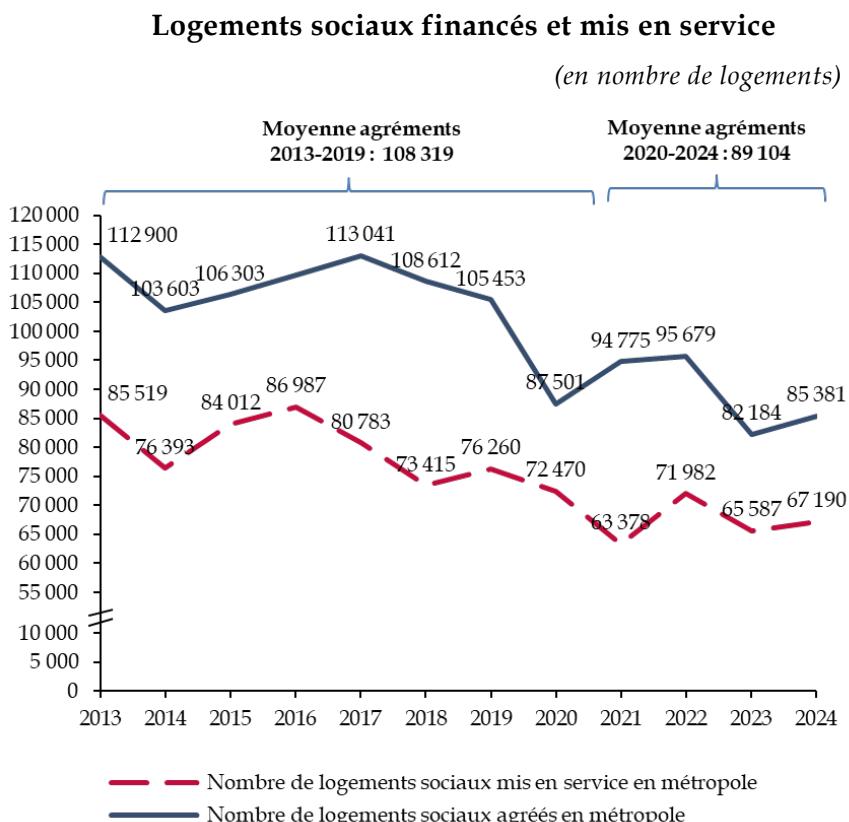
Une telle politique ne peut être menée qu'au plus près des territoires, et doit pouvoir s'adapter aux besoins locaux. C'est le sens de la proposition de loi visant à instaurer une trajectoire de réduction de

l'artificialisation concertée avec les élus locaux<sup>1</sup>, déposée par le rapporteur spécial et qui devrait être examinée à l'Assemblée nationale au début de l'année 2026.

*b) Le logement social connaît une crise durable*

Alors que l'on constate un accroissement des opérations mixtes, entre logement privé et logement social, il est logique que la faiblesse de l'activité sur le marché classique ait pour corollaire une difficulté importante pour le logement social.

Cette crise s'installe dans le temps : depuis la crise sanitaire en 2020, le nombre de logements sociaux agréés et mis en service n'a jamais réussi à retrouver les niveaux qui la précédaient. Ainsi, depuis cinq ans, le nombre de logements financés est systématiquement en dessous de 100 000, celui de mis en service sous les 75 000. Le chiffre de 2025, non encore connu, pourrait être meilleur mais ne saurait à lui seul inverser la dynamique.



Source : commission des finances, d'après les réponses au questionnaire budgétaire

<sup>1</sup> [Proposition de loi n° 124 \(2024-2025\)](#) de MM. Guislain Cambier, Jean-Baptiste Blanc et plusieurs de leurs collègues, visant à instaurer une trajectoire de réduction de l'artificialisation concertée avec les élus locaux, déposée au Sénat le 7 novembre 2024 et adoptée en première lecture au Sénat le 18 mars 2025.

**Ce faible niveau de construction**, alors que la demande est au plus haut, **a un effet cumulatif sur les besoins** : l'Union sociale pour l'habitat estime aujourd'hui les besoins annuels à près de 200 000 logements par an, soit plus du double du nombre effectif des autorisations.

Alors que le **logement social, traditionnellement, a un rôle contracyclique dans la construction**, il semble que la crise du secteur n'a pas pu être lissée, depuis cinq ans, par un regain de mise en travaux de logements sociaux.

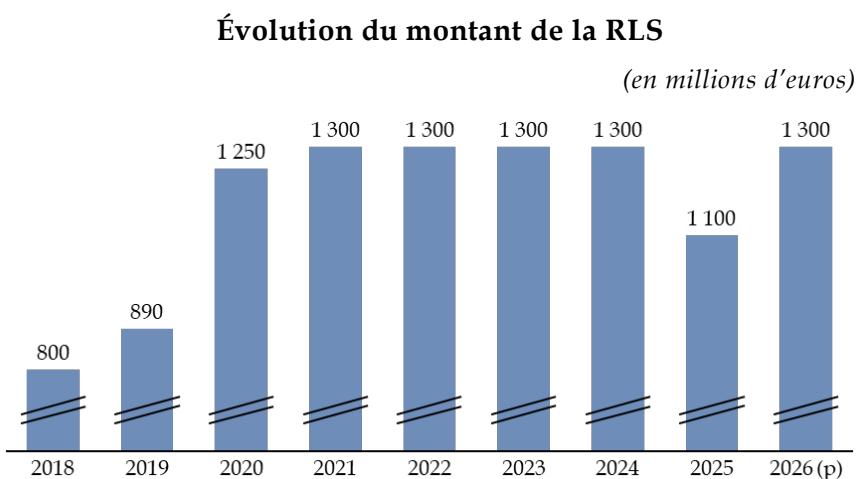
**Une des causes de cette évolution** pourrait venir du fait que le **nombre de bailleurs sociaux possédant les compétences en maîtrise d'ouvrage nécessaires à la gestion des constructions ne cesse de se réduire**. Par conséquent, ces derniers sont obligés de s'associer avec des **promoteurs privés** qui, frappés par la crise du logement conventionnel, ne sont pas en mesure d'initier des investissements.

Néanmoins, la difficulté des bailleurs sociaux à engager des actions de construction est d'abord portée par le fait que **le coût unitaire de la construction d'un logement social est en croissance de même que la part de fonds propres à apporter**.

Or, **l'augmentation du besoin en fonds propres** pour la construction de logement social touche encore plus durement les bailleurs sociaux, en comparaison avec les promoteurs privés. En effet, **la mise en œuvre de la réduction de loyer de solidarité (RLS) depuis 2018 a eu pour principal effet de les réduire**.

Pour mémoire, la RLS consiste à imposer une diminution concomitante des loyers et de l'aide personnalisée au logement, de sorte que son coût repose sur les bailleurs. Ainsi, les fonds propres des bailleurs se sont réduits.

Le coût annuel de la RLS a augmenté pour atteindre en 2021 un plafond à 1,3 milliard d'euros. Si, en 2025, la RLS avait été capée à 1,1 milliard d'euros, cette dernière pourrait revenir à son niveau d'origine, de 1,3 milliard d'euros en 2026.



Source : commission des finances, à partir des données de l'étude Perspectives de la Caisse des dépôts et des réponses au questionnaire budgétaire

**Si la Cour des comptes<sup>1</sup> a montré que l'incidence sur les capacités d'investissement des bailleurs de la RLS n'avaient pas été objectivées, il n'en demeure pas moins que la légère hausse en 2024 des agréments ne saurait cacher l'effondrement de la production, notamment depuis 2017.**

**Le rapporteur spécial salue, cependant, la baisse du taux du livret A,** passé de 3 % en janvier 2025 à 2,4 % en février 2025, puis à 1,7 % le 1<sup>er</sup> août 2025. Dans la mesure où c'est principalement l'épargne qui permet aux bailleurs de financer leurs opérations, ces baisses successives du taux facilitent fortement l'accès aux fonds d'épargne pour les bailleurs.

**La légère hausse en 2024 du nombre de logements agréés et celle, potentielle, en 2025, pourrait indiquer qu'une reprise commence à s'opérer.**

**Or, cette reprise est urgente.** La Banque des territoires, en effet, dans son étude annuelle sur la situation du secteur<sup>2</sup>, considère qu'à politique inchangée, le nombre de logements sociaux que le secteur sera capable de construire en vitesse de croisière devrait se stabiliser autour de 90 000 entre 2026 et 2038. Ceci est bien loin du nombre nécessaire à une résorption de la demande en logement social. **Le nombre de personnes attendant un logement social monte en effet fin 2024 à 2,7 millions**, un niveau record.

Le rapporteur spécial rappelle enfin que **l'exigence de production de logement social ne doit pas empêcher la mise en œuvre de la rénovation du parc de logements sociaux existants**. Il salue donc le maintien de 50,5 millions d'euros dans le fonds pour la rénovation énergétique du parc social. Après deux exercices, 2024 et 2025, où 178 millions d'euros ont été investis annuellement dans cette politique, il s'agit néanmoins d'un recul.

<sup>1</sup> Cour des comptes, [Suivi approfondi des recommandations relatives à la conception et à la mise en œuvre de la réduction de loyer de solidarité \(RLS\)](#), juin 2025.

<sup>2</sup> Étude « [Perspectives](#) », édition 2025.

## **2. La solvabilité des potentiels propriétaires est réduite, ce qui ne favorise pas une reprise par la demande**

**La crise du logement, qui pâtit d'un manque d'offre en lien avec un double objectif de rénovation et de construction difficilement compatibles à moyens constants, est renforcée par les capacités moindres des acheteurs et des locataires.** La demande est ainsi insuffisante pour encourager la reprise.

- a) *La crise de la demande perdure, en raison d'une faible solvabilité des acheteurs et de prix d'acquisition toujours élevés*

Selon la Fédération des promoteurs immobiliers, **les ventes de logements neufs sont au plus bas en 2025**, en particulier s'agissant de l'**investissement locatif privé**. La disparition du dispositif Pinel<sup>1</sup> devrait mener à un solde de seulement 9 000 logements locatifs neufs commercialisés à des investisseurs privés en 2025, soit une baisse de 85 % par rapport à la production annuelle habituelle de 60 000 logements locatifs privés.

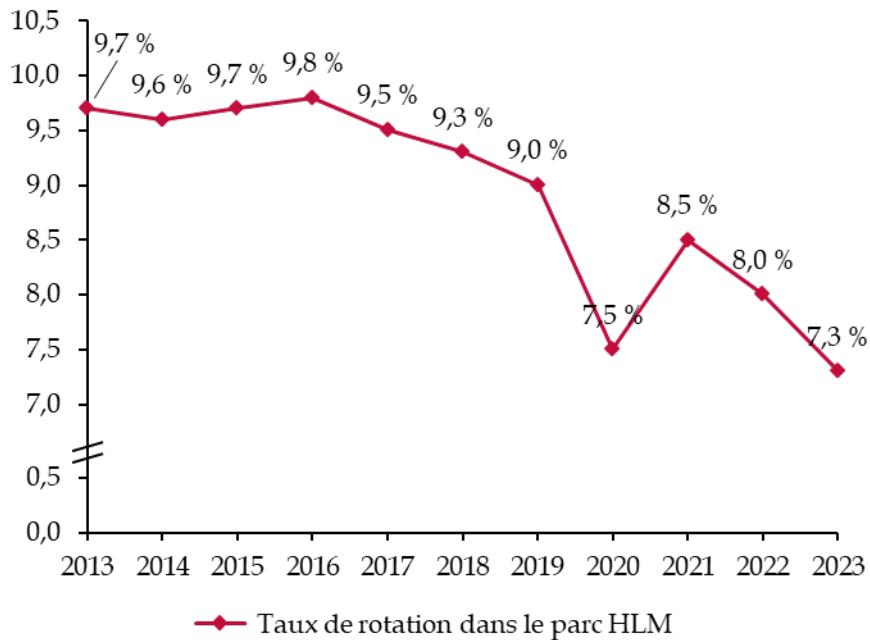
La demande est grevée, au niveau des acheteurs, par des conditions de crédit qui se sont dégradées à une vitesse exceptionnelle. **Le taux d'intérêt annuel moyen des prêts à l'habitat à 25 ans aux particuliers est remonté de 1,3 % en février 2022 à 3,45 % en novembre 2025.**

Au niveau du parc social, **l'incapacité des locataires à revenir dans le logement classique est mise en évidence par la dégradation du taux de rotation** dans les habitations à loyer modéré (HLM).

---

<sup>1</sup> *Le dispositif Pinel ouvrira droit à une réduction d'impôt sur le prix d'achat d'un logement mis en location, sous conditions. Il n'est plus possible d'en bénéficier pour des investissements réalisés à compter du 1er janvier 2025.*

### Évolution du taux de rotation dans le parc social (en pourcentage)



Source : commission des finances, d'après les réponses au questionnaire budgétaire

La dégradation très visible depuis 2020 s'explique par une moins grande solvabilité de l'ensemble des ménages, dans un environnement de taux peu favorable ainsi qu'un coût du logement qui ne diminue que peu.

La conjoncture économique globale, en outre, liée à la hausse des coûts de l'énergie et à l'épisode inflationniste de l'année 2023 expliquent aussi cette difficulté pour les populations du logement social à rejoindre le parc classique.

Le rapporteur spécial se montre ainsi attentif, comme l'an dernier aux solutions qui pourraient permettre de faciliter l'accès à la propriété des personnes qui, aujourd'hui, ne le peuvent pas.

Au niveau du logement social, cela pourrait passer par un développement du bail réel solidaire (BRS), qui permet à des ménages modestes de n'acheter que le logement et pas le terrain sur lequel il est bâti. La dissociation du foncier et du bâti permet ainsi de baisser le prix des logements de 20 % à 40 % selon les zones géographiques. Le terrain est ainsi loué à un Organisme foncier solidaire (OFS) pour un loyer faible, en signant un BRS, d'une durée comprise entre 18 et 99 ans.

De même, l'élargissement du prêt à taux zéro (PTZ)<sup>1</sup> à l'ensemble du territoire pour le neuf a déjà porté des fruits : au second trimestre 2025, près de 16 500 prêts avaient été émis, soit un volume d'émissions qui a plus que

<sup>1</sup> Article 90 de la loi n° 2025-127 du 14 février 2025 de finances pour 2025.

doublé par rapport à celui observé sur la même période en 2024, qui s'élevait à environ 7 600.

En outre, la part du neuf a progressé de 10 points, sur la même période, pour atteindre 60% des prêts accordés, confirmant que la mesure a soutenu la relance de la construction et des acquisitions dans le neuf. La direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) indique ainsi que **le retour du PTZ dans les zones où il avait été supprimé a un effet d'entraînement sur la demande de logements neufs.**

*b) Le statut de bailleur privé ne pourrait résoudre, à lui seul, la pénurie d'offre locative*

Une solution portée par le gouvernement, dans ce projet de loi de finances, et qui semble poussée par le secteur de la promotion immobilière, est celle de la **création d'un statut du bailleur privé**.

Retenant certaines idées développées dans le **rapport parlementaire sur la relance de l'investissement locatif<sup>1</sup>** de MM. Daubresse et Cosson, l'amendement<sup>2</sup> déposé par le gouvernement à l'Assemblée nationale prévoit de mettre en œuvre une déduction des revenus fonciers de 2 % par an de la valeur du bâti pour les investissements en neuf en vue d'une location nue.

**Or, le rapport prévoyait un taux d'amortissement de 5 %, avec une bonification en cas de location dans une vocation sociale**, par exemple avec un niveau de loyer plus bas que le marché. Un amendement<sup>3</sup> a été déposé en ce sens à l'Assemblée nationale par M. Cosson : il est plus ambitieux que celui du gouvernement et reprend directement les recommandations du rapport.

Le rapporteur indique que la **création d'une nouvelle dépense fiscale doit être proportionnée à son objectif** : par conséquent, il convient de mesurer finement l'effet d'entraînement possible avant d'entériner une telle mesure.

**Dans tous les cas, elle ne pourrait permettre, à elle seule, de relancer l'ensemble du marché.**

---

<sup>1</sup> Marc-Philippe Daubresse et Mickaël Cosson, [Rapport parlementaire sur la relance de l'investissement locatif](#), 30 juin 2025.

<sup>2</sup> Amendement [n° I-3763](#) du gouvernement.

<sup>3</sup> Amendement [n° I-3557](#) de M. Mickaël Cosson et plusieurs de ses collègues.

c) La fiscalité actuelle réduit la fluidité du parc

Le rapporteur spécial, enfin, rappelle que la fiscalité qui pèse aujourd’hui sur le logement tend à réduire la fluidité du marché.

Le rapport du Conseil des prélèvements obligatoires de décembre 2023<sup>1</sup> met notamment en avant deux sujets :

- les avantages fiscaux des plus-values immobilières liés à l’abattement pour durée de détention alimentent des phénomènes de rétention immobilière ou foncière qui pourraient être corrigés en tenant compte de l’érosion monétaire et des travaux d’amélioration du bâti ;

- le niveau élevé des droits de mutation à titre onéreux (DMTO), qui peut être relevé par les départements depuis l’adoption de la loi de finances initiale pour 2025<sup>2</sup>, mène de même à réduire la mobilité des logements.

Le rapporteur spécial rappelle ainsi que la sortie de la crise du logement ne pourra se faire qu’en mobilisant l’ensemble des leviers existants, autant la fiscalité que l’engagement budgétaire.

---

<sup>1</sup> Conseil des prélèvements obligatoires, [Pour une fiscalité du logement plus cohérente](#), décembre 2023.

<sup>2</sup> Article 116 de la [loi n° 2025-127 du 14 février 2025](#) de finances pour 2025. En métropole, seuls 10 départements n’avaient pas usé, en juin 2025, de leur capacité d’accroître de 4,5 % à 5 % le taux de DMTO.

#### **IV. LE PROGRAMME 147 « POLITIQUE DE LA VILLE » CONNAÎT UNE HAUSSE DE SES CRÉDITS, LIÉE À L'ACCÉLÉRATION DES DÉCAISSEMENTS DE L'ÉTAT POUR LE NOUVEAU PROGRAMME NATIONAL DE RENOUVELLEMENT URBAIN**

Le programme 147 « Politique de la ville » porte des crédits relatifs en particulier aux actions menées dans le cadre des contrats de ville et du renouvellement urbain. Ils n'incluent toutefois qu'une part minoritaire du financement des opérations de renouvellement urbain, dont les crédits proviennent à titre principal d'Action Logement et des bailleurs sociaux. Ils sont par ailleurs complémentaires des crédits de droit commun consacrés par les ministères aux politiques menées dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV).

##### **A. LES CRÉDITS ALLOUÉS À LA POLITIQUE DE LA VILLE SONT EN HAUSSE DE 5,5 % EN EUROS CONSTANTS**

Les crédits du programme 147 s'élèvent à 651,7 millions d'euros<sup>1</sup> dans le PLF pour 2026, en hausse de 42,2 millions d'euros par rapport à la loi de finances initiale pour 2025. Ceci équivaut à une augmentation de 6,9 % en euros courants, ou de 5,5 % en corrigeant les montants de l'inflation prévue en 2026. Le programme ne connaît pas de mesures faisant évoluer son périmètre cette année.

---

<sup>1</sup> Les crédits de ce programme et des actions qui le composent sont tous égaux en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

**Évolution des crédits par action du programme 147  
par rapport à la loi de finances initiale pour 2025**

(en millions d'euros)

		LFI 2025	PLF 2026	Évolution PLF 2026 / LFI 2025		
				en valeur	en %	corrigé inflation
<b>01</b> - Actions territorialisées et dispositifs spécifiques de la politique de la ville ( <u>contrats de ville</u> )	AE	499,1	475,1	- 24,0	- 4,8%	- 6,0%
	CP	499,1	475,1	- 24,0	- 4,8%	- 6,0%
<b>02</b> - Revitalisation économique et emploi	AE	41,3	41,5	+ 0,2	+ 0,5%	- 0,8%
	CP	41,3	41,5	+ 0,2	+ 0,5%	- 0,8%
<b>03</b> - Stratégie, ressources et évaluation	AE	19,1	19,1	-	-	- 1,3%
	CP	19,1	19,1	-	-	- 1,3%
<b>04</b> - Rénovation urbaine et amélioration du cadre de vie (NPNRU)	AE	50,0	116,0	+ 66,0	+ 132,0%	+ 129,0%
	CP	50,0	116,0	+ 66,0	+ 132,0%	+ 129,0%
<b>Total programme 147</b>		<b>AE</b> <b>609,6</b>	<b>651,7</b>	<b>+ 42,2</b>	<b>+ 6,9%</b>	<b>+ 5,5%</b>
		<b>CP</b> <b>609,6</b>	<b>651,7</b>	<b>+ 42,2</b>	<b>+ 6,9%</b>	<b>+ 5,5%</b>

Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

Le programme 147 comprend **quatre actions** dont les crédits sont très inégaux.

L'**action 01** « Actions territorialisées et dispositifs spécifiques de la politique de la ville » regroupe les crédits à destination des quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV), dans le cadre des **contrats de ville** ou de **dispositifs spécifiques** tels que le programme de réussite éducative et les adultes-relais. Elle porte 73 % des crédits du programme.

L'**action 02** « Revitalisation économique et emploi » comprend la subvention de l'Établissement pour l'insertion dans l'emploi (EPIDE) et, de manière résiduelle, les crédits dédiés à la compensation auprès des régimes de sécurité sociale des exonérations de charges sociales en zones franches urbaines (ZFU).

Les crédits correspondant à la masse **salariale des délégués des préfets** sont retracés dans l'**action 03** « Stratégies, ressources et évaluation ».

Enfin l'**action 04** « Rénovation urbaine et amélioration du cadre de vie » porte la contribution de l'État au financement du nouveau **programme national de renouvellement urbain** (NPNRU), présentée plus en détail *infra*. Dans le PLF pour 2026, elle présente une budgétisation de 116 millions d'euros, plus du double des crédits votés en 2025, ce qui provoque la hausse visible des crédits.

Au-delà des crédits budgétaires inscrits au programme 147, la politique de la ville agit par le biais de certaines **dépenses fiscales, d'un coût pour l'État estimé à 243 millions d'euros en 2026**, dont 89 millions d'euros pour l'exonération des bénéfices réalisés par les entreprises installées dans les zones urbaines de troisième génération ou les zones franches urbaines - territoire entrepreneur (ZFU-TE) et 141 millions d'euros pour l'abattement de 30 % sur la base d'imposition à la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) en faveur des logements locatifs sociaux situés dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV).

**Ces crédits ne constituent toutefois qu'une partie des montants destinés aux quartiers**, selon le principe posé par la loi de programmation pour la ville de 2014<sup>1</sup> d'un financement prioritaire par les crédits de droit commun des ministères. Il est difficile, voire impossible, de chiffrer ces crédits de droit commun.

**Le document de politique transversale « Ville »**, annexé au projet de loi de finances pour 2025 identifie les contributions de **32 programmes du budget général, pour un montant total de 20,0 milliards d'euros en 2026**, mais, comme le reconnaît ce document lui-même, cette évaluation ne peut pas être considérée comme un chiffrage réel, car de nombreux dispositifs des ministères ne font pas l'objet d'un suivi permettant d'identifier la part des crédits destinée aux quartiers prioritaires de la politique de la ville.

#### **B. LES ANNONCES DU DERNIER COMITÉ INTERMINISTÉRIEL DES VILLES NE SONT PAS SUIVIES DES FINANCEMENTS NÉCESSAIRES**

Le 6 juin 2025 s'est tenu à Montpellier un **Comité interministériel des villes (CIV)**, qui a défini **trois axes** pour renouveler la politique de la ville : « investir, prévenir et réussir ».

Ce Comité s'inscrivait dans une dynamique différente du précédent, tenu le 27 octobre 2023 à Chanteloup-les-Vignes. Alors que le **CIV de 2023 se plaçait dans une logique d'ambition pour la ville et d'ouverture de nouveaux crédits pour les actions territorialisées**, celui de 2025 s'est déroulé dans un contexte budgétaire plus contraint.

Le rapporteur spécial salue l'engagement permis par le **CIV de 2023** : en juin 2025, 70 % des 80 mesures décidées étaient en cours de déploiement ou mises en œuvre, contre seulement 25 qui ne l'étaient pas. Entre autres, il avait permis :

- le **dédoublement des classes** de CP, de CE1 et de grande section de maternelle dans les réseaux d'éducation prioritaires (REP et REP+), qui bénéficient à près de 350 000 élèves ;

---

<sup>1</sup> [Loi n° 2014-173 du 21 février 2014](#) de programmation pour la ville et la cohésion urbaine.

- la **création de 208 cités éducatives**, qui s'appuient sur l'alliance des acteurs locaux et concernent 2,6 millions d'habitants ;
- le **doublement du nombre de maisons de santé** ;
- l'**implantation de 450 espaces France services**, qui offrent un accès à divers services publics.

**Le CIV de 2025, plus modeste, a prévu le déploiement de 40 actions**, qui doivent permettre de favoriser l'émancipation de jeunes, l'existence d'un niveau de sécurité satisfaisant, la réussite économique dans les quartiers.

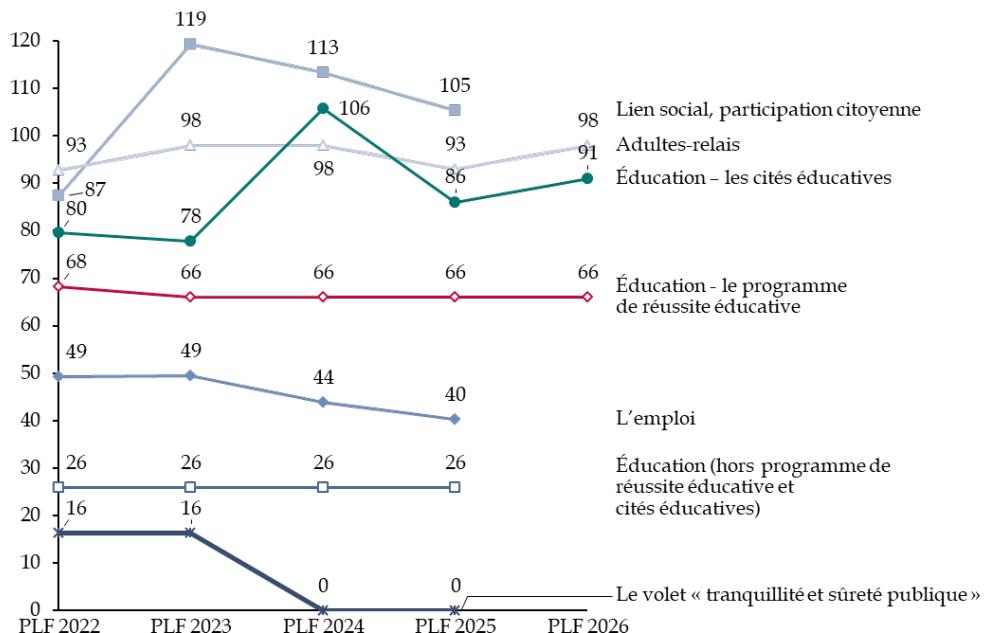
Notamment, les **engagements pris sont les suivants** :

- labelliser **40 nouvelles cités éducatives** ;
- ouvrir des **Maisons France services supplémentaires** ;
- proposer **1 000 offres de stage d'internat en quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) pour des médecins juniors dès 2026** ;
- **accélérer la création d'entreprises** (notamment commerces, artisanat), en particulier par les femmes, grâce à un fonds d'investissement de 60 millions d'euros dès 2025 et au déploiement de 150 millions d'euros de micro-crédit.

Ces ambitions se heurtent néanmoins à l'**évolution globalement marquée à la baisse des crédits sur l'action 01**. Ces derniers sont en effet en baisse de 24 millions d'euros, soit 6,8 % une fois corrigé de l'inflation.

### Principaux dispositifs soutenus par l'action 01 « Actions territorialisées et dispositifs spécifiques de la politique de la ville »

(en millions d'euros)



Note : le rapporteur déplore que le projet annuel de performances pour 2026 ne précise les crédits mobilisés que pour trois des principaux dispositifs.

Source : commission des finances, à partir des projets annuels de performances

Cependant, le rapporteur spécial salue la hausse des crédits sur deux programmes qui ont fait leurs preuves.

C'est d'abord le cas des **cités éducatives**. Crées en 2019 à la suite d'initiatives de terrain relayées par le rapport remis l'année précédente par Jean-Louis Borloo sur les quartiers prioritaires, les cités éducatives sont aujourd'hui au nombre de 249. Ces dernières sont labellisées pour trois ans et touchent un million de jeunes de moins de 25 ans. Leur objectif est d'améliorer les conditions d'éducation dans les quartiers en favorisant la continuité éducative. L'ambition d'en ouvrir 40 nouvelles est à saluer mais doit s'effectuer sans perdre de qualité, au vu de l'augmentation réduite des crédits.

Ensuite, le dispositif des **adultes-relais** verrait ses crédits repartir à la hausse. Les auditions du rapporteur spécial ont confirmé que, sur les 6 200 postes répartis sur l'ensemble du territoire, seul 4 500 étaient pourvus en septembre 2025, faute de crédits suffisants.

**Les crédits ouverts pour les autres dispositifs ne sont que rarement documentés dans le projet annuel de performances pour 2026, ce que déplore le rapporteur spécial.**

En outre, au niveau de l'**action 02**, les difficultés sont les mêmes : les **ambitions affichées ne sont pas toujours suivies des crédits suffisants**. Par exemple, la direction générale des collectivités territoriales (DGCL) a indiqué que **l'enveloppe pour l'Établissement pour l'insertion dans l'emploi (EPIDE) demeurait stable**, à 36 millions d'euros, alors que **l'ambition d'ouvrir un nouveau centre demanderait un abondement de 4 millions d'euros supplémentaires**.

Au vu de l'inflation sur les marchés publics et de l'effet du rehaussement des traitements des encadrants, les investissements dans le projet de l'Établissement sont donc retardés.

**L'EPIDE est un établissement public administratif placé sous la tutelle des ministères chargés de l'emploi, des armées et de la ville.** Il accueille des jeunes de 17 à 25 ans sortis du système scolaire sans diplôme ni qualification, confrontés à des vulnérabilités multiples. Son objectif est de leur proposer un parcours intensif d'insertion sociale et professionnelle, en internat et sur la base du volontariat, dans un cadre structurant imprégné des valeurs de la République.

Enfin, le rapporteur spécial salue l'avancement croissant de la signature des contrats de ville qui permettent le déploiement dans les QPV des dispositifs du programme 147. Au 31 décembre 2024, 333 contrats avaient été signés en métropole et les contrats Outre-mer, en cours de conclusion, devraient être signés d'ici à la fin de l'année 2025.

### **C. UNE ÉVOLUTION FISCALE BIENVENUE POUR DÉVELOPPER UNE ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE ENDOGÈNE DANS LES QUARTIERS**

Même s'il s'agit d'une **mesure fiscale qui ne concerne pas directement la programmation budgétaire**, le rapporteur spécial tient à noter l'évolution la plus significative pour la politique de la ville en 2026 : **la mise en extinction de l'exonération fiscale prévue dans les zones franches urbaines-territoires entrepreneurs (ZFU-TE)**.

Les **activités créées en ZFU-TE entre le 1<sup>er</sup> janvier 2006 et le 31 décembre 2025** peuvent bénéficier d'une **exonération totale, pendant cinq ans, des bénéfices ou des revenus tirés de l'activité** de l'entreprise dès lors qu'elle est éligible, puis d'une exonération partielle pendant encore trois ans.

Cette **dépense fiscale**, à destination des activités commerciales et des professions de santé, coûtait, en 2023, **120 millions d'euros**.

Par l'article 12 du PLF 2026, le gouvernement prévoit :

**- le déploiement d'une nouvelle exonération d'impôt sur le revenu et les bénéfices dans les QPV** pour une durée de cinq ans pour toute création ou reprise d'activité dans ces quartiers, puis une exonération partielle pour trois ans supplémentaires, similaire à celle située dans les ZFU-TE ;

**- de ne pas prolonger le régime fiscal des ZFU-TE, duquel il ne sera plus possible de bénéficier à partir du 31 décembre 2025 ;**

**- d'unifier et d'harmoniser les différents régimes d'exonérations fiscales applicables dans les QPV.**

Cet article fait des QPV le zonage unique dans lequel s'exercent les actions de la politique de la ville et où il est possible de bénéficier d'avantages fiscaux.

**Le rapporteur spécial salue cette entreprise de simplification, qui donne une meilleure lisibilité aux différents dispositifs fiscaux destinés à faciliter l'emploi endogène dans les quartiers.**

Cependant, au vu du coût de la nouvelle exonération, qui engendrerait une perte de recette de 155 millions d'euros pour l'ensemble des administrations publiques en année pleine, dont 139 millions d'euros pour l'État, il appelle à un contrôle renforcé de l'efficacité de cette mesure. Il s'agit en effet d'un surcoût de 35 millions d'euros par rapport au dispositif précédent.

#### **D. L'ACCÉLÉRATION DE LA PARTICIPATION DE L'ÉTAT AU FINANCEMENT DU NOUVEAU PROGRAMME NATIONAL DE RENOUVELLEMENT URBAIN DOIT ÊTRE LUE COMME LE RATTRAPAGE D'UN SOUS-INVESTISSEMENT CHRONIQUE**

Le nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU) a été prévu dès la loi de programmation pour la ville de 2014. Alors que son prédécesseur, le programme national de rénovation urbaine (PNRU), avait connu son pic de réalisations cinq à six années après sa création en 2003, le NPNRU est toujours en phase de croissance au bout de dix ans.

Ces retards ont été dus en premier lieu à la définition d'une enveloppe limitée à 5 milliards d'euros, soit moins de la moitié de celle du PNRU, accrue par la suite à 10 milliards d'euros, puis 12 milliards d'euros. La mise en œuvre de la RLS en 2018 puis un processus de validation complexe ont retardé également les procédures.

**Le rapporteur spécial salue cependant l'accélération de la mise en œuvre du programme.** En effet, la revue nationale des projets NPNRU qui s'est tenue le 20 mai 2025 a permis d'établir un état des lieux précis et qualitatif du déploiement opérationnel du NPNRU :

- 100 % du programme est contractualisé ;
- 84 % des opérations sont démarrées et 24 % sont livrées.

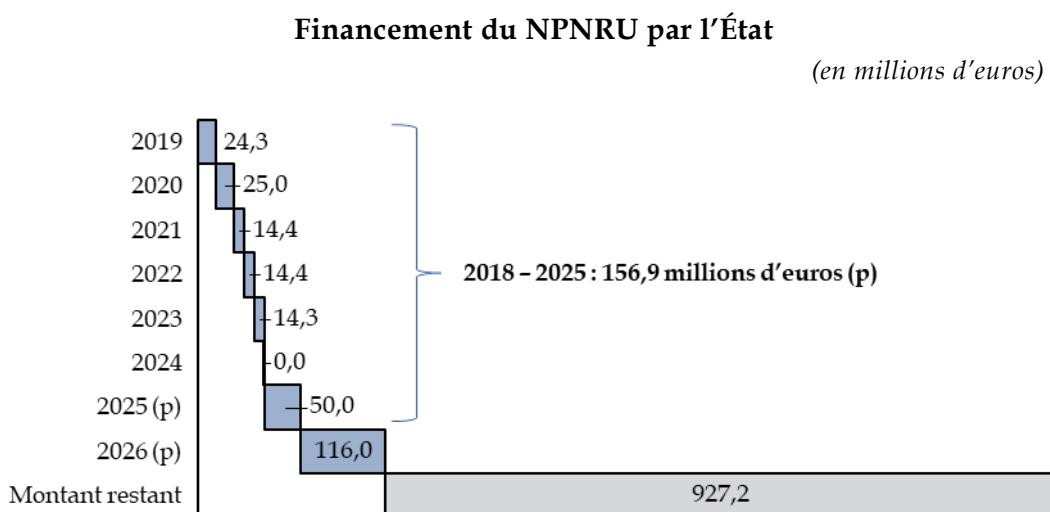
Le NPNRU repose, comme son prédécesseur, sur un financement majoritairement apporté par Action Logement (8,0 milliards d'euros en équivalent subventions) et les bailleurs sociaux (2,8 milliards d'euros) à

l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), l'État devant pour sa part apporter 1,2 milliard d'euros.

**La nouvelle convention quinquennale Action Logement<sup>1</sup>** confirme l'engagement de ce groupe, qui serait de 6,8 milliards d'euros de subvention à l'ANRU et 3,3 milliards d'euros de prêts bonifiés aux organismes de logements sociaux.

Sur la période 2023-2027, les subventions apportées par Action Logement seraient de 2,2 milliards d'euros, soit 440 millions d'euros par an. Les bailleurs sociaux continuent également à participer au financement de l'ANRU à hauteur de 184 millions d'euros en 2024<sup>2</sup>.

En comparaison, la contribution de l'État n'a atteint que **156,9 millions d'euros après sept ans de versements**, soit une moyenne de 19,6 millions d'euros par an. **L'engagement de fournir 1,2 milliard d'euros est encore loin d'être accompli.**



Source : commission des finances, à partir des documents budgétaires

La participation de l'État prévue dans la loi de finances initiale pour 2024, qui indiquait une participation à hauteur de 50 millions d'euros, a été entièrement annulée en cours de gestion. En **2025, 50 millions d'euros ont été déployés, prémisses d'un rattrapage nécessaire** pour éviter de mettre en péril l'équilibre financier de l'ANRU.

<sup>1</sup> [Convention quinquennale 2023-2027 entre l'État et Action Logement](#), publiée au Journal officiel du 12 août 2023.

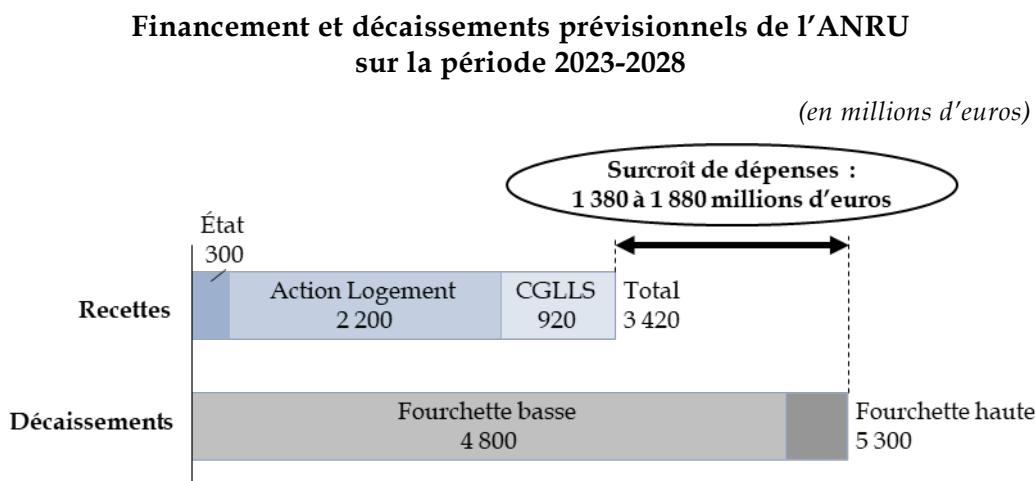
<sup>2</sup> L'absence de réponse dans les temps à certaines questions du questionnaire budgétaire ont empêché de mettre à jour certaines données.

Face aux retards pris, le rapporteur spécial constate que l'article 66 du projet de loi de finances et rattaché à la présente mission envisage de décaler d'un an la date limite d'engagement de crédits pour le NPNRU. Ainsi, alors que la date fixée était 2026, il serait possible d'engager des décaissements jusqu'à fin 2027.

Comme l'indique l'évaluation préalable de l'article, les engagements restants au titre du NPNRU s'élèvent à 2 milliards d'euros à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2026. Or, compte tenu du montant des contributions prévues fin 2025 pour 2026, l'ANRU ne parviendrait pas à décaisser l'ensemble des crédits dont le versement est prévu en 2026 et serait en impasse de trésorerie à la fin de cette année. Pour éviter cette impasse, il est nécessaire de décaler *a minima* 0,5 Md€ d'engagements en 2027.

Le rapporteur spécial encourage l'État à sanctuariser une participation qui permette de mener le NPNRU à son terme sans que de nouveaux retards ne soient pris. Il est en effet de la responsabilité de l'État de maintenir, pour les années à venir, un rythme de décaissement cohérent avec les objectifs annoncés.

Il déplore le fait que la tension de trésorerie sur la période 2025-2028 était prévisible et que le moindre investissement de l'État dans la politique de la ville ait pour conséquence de retarder le renouvellement urbain.



Décaissements au titre des subventions NPNRU et du fonctionnement de l'ANRU.

Source : commission des finances, à partir des réponses au questionnaire budgétaire

Pour les années à venir, le financement de l'ANRU demeure une question ouverte. Il est estimé que les recettes, sur la période 2023-2028, atteindraient 3,4 milliards d'euros, pour des dépenses de l'ordre de 5 milliards d'euros. En effet, outre le NPNRU, l'Agence participe au programme national de requalification des quartiers anciens dégradés (PNRQAD), mené en lien avec l'Agence nationale de l'habitat (ANAH).

Dans une **logique de cohérence**, le rapporteur spécial appelle ainsi les acteurs à **être à la hauteur de leur engagement** pour que le rythme de rénovation ne ralentisse pas plus, tout en ayant conscience que l'état actuel des finances publiques est un facteur de difficultés pour que l'État s'engage pleinement dans le financement de la rénovation urbaine.

## EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS

### ARTICLE 66

#### **Report de la date limite d'engagement du nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU)**

Le présent article prévoit de repousser d'un an la date limite d'engagement des crédits du Nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU).

Le NPNRU, porté par l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), vise à transformer 448 quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV). Les quartiers ciblés, parmi les 1 609 QPV existants, sont ceux qui concentrent le plus de difficultés, tant sur le plan social qu'économique ou encore sur celui de la qualité de l'habitat.

Le NPNRU prévoit donc des évolutions importantes dans les quartiers ciblés, dans l'objectif de favoriser la mixité sociale, la diversification des logements et des bâtiments ainsi que le désenclavement.

Doté de 5 milliards d'euros lors de son lancement en 2014 et visant une contractualisation complète en 2024, le NPNRU a cependant connu plusieurs évolutions.

D'une part, le montant des engagements prévus s'est accru : 6 milliards d'euros prévus à partir de 2017, 10 milliards d'euros à partir de 2018 et enfin 12 milliards d'euros à partir de 2022.

D'autre part, la date limite d'engagement des crédits s'est éloignée à mesure que leur masse a augmenté : elle a été repoussée à 2026, par la loi de finances initiale pour 2022.

Les retards de paiement, notamment de l'État, qui a versé sur la période 2018-2024 seulement 106,9 millions d'euros contre 265 millions d'euros prévus, provoquent aujourd'hui une tension de trésorerie pour l'ANRU.

Par conséquent, il est nécessaire de repousser d'un an le délai limite d'engagement des crédits. Le rapporteur déplore néanmoins ce nouveau décalage qui retarde la réhabilitation des quartiers et appelle à maintenir le cap pour initier un programme de renouvellement urbain plus holistique au plus vite.

La commission des finances a adopté l'article sans modification.

## I. LE DROIT EXISTANT : LE NOUVEAU PROGRAMME NATIONAL DE RENOUVELLEMENT URBAIN (NPNRU) DOIT PERMETTRE LA RÉHABILITATION DES QUARTIERS PRIORITAIRES DE LA POLITIQUE DE LA VILLE LES PLUS DÉFAVORISÉS

### A. LE NPNRU S'INSCRIT DANS LA CONTINUITÉ DES ACTIONS DE RÉNOVATION URBAINE ENGAGÉES AU DÉBUT DES ANNÉES 2000

#### 1. Le mouvement historique initié par le programme national de rénovation urbaine (PNRU)

Le **Programme national de rénovation urbaine** (PNRU), institué par la loi du 1<sup>er</sup> août 2003 pour la ville et la rénovation urbaine<sup>1</sup>, a été pensé à la suite du rapport de l'architecte Philippe Vignaud, *Pour le renouvellement urbain*, publié en 1999<sup>2</sup>. Cet ouvrage montre combien le **développement des villes dans l'après-guerre**, notamment dans les banlieues, a été marqué et structuré par l'**esprit centralisateur** et le « **tout béton** ». Ainsi, les tours et les grandes barres ont constitué, contre les particularismes locaux, l'unique mode de création de nouveaux espaces urbains.

Devenus réservoirs de main d'œuvre, ces **quartiers périphériques** ont été frappés de plein fouet par les mutations économiques de la fin du XX<sup>e</sup> siècle et les grands ensembles ont été désertés par les classes moyennes.

Ainsi, ces **quartiers enclavés** ont peu à peu **concentré tout un ensemble de difficultés** : peu de mixité sociale, isolement par rapport aux centres urbains dynamiques du fait d'une desserte en transports défaillante, taux de chômage élevé, faible qualité des services publics, difficultés d'intégration des personnes issues de l'immigration.

La mise en œuvre du PNRU, en 2003, a donc constitué une étape importante pour signifier la mutation à l'œuvre : la reconstruction devait laisser place au renouvellement. Il a pris la suite des 50 Grands projets de ville et des 30 Opérations de renouvellement urbain (ORU) qui avaient été mis en œuvre à l'issue du Comité interministériel à la ville du 14 décembre 1999.

Le PNRU selon l'article 6 de la loi précitée<sup>3</sup>, vise à « *restructurer, dans un objectif de mixité sociale et de développement durable, les quartiers classés en zone urbaine sensible (ZUS)* ». Les ZUS, créées par la loi du 4 février 1995

---

<sup>1</sup> [Loi n° 2003-710 du 1 août 2003](#) d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine.

<sup>2</sup> Philippe Vignaud, [Pour le renouvellement urbain](#), rapport présenté à Monsieur Claude Bartolone, Ministre délégué à la Ville, octobre 1999.

<sup>3</sup> [Loi n° 2003-710 du 1 août 2003](#) d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine.

d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire<sup>1</sup>, constituent un zonage qui permet la mise en œuvre d'une politique renforcée et différenciée de développement, adapté aux « *handicaps géographiques, économiques ou sociaux* » constatés.

Le PNRU a consisté notamment en des opérations :

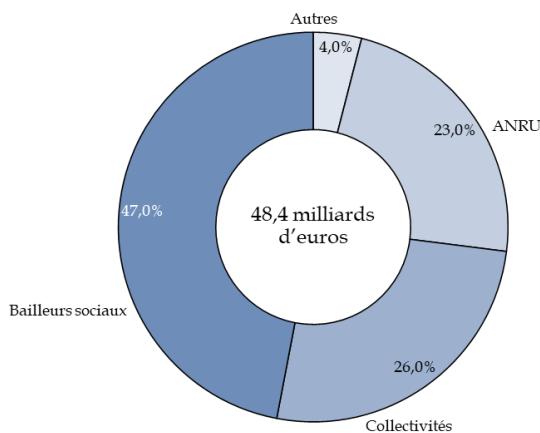
- d'**aménagement** urbain;
- de **réhabilitation** ;
- de **résidentialisation** ;
- de **démolition et de production de logements** ;
- de **création, réhabilitation et démolition d'équipements publics ou collectifs** ;
- de **réorganisation d'espaces** d'activité économique et commerciale.

Dès l'origine, le PNRU a marqué une **rupture avec les politiques précédemment menées par l'État dans les ZUS** en présentant une ambition de transformation en profondeur et, surtout « *par la démultiplication des moyens financiers alloués et la massification des opérations soutenues* »<sup>2</sup>.

**Le bilan du programme, achevé en 2022, permet en effet de constater l'ampleur des moyens alloués** : au moyen de 399 conventions pluriannuelles, le PNRU a déployé 48,4 milliards d'euros d'investissement pour 27 950 actions, dont 11,2 milliards d'euros de subventions.

#### Répartition de l'effort total d'investissement porté par le PNRU

(en pourcentage)



Source : commission des finances

---

<sup>1</sup> Article 42 de la [loi n° 95-115 du 4 février 1995](#) d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.

<sup>2</sup> Direction générale des collectivités territoriales et al., [Rapport partenarial sur l'impact du PNRU](#), juin 2024.

Ces montants ont été fléchés particulièrement vers des interventions lourdes sur l'habitat et ont impliqué des recompositions foncières majeures.

Conformément aux dispositions des articles 6 et 7 de la loi de 2003<sup>1</sup>, les crédits pour le PNRU ont été contractualisés jusqu'en 2015. Les décaissements se sont ensuite poursuivis jusqu'en 2023.

## 2. Le déploiement du NPNRU s'inscrit dans l'héritage du PNRU

Les différentes études citées dans le rapport d'évaluation du PNRU<sup>2</sup> montrent que sa mise en œuvre a permis d'atteindre un certain nombre des objectifs fixés. Ainsi, il apparaît que :

- le parc de logements des quartiers bénéficiaires s'est diversifié et est devenu plus attractif ;
- l'espace urbain a connu une restructuration majeure ;
- la mixité sociale s'est accrue dans les zones urbaines sensibles.

Le rapport pointe néanmoins que les fragilités subsistent et que l'image des quartiers ciblés peine à évoluer.

Le bilan globalement positif du PNRU a néanmoins mené les pouvoirs publics à initier, en 2014, un nouveau programme, le Nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU).

Prévu à l'article 3 de la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine<sup>3</sup>, le NPNRU s'inscrit résolument dans le sillage du PNRU, même si plusieurs différences peuvent être relevées. En effet le NPNRU se caractérise par :

- une contractualisation en deux temps pour mieux définir les projets, avec la signature d'un protocole de préfiguration puis d'une convention opérationnelle ;
- un portage des projets au niveau de l'agglomération plutôt qu'au niveau de la commune pour favoriser un rééquilibrage des territoires ;
- une ambition forte sur l'association des habitants à la conception et à la mise en œuvre des projets notamment via les conseils citoyens et les maisons de projet.

---

<sup>1</sup> [Loi n° 2003-710 du 1 août 2003](#) d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine.

<sup>2</sup> Direction générale des collectivités territoriales et al., [Rapport partenarial sur l'impact du PNRU](#), juin 2024.

<sup>3</sup> [Loi n° 2014-173 du 21 février 2014](#) de programmation pour la ville et la cohésion urbaine.

**Les quartiers ciblés par le NPNRU doivent être éligibles à la signature de contrats de ville, c'est-à-dire qu'ils sont des quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV), définis par loi du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine<sup>1</sup>.**

**Le NPNRU couvre au total 447 QPV où résident 3 millions d'habitants, qui sont répartis en deux catégories :**

- 216 quartiers d'intérêt national** présentant les dysfonctionnements urbains les plus importants<sup>2</sup> ;
- 264 quartiers d'intérêt régional** présentant des dysfonctionnements urbains d'importance régionale<sup>3</sup>.

**Les objectifs du NPNRU demeurent proches de ceux du PNRU :**

- augmenter la diversité de l'habitat ;**
- adapter la densité du quartier** à son environnement et aux fonctions urbaines visées ;
- favoriser la mixité fonctionnelle** et consolider le potentiel de développement économique ;
- renforcer l'ouverture du quartier** et la mobilité des habitants ;
- viser l'efficacité énergétique** et contribuer à la transition écologique des quartiers ;
- réaliser des aménagements urbains** et des programmes immobiliers de qualité **prenant en compte les usages**, les enjeux de gestion et de sûreté et anticipant les évolutions et mutations futures.

**Porté par l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), le NPNRU constitue aujourd'hui le cœur de métier de l'agence.** Initié en 2014, le programme devait voir l'ensemble de ses crédits contractualisés en 2024, dans la logique d'une durée similaire à celle du PNRU.

---

<sup>1</sup> Article 5 de la [loi n° 2014-173 du 21 février 2014](#) de programmation pour la ville et la cohésion urbaine.

<sup>2</sup> [Arrêté du 29 avril 2015](#) relatif à la liste des quartiers prioritaires de la politique de la ville présentant les dysfonctionnements urbains les plus importants et visés en priorité par le nouveau programme national de renouvellement urbain.

<sup>3</sup> [Arrêté du 15 janvier 2019](#) rectifiant la liste des quartiers prioritaires de la politique de la ville présentant les dysfonctionnements urbains les plus importants et visés à titre complémentaire par le nouveau programme national de renouvellement urbain.

## B. DES MOYENS ALLOUÉS AU NPNRU EN CROISSANCE QUI TENDENT À RALLONGER LA DURÉE DU PROGRAMME PLUTÔT QUE L'INTENSIFIER

### 1. Le financement tripartite du NPNRU s'est accru progressivement

À son lancement, le NPNRU était doté de 5 milliards d'euros de concours financiers, comme le prévoit l'article 9-2 de la loi du 1<sup>er</sup> août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine<sup>1</sup> en sa version initiale. Cependant, ce montant été progressivement augmenté à mesure que les besoins identifiés :

- il a été porté à 6 milliards d'euros en 2016<sup>2</sup> ;
- il a été augmenté à 10 milliards d'euros en 2017<sup>3</sup> ;
- enfin, il a été relevé à 12 milliards d'euros en 2021<sup>4</sup>.

Le financement des contributions est réparti entre les bailleurs sociaux, l'État et Action Logement :

- la contribution des bailleurs sociaux est prévue par l'article L. 452-1 du code de la construction et de l'habitation : via la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS), ils apportent un concours financier annuel de 184 millions d'euros au NPNRU ;

- la contribution de l'État est fixée par crédits budgétaires, à l'action 04 du programme 147 « Politique de la ville » de la mission « Cohésion des territoires » ;

- la contribution d'Action Logement est définie par les conventions quinquennales signées avec l'État et précisée dans les conventions tripartites signées entre l'État, Action Logement et l'ANRU.

La première date du 2 octobre 2015<sup>5</sup>. Cette dernière porte création d'un comité de suivi financier du NPNRU dont les objectifs sont les suivants :

- s'assurer de l'atteinte des principaux objectifs contractualisés, du respect des enveloppes financières prévues dans la convention et de déclencher les réponses adaptées si nécessaire ;

---

<sup>1</sup> [Loi n° 2003-710 du 1<sup>er</sup> août 2003](#) d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine. Le titre II bis de cette loi est créé par l'article 3 de la [loi n° 2014-173 du 21 février 2014](#) de programmation pour la ville et la cohésion urbaine.

<sup>2</sup> Article 137 de la [loi n° 2016-1917](#) du 29 décembre 2016 de finances pour 2017.

<sup>3</sup> Article 132 de la [loi n° 2017-1837](#) du 30 décembre 2017 de finances pour 2018.

<sup>4</sup> Article 176 de la [loi n° 2021-1900](#) du 30 décembre 2021 de finances pour 2022.

<sup>5</sup> [Convention tripartite](#) entre l'État, l'ANRU et Action Logement, relative au financement du Nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU), conclue en application de la convention quinquennale 2015 - 2019 entre l'État et l'UESL Action Logement signée le 2 décembre 2014, 2 octobre 2015.

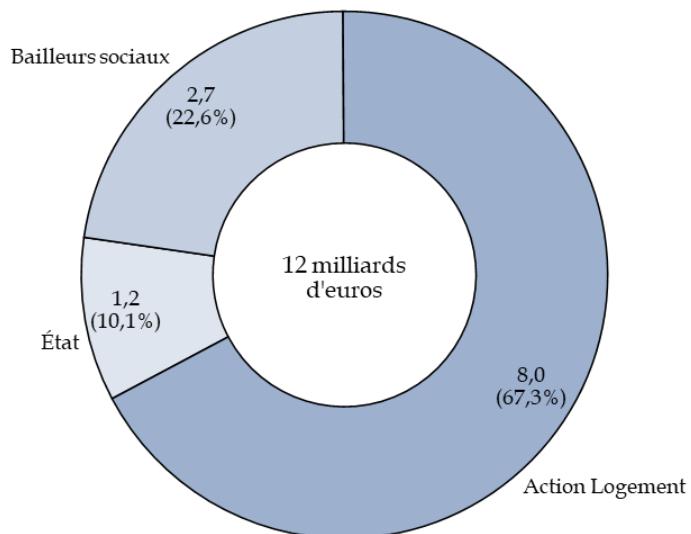
- examiner le rythme prévisionnel des engagements et des décaissements, ainsi que les conséquences prévisibles en termes de trésorerie pour l'ANRU et pour Action Logement ;

- examiner chaque année les projections financières et leur traduction dans le projet d'état prévisionnel des recettes et des dépenses (EPRD) de l'agence en amont de la présentation des documents budgétaires.

Cette convention a été renouvelée en 2018<sup>1</sup>, afin de prendre la mesure du rehaussement des financements et du calendrier modifié de mise en œuvre des engagements et décaissements. La gouvernance et le pilotage financier n'ont cependant pas été remis en cause.

### Répartition des subventions au NPNRU

(en pourcentage et en milliards d'euros)



Source : commission des finances

Les versements d'Action Logement sont répartis entre des subventions pures, à hauteur de 6,8 milliards d'euros et des prêts bonifiés à hauteur de 3,3 milliards d'euros qui ont pour effet de générer un équivalent-subvention à hauteur de 1,2 milliard d'euros. La subvention totale s'élève ainsi à 8,0 milliards d'euros.

Comme pour le PNRU, ces subventions sont versées à l'ANRU qui a la responsabilité de mettre en œuvre le programme. L'objectif est que ces subventions permettent de générer 50 milliards d'euros d'investissement de travaux, tous financeurs confondus. En particulier, les collectivités locales et

<sup>1</sup> [Convention tripartite](#) entre l'État, l'ANRU et Action Logement relative au financement du Programme national de rénovation urbaine (PNRU) et du Nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU), conclue en application de la convention quinquennale 2018-2022 entre l'État et Action Logement, 16 janvier 2018.

les bailleurs sociaux pourront bénéficier de l'effet subvention pour initier des projets.

## 2. Un retard du financement par l'État a déjà provoqué le recul de deux ans de la date limite d'engagement des crédits

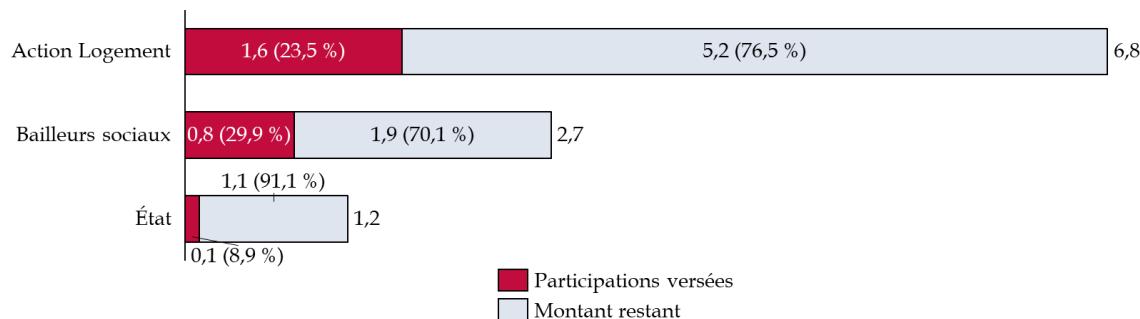
Au 31 décembre 2023, les différentes parties prenantes au financement du NPNRU n'avaient pas participé au même rythme au décaissement de leurs engagements.

Ainsi, Action Logement avait participé à hauteur de 1,6 milliard d'euros sur les 6,8 milliards d'euros de subventions pures contractualisées. Les bailleurs sociaux avaient participé à hauteur de 860 millions d'euros sur les 2,7 milliards d'euros prévus.

L'État, de son côté, n'avait décaissé que 106,8 millions d'euros sur 1,2 milliard d'euros de subventions prévues.

### Avancement de la participation au financement du NPNRU des différentes parties prenantes au 31 décembre 2023

(en pourcentage et en milliards d'euros)



Source : commission des finances, d'après les réponses au questionnaire budgétaire

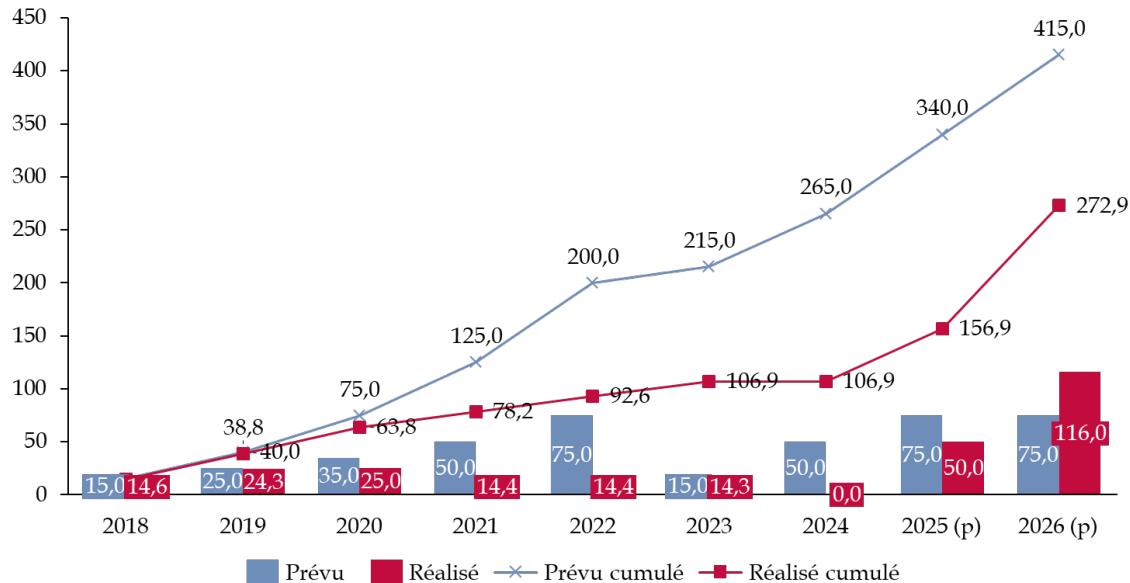
Selon l'évaluation préalable de l'article, en septembre 2025, l'évolution des versements avait suivi cette tendance au retard de l'État par rapport aux autres financeurs. Ainsi, Action Logement avait versé 33,5 % de sa contribution et les bailleurs sociaux 41,2 %, contre seulement 12,8 % pour l'État.

En effet, 2024 a été une année blanche de participation de l'État au NPNRU, les crédits inscrits en loi de finances initiale ayant été annulés en cours de gestion<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Près de 100 millions d'euros ont été annulés en gestion sur le programme 147 « Politique de la ville », 49 millions d'euros par le [décret n° 2024-124](#) du 21 février 2024 portant annulation de crédits et 51,4 millions d'euros par la [loi n° 2024-1167 du 6 décembre 2024](#) de finances de fin de gestion pour 2024. Les 50 millions d'euros prévus pour le financement du NPNRU avaient été annulés.

### Évolution de la participation de l'État au NPNRU par rapport aux prévisions initiales

(en millions d'euros)



Source : commission des finances

Il apparaît clairement que, par rapport au calendrier de financement initialement prévu, l'État pourrait avoir participé, à la fin de l'année 2026, à hauteur de 142,2 millions d'euros de moins que prévu.

### 3. L'engagement des crédits impose le versement d'une partie d'entre eux, ce qui nécessite un rythme de décaissement cohérent avec les engagements

Comme l'indique l'évaluation préalable de l'article, « *l'échéancier de paiement lié aux opérations réalisées au titre du NPNRU prévoit le versement d'un premier acompte s'élevant jusqu'à 20 %, en fonction de la nature de l'opération, du montant de la subvention au moment de l'engagement, soit de la décision attributive de subvention* ».

Par conséquent, chaque engagement par l'ANRU au titre du NPNRU impose un décaissement qui lui est consécutif. Ainsi, le rythme de versement des subventions à l'ANRU doit être corrélé à celui des engagements.

Depuis le lancement du NPNRU, l'ANRU a indiqué plusieurs fois, dans ses réponses au questionnaire budgétaire, qu'il pourrait y avoir une tension de trésorerie sur la période 2025-2028, en tablant sur un maintien de la date limite d'engagement des crédits à 2024.

Au vu des retards d'engagements de l'État et en anticipation de la tension de trésorerie, **la date limite d'engagement des crédits a déjà été repoussée de 2024 à 2026 en loi de finances pour 2022<sup>1</sup>.**

## **II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : LE REPORT D'UN AN DE LA DATE LIMITE D'ENGAGEMENT DES CRÉDITS POUR LE NPNRU**

L'article contient **un unique alinéa** qui entraîne le **report d'un an de la date limite d'engagement des crédits pour le NPNRU, soit au 31 décembre 2027.**

Il modifie ainsi le premier alinéa du I de l'article 9-1 de la loi n° 2003-710 du 1<sup>er</sup> août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine et remplace la mention de l'année 2026 par l'année 2027. Ainsi, l'article modifié prévoit que le NPNRU, « *qui couvre la période 2014-2027, vise en priorité les quartiers présentant les dysfonctionnements urbains les plus importants.* »

\*

\* \* \*

L'Assemblée nationale n'ayant pas adopté la première partie du présent projet de loi de finances, celui-ci est considéré comme ayant été rejeté et **le présent article n'a pas été adopté.**

## **III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : ADOPTER L'ARTICLE PAR NÉCESSITÉ, TOUT EN NOTANT L'IMPORTANCE DE TENIR LE CALENDRIER POUR ENGAGER L'AVENIR DU RENOUVELLEMENT URBAIN**

### **A. LE DÉCALAGE DE LA DATE D'ENGAGEMENT DES CRÉDITS EST NÉCESSAIRE MAIS DOIT CONSTITUER LA DERNIÈRE RÉVISION DU CALENDRIER**

#### **1. Une nécessité pour préserver l'équilibre financier de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine à court terme**

Selon l'évaluation préalable de l'article, il **restera 2 milliards d'euros d'engagements restants au titre du NPNRU 1<sup>er</sup> janvier 2026.** Ainsi, « *compte tenu du montant des contributions prévues à date pour 2026, l'ANRU sera en impasse de trésorerie à la fin de l'année 2026.* Pour éviter cette impasse, il est nécessaire de décaler a minima 0,5 milliard d'euros d'engagements en 2027 »

---

<sup>1</sup> Article 176 de la [loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021](#) de finances pour 2022.

Ce constat fait suite à la réunion du conseil d'administration de l'ANRU du 9 juillet 2025. Lors de cette réunion, il est apparu que les décaissements consécutifs aux engagements prévus en 2026 et ceux issus des engagements précédents auraient été supérieurs aux recettes et à la trésorerie dont aurait bénéficié l'agence.

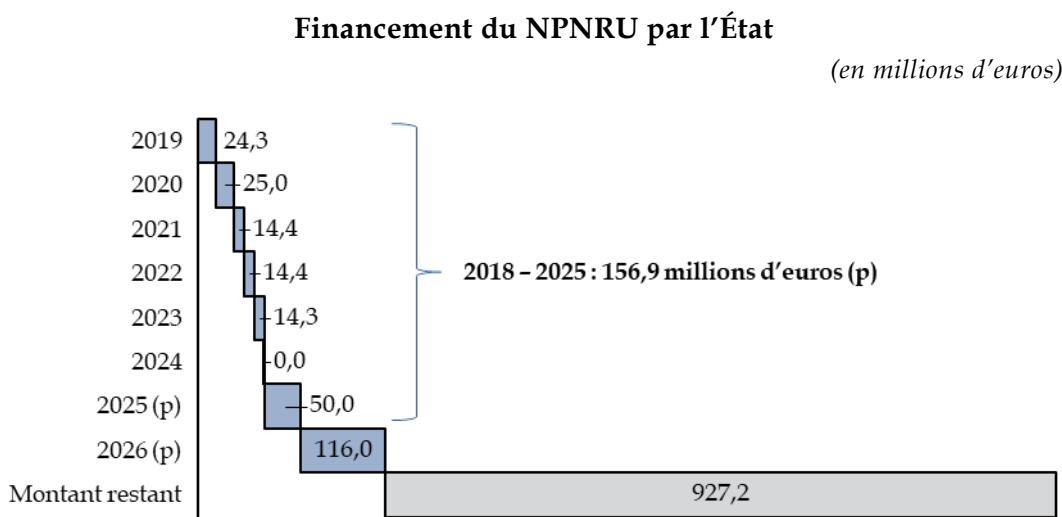
Par conséquent, cet article prend acte d'une situation de fait qui résulte d'une incapacité pour l'ANRU, au vu des ressources prévues pour son financement, à faire face aux versements qu'elle devrait fournir.

Le décalage d'un an des engagements permet ainsi de limiter cette tension de trésorerie et d'empêcher certains projets déjà contractualisés d'être retardés dans leur mise en œuvre. Il a pour conséquence, cependant, de réduire le rythme de mise en œuvre des opérations dans leur ensemble.

## 2. Un retard supplémentaire ne serait pas acceptable

Le rapporteur spécial souligne que le rattrapage prévu en 2026 de la participation de l'État au NPNRU montre que, malgré des décaissements irréguliers et insuffisamment prévisibles, le gouvernement reste attentif à mener au bout le programme.

En effet, il est prévu, en parallèle du décalage d'un an de la date butoir d'engagement des crédits, une accélération des crédits consacrés par l'État au financement du NPNRU, qui passeraient de 50 millions d'euros en 2025 à 116 millions d'euros en 2026.



Source : commission des finances, à partir des documents budgétaires

**Cette hausse des crédits concorde avec l'accélération de la mise en œuvre du programme.** En effet, la revue nationale des projets NPNRU qui s'est tenue le 20 mai 2025 a permis d'établir un état des lieux précis et qualitatif du déploiement opérationnel du NPNRU :

- 100 % du programme est contractualisé ;
- 84 % des opérations ont démarré ;
- 24 % des opérations sont livrées.

**Le rapporteur spécial insiste cependant pour que l'État sanctuarise une participation qui permette de mener le NPNRU à son terme sans que de nouveaux retards ne soient pris.** Il est en effet de la responsabilité de l'État de maintenir, pour les années à venir, un rythme de décaissement cohérent avec les objectifs annoncés.

**La tension de trésorerie sur la période 2025-2028 était prévisible** et le moindre investissement de l'État dans la politique de la ville ait pour conséquence de retarder le renouvellement urbain.

**La définition d'une trajectoire stable et pluriannuelle de décaissements doit être une priorité pour les années à venir,** malgré les contraintes qui pèsent sur les finances publiques.

## **B. LA NÉCESSITÉ D'ENGAGER LA RÉFLEXION VERS UN PLAN RENOUVELÉ ET PLUS GLOBAL POUR DÉSENCLAVER LES QUARTIERS**

**1. Le NPNRU apporte des nouveautés par rapport au PNRU mais n'est pas suffisant pour traiter dans leur ensemble les problématiques des quartiers**

**L'engagement de l'État pour mener le NPNRU à terme est d'autant plus important que ce programme, en reprenant pour l'essentiel la méthode du PNRU, n'apporte qu'une partie de la solution pour traiter les différentes problématiques des quartiers.**

En effet, comme le **montrait le rapport d'évaluation du PNRU**, si les évolutions du bâti sont remarquables et permettent souvent d'accompagner de nouveaux usages, **l'image des quartiers ciblés et l'évolution sociale sont rarement au rendez-vous.**

Comme l'indique Cédric Van Styvendael, maire de Villeurbanne, et co-auteur du rapport *Ensemble, refaire ville*<sup>1</sup>, consacré à l'avenir de la rénovation urbaine, « *les quartiers prioritaires de la politique de la ville cumulent deux risques majeurs : les études ont démontré que les quartiers prioritaires de la politique de la ville, qui sont le plus touchés par la ségrégation,*

---

<sup>1</sup> Jean-Martin Delorme, Anne-Claire Mialot et Cédric Van Styvendael, [Ensemble, refaire ville](#), Pour un renouvellement urbain résilient des quartiers et des territoires fragiles, rapport remis en février 2025.

*ont quinze fois plus de risques d'être touchés par des émeutes urbaines. Par ailleurs depuis 2004, ils ont vu leur population se paupériser. »*

Il convient alors de constater que les **opérations du NPNRU**, ciblées aux deux tiers sur l'habitat selon Patrice Vergriete<sup>1</sup>, président de l'ANRU, ne permettent pas de répondre aux difficultés sociales structurelles auxquelles font face les QPV.

Ainsi, les évolutions permises par le NPNRU par rapport au PNRU, notamment une contractualisation plus rapprochée des besoins des territoires, ne permettent pas de s'attaquer à l'ensemble des handicaps des quartiers.

## **2. La réflexion sur l'avenir du renouvellement urbain doit se poursuivre**

Lancé en 2014, le NPNRU doit être entièrement engagé en 2026 et la fin du programme est prévue en 2032. Le décalage en 2027 devrait rallonger d'un an la fin des décaissements du programme.

**Entre le PNRU et le NPNRU, l'ANRU avait pu observer un temps de latence qui avait enrayé la dynamique créée par le premier programme.** Les ministres Christophe Béchu, Patrice Vergriete et Sabrina Agresti-Roubache ont **commandé un rapport en décembre 2023 pour définir l'avenir du renouvellement urbain.**

Les auteurs du rapport, remis en février 2025<sup>2</sup>, sont Jean-Martin Delorme, président de section à l'inspection générale de l'environnement et du développement durable (IGEDD), Anne-Claire Mialot, ancienne directrice générale de l'ANRU, et Cédric Van Styvendael, maire de Villeurbanne.

**Les auteurs recommandent ainsi la mise en œuvre d'un nouveau programme de renouvellement urbain en ajustant la méthode de l'ANRU :**

**- simplifier l'articulation des aides de l'État et des opérateurs,** ainsi que les modalités de contractualisation ;

**- mieux prendre en compte les capacités opérationnelles des collectivités** et graduer l'accompagnement de l'ANRU en fonction des forces et faiblesses locales ;

**- accentuer la dynamique de co-construction locale** en conditionnant l'allocation et le versement des financements de l'ANRU à la mise en œuvre d'une charte de co-construction.

**Les enjeux d'adaptation de l'habitat au changement climatique, de prise en compte des besoins sociaux et de déploiement de politiques**

---

<sup>1</sup> [Revue nationale des projets NPNRU](#), dossier de presse, 20 mai 2025.

<sup>2</sup> Jean-Martin Delorme, Anne-Claire Mialot et Cédric Van Styvendael, [Ensemble, refaire ville](#), Pour un renouvellement urbain résilient des quartiers et des territoires fragiles, rapport remis en février 2025.

**intercommunales de l'habitat devront être priorisées.**

Ces évolutions permettraient **une approche plus holistique du renouvellement urbain**. Le rapport précise en outre que la définition des quartiers d'habitat social dégradé qui pourraient bénéficier des crédits de l'ANRU devrait être actualisée. **Il conviendrait en outre d'ajouter aux QPV d'autres territoires qui connaissent des difficultés**, tels que les centres anciens des villes moyennes et certaines copropriétés.

Ces éléments de prospective montrent que le retardement des engagements du NPNRU pénalise aussi, à moyen-terme, le déploiement d'un nouveau programme élargi aux problématiques non seulement d'habitat mais aussi d'insertion sociale, économique et culturelle des quartiers.

**Décision de la commission : la commission des finances propose d'adopter cet article sans modification.**

## ARTICLE 67

### **Stabilisation du montant des aides personnelles au logement (APL) et recentrage de celles versées aux étudiants extracommunautaires**

Le présent article prévoit deux évolutions relatives, pour l'une, au montant des aides personnelles au logement et, pour l'autre, au public éligible.

D'une part, il acte la non revalorisation, en 2026, du barème des aides personnelles au logement (APL), par dérogation au droit en vigueur qui prévoit l'indexation annuelle sur l'évolution de l'indice de référence des loyers d'une partie de ses déterminants.

D'autre part, il exclut des bénéficiaires potentiels de ces aides les étudiants étrangers qui ne sont ressortissants ni d'un État membre de la Communauté européenne, ni d'un autre État partie à l'accord sur l'Espace économique européen, ni de la Confédération suisse, et qui ne sont pas titulaires d'une bourse d'étude.

Ces évolutions doivent permettre une économie en 2026 d'environ 200 millions d'euros et de 300 millions d'euros annuels à partir de 2027.

Au vu de la situation d'urgence budgétaire et de la faible inflation prévue en 2026, la commission estime que l'effort induit par le gel du barème des APL est proportionné. Par ailleurs, la restriction du bénéfice des aides aux étudiants extracommunautaires aux seuls boursiers permet de réaliser des économies tout en maintenant l'objectif redistributif des APL.

La commission des finances propose d'adopter cet article sans modification.

## **I. LE DROIT EXISTANT : LES AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT CONSTITUENT UN OUTIL REDISTRIBUTIF EFFICACE, NOTAMMENT AU BÉNÉFICE DES ÉTUDIANTS ÉTRANGERS**

### **A. LES AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT, REVALORISÉES CHAQUE ANNÉE, CONTRIBUENT À FAVORISER L'ACCÈS DE TOUS À UN LOGEMENT DÉCENT**

#### **1. Les aides personnelles au logement constituent la majeure partie des crédits budgétaires en faveur du logement**

Les **aides personnelles au logement (APL)** constituent la pierre angulaire de la politique d'intervention directe de l'État en faveur du logement en France. L'État poursuit l'objectif, à travers ce dispositif, de favoriser l'accès à un logement décent des ménages à revenus modestes et leur maintien dans le logement.

**Les aides personnelles sont de trois types**, comme le prévoit l'article L. 821-1 du code de la construction et de l'habitation. Elles se distinguent par les publics bénéficiaires mais les modalités de calcul sont identiques pour chacune des aides.

**L'allocation de logement familiale (ALF)**, créée en 1948<sup>1</sup>, est la plus ancienne des trois aides. Elle est attribuée aux ménages ayant des personnes à charge, avec deux exceptions : les ménages mariés depuis moins de cinq ans et les femmes enceintes isolées à compter du premier jour du mois civil suivant le quatrième mois de grossesse<sup>2</sup>. Financée initialement par le fonds national des prestations familiales (FNPF), elle l'ALF l'est depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2016 par le fonds national d'aide au logement (FNAL) qui assure à compter de cette date le financement complet des trois aides personnelles au logement.

**L'allocation de logement sociale (ALS)** a été créée en 1971<sup>3</sup>. Son objectif d'origine est d'aider certaines catégories de personnes caractérisées par le niveau modeste de leurs ressources, autres que les familles, à accéder au logement. À l'origine, l'aide s'adressait par exemple aux personnes âgées ou handicapées et aux jeunes travailleurs salariés de moins de 25 ans. Au fur et à mesure, cette allocation a été étendue à d'autres bénéficiaires et, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1993, l'ensemble des personnes qui ne bénéficient ni de l'ALF ni de l'aide personnalisée au logement (APL) peuvent y avoir accès<sup>4</sup>. L'ALS est financée par le FNAL, créé simultanément en 1971.

**Enfin, la plus récente des aides personnelles au logement est l'aide personnalisée au logement (APL).** Créée en 1977<sup>5</sup>, elle est versée aux occupants de logements conventionnés, quelle que soit leurs caractéristiques familiales, et sous condition de ressources. Ainsi, l'ALF et l'ALS ne sont versées que pour des logements qui ne relèvent pas du parc conventionné pour l'APL. Ce dernier comprend<sup>6</sup> :

- les logements en accession à la propriété pour les prêts signés avant le 1<sup>er</sup> janvier 2018<sup>7</sup>, ou avant le 1<sup>er</sup> janvier 2020 pour les logements anciens situés dans des zones détendues ;

- les logements financés avec des prêts aidés ou réglementés par l'État, comme les prêts d'accession sociale<sup>8</sup> (PAS) ou les prêts sociaux de location-accession<sup>9</sup> (PSLA) ;

---

<sup>1</sup> Titre II de la [loi n° 48-1360 du 1<sup>er</sup> septembre 1948](#) portant modification et codification de la législation relative aux rapports des bailleurs et locataires ou occupants de locaux d'habitation ou à usage professionnel et instituant des allocations de logement.

<sup>2</sup> [Article L. 841-1](#) du code de la construction et de l'habitation.

<sup>3</sup> [Loi n° 71-582 du 16 juillet 1971](#) relative à l'allocation de logement.

<sup>4</sup> [Article L. 841-2](#) du code de la construction et de l'habitation.

<sup>5</sup> Titre II de la [loi n° 77-1 du 3 janvier 1977](#) portant réforme de l'aide au logement.

<sup>6</sup> [Article L. 831-1](#) du code de la construction et de l'habitation.

<sup>7</sup> [Article L. 831-2](#) du code de la construction et de l'habitation.

<sup>8</sup> [Articles D. 331-63 à D. 331-77-2](#) du code de la construction et de l'habitation.

<sup>9</sup> [Articles D. 331-76-1 à D. 331-76-5-4](#) du code de la construction et de l'habitation.

**- les logements à usage locatif financés par des prêts locatifs aidé d'intégration (PLAI), des prêts locatifs à usage social (PLUS) ou des prêts locatifs social (PLS) ;**

**- les logements à usage locatif conventionnés à l'occasion de l'attribution de subventions pour les améliorer, comme la prime à l'amélioration des logements à usage locatif et à occupation sociale (PALULOS) ou les aides de l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) ;**

**- les logements conventionnés appartenant à des organismes d'habitation à loyer modéré, à des sociétés d'économie mixte (SEM) ou à d'autres bailleurs sociaux.**

Il est donc possible de bénéficier de l'APL aussi bien en tant que locataire que dans le cadre de l'accession à la propriété. Le premier cas est néanmoins le plus courant : en juin 2024, 97,6 % des ménages qui bénéficiaient de l'APL, hors étudiants, étaient locataires.

Anciennement assuré par le fonds national de l'habitat (FNH), le financement de l'APL relève du FNAL depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2006 et la fusion de ces deux fonds.

Les aides personnelles au logement sont toutes versées au bailleur, sur demande de celui-ci. Depuis 2016, le FNAL est l'unique verseur des aides et, en 2019, l'ensemble de leurs fondements juridiques ont été regroupés dans le code de la construction et de l'habitation<sup>1</sup>.

Les aides se répartissent à parts à peu près égales entre le parc conventionné (APL) et le parc non conventionné (ALF et ALS).

### Répartition des aides personnelles au logement

(en nombre de ménages et en pourcentage)

	AFL	ALS	APL	
En montant de prestations versées	3,4 Md€ (35%)	5,7 Md€ (21%)	7,3 Md€ (45%)	15,94 milliards d'euros
En nombre de ménages	847 000 (15%)	2 163 000 (38%)	2 675 000 (47%)	5 685 000 ménages

Note : données pour l'année 2024.

Source : commission des finances, d'après les réponses au questionnaire budgétaire

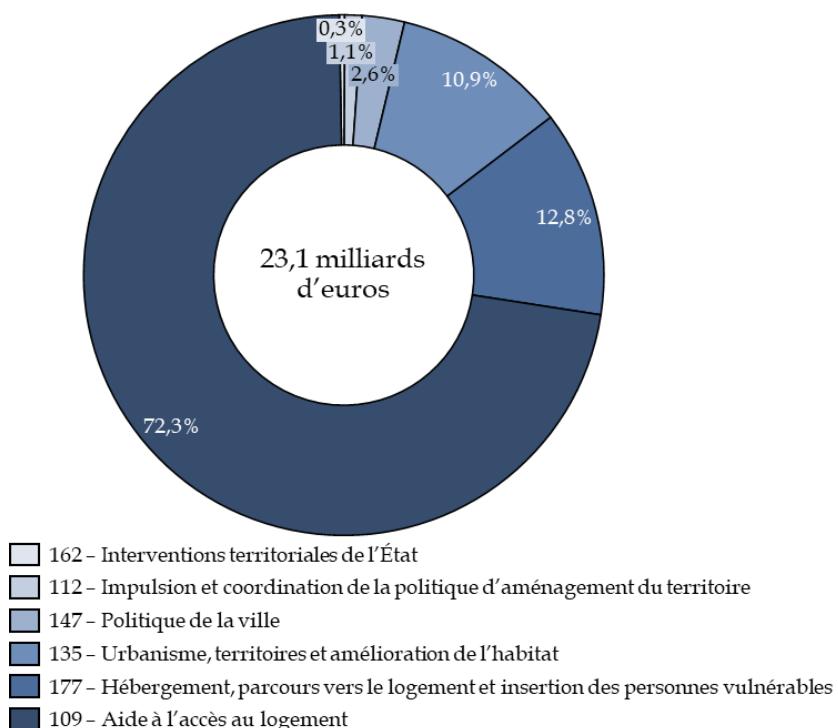
**Environ 5,7 millions de ménages bénéficient d'une aide au logement**, qui contribue à réduire leurs dépenses de logement, pour un montant de 15,9 milliards d'euros en 2024.

<sup>1</sup> [Livre VIII](#) du code de la construction et de l'habitation.

**Les aides personnelles au logement constituent ainsi plus de 72 % des crédits budgétaires de la mission « Cohésion des territoires », qui porte la politique de l’État en faveur du logement.**

**Répartition des aides personnelles au logement parmi les dépenses de la mission « Cohésion des territoires »**

(en milliards d'euros et en pourcentage)



Source : commission des finances, données loi de finances initiale pour 2025

**Les aides personnelles au logement sont liquidées par les caisses chargées de gérer les prestations familiales :** caisses d’allocations familiales (CAF) pour le régime général et caisses de mutualité sociale agricole (CMSA) pour le régime agricole. Elles ont à leur charge la gestion des dossiers, notamment l’ouverture des droits et leur révision en cas de changement de situation.

**Le FNAL compense ensuite ces caisses par un transfert de crédits budgétaires de l’État.** Depuis 2025, les crédits de l’État représentent l’intégralité des recettes du FNAL, qui provenaient auparavant de ressources fiscales qui lui étaient précédemment affectées en propre.

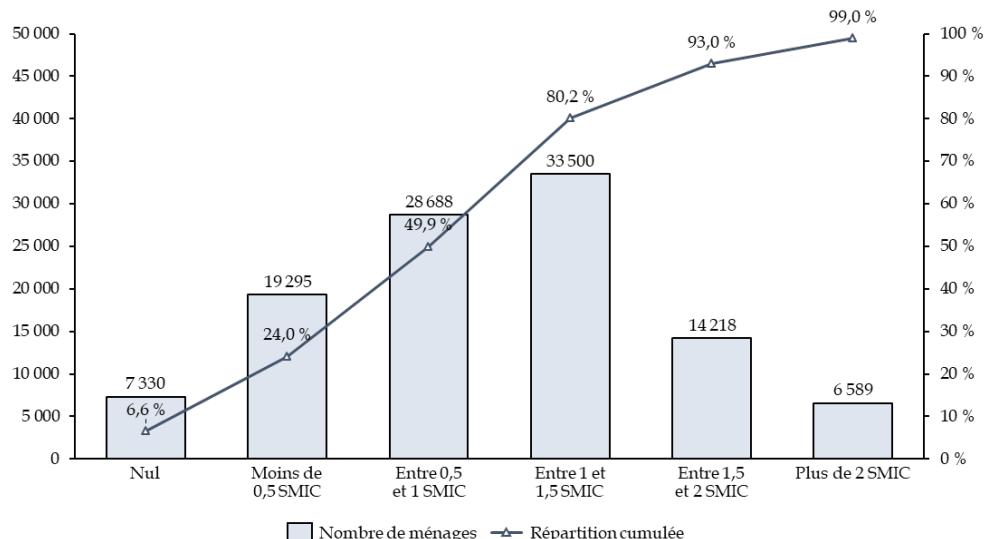
## 2. Les APL constituent un outil redistributif efficace et sont rehaussées chaque année en fonction de l'évolution des loyers

**L'objet des APL est de soutenir les ménages aux ressources les plus modestes en réduisant le reste à charge de leurs dépenses de logement.** Il apparaît donc que leur bénéfice est fléché vers des ménages qui sont parmi les moins aisés, même si l'on constate une différence entre le profil des bénéficiaires qui sont accédants à la propriété par rapport aux locataires.

L'accès à la propriété demande en effet la détention d'un minimum de moyens financiers, à la fois en termes de capacité de remboursement et d'épargne préalable. De ce fait, les revenus imposables des ménages bénéficiaires des aides personnelles à l'accès atteignent en moyenne 1,00 SMIC par ménage, quand les bénéficiaires du secteur locatif ont un revenu imposable moyen de 0,58 SMIC par ménage.

**Répartition des ménages bénéficiaires des APL accédant à la propriété, hors étudiants, par revenu imposable rapporté au SMIC, en 2024**

(en nombre de ménages et en pourcentage)



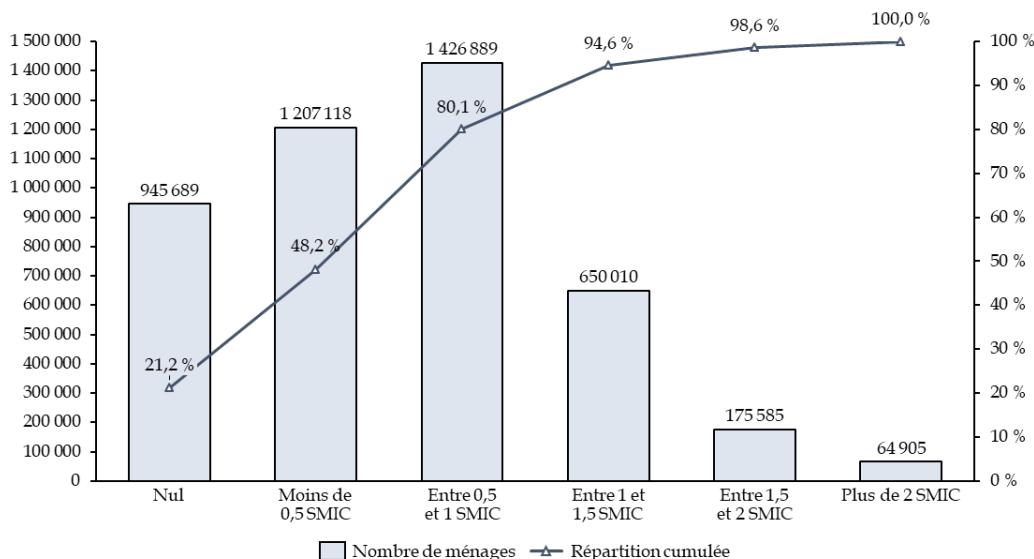
Source : commission des finances, d'après les réponses au questionnaire budgétaire

Les APL, dans le cadre d'une accession, sont ainsi plus rarement versées à des bénéficiaires disposant de revenus inférieurs au SMIC que dans le cadre d'un ménage en location. Cet effet sur les accédants est renforcé par la typologie des ménages concernés, majoritairement des couples avec deux personnes à charge ou plus, pour lesquels les revenus d'exclusion du bénéfice des APL sont plus élevés.

L'effet redistributif est particulièrement visible lorsque l'on observe les revenus des bénéficiaires locataires : 80,1 % de ces ménages ont des revenus inférieurs au SMIC<sup>1</sup> et 98,6 % inférieurs à deux fois le SMIC en 2024.

**Répartition des ménages bénéficiaires des APL locataires, hors étudiants,  
par revenu imposable rapporté au SMIC, en 2024**

(en nombre de ménages et en pourcentage)



Source : commission des finances, d'après les réponses au questionnaire budgétaire

Les indicateurs de performance du programme 109 permettent en outre de constater que l'**effet redistributif de l'aide se mesure à la différence de taux d'effort net médian en fonction de la typologie des bénéficiaires des APL**. Les ménages avec des personnes à charge et les familles monoparentales sont particulièrement aidées :

- le taux d'effort médian est de 21,5 % en 2024 pour les couples sans enfant contre 12,6 % pour les couples avec trois enfants ;

- il est de 26,5 % pour les personnes seules sans enfant et de 9,8 % pour les familles monoparentales avec trois enfants.

Afin d'assurer la **cohérence entre le coût du logement et le niveau des aides versées**, les paramètres représentatifs de la dépense de logement entrant dans le calcul des aides personnelles au logement sont **indexés chaque année, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2008, sur l'évolution de l'indice de référence des**

<sup>1</sup> Salaire minimum interprofessionnel de croissance, dont les déterminants sont prévus aux articles L. 3231-1 à L. 3231-12 du code du travail.

**loyers (IRL).** Auparavant, cette indexation n'était pas prévue par les textes et n'était donc pas systématique.

Depuis 2014, la revalorisation annuelle des paramètres de dépense de logement a lieu au 1<sup>er</sup> octobre, et non plus au 1<sup>er</sup> janvier, l'indice de référence pour les revalorisations est donc celui du deuxième trimestre de l'année en cours.

**La liste des paramètres concernés par cette revalorisation est fixée au niveau législatif<sup>1</sup>, elle comprend :**

- les plafonds de loyers ;
- les plafonds des charges de remboursement de contrats de prêts dont la signature est postérieure à la date de révision du barème ;
- les montants forfaitaires de charges ;
- les équivalents de loyer et de charges locatives ;
- le terme constant de la participation personnelle du ménage.

**En 2024, la variation de l'IRL au deuxième trimestre étant de 3,26 %,** les paramètres de dépenses du barème ont été revalorisés d'autant au 1<sup>er</sup> octobre 2024. **En 2025, la hausse de l'IRL était de 1,04 %.**

En outre, **deux autres paramètres des ressources sont aussi actualisés chaque année par voie réglementaire :**

**- le paramètre dit « R0 », qui est un montant forfaitaire dépendant de la taille du ménage** et permet de maintenir une aide maximale pour tous les ménages dont les revenus ne dépassent pas son montant, est revalorisé chaque année depuis 2015 au 1<sup>er</sup> janvier en fonction de l'indice des prix à la consommation hors tabac (IPC HT) ; la revalorisation en 2024 a été de + 4,80 %<sup>2</sup> et celle en 2025 de + 0,96 %<sup>3</sup> ;

**- les forfaits ressources étudiants, qui permettent de calculer les APL auxquels ce public a droit,** alors que la reconstitution du revenu des étudiants est difficile, notamment à cause des transferts monétaires familiaux ; il est revalorisé chaque année au 1<sup>er</sup> janvier en fonction de l'IRL, et arrondi à la centaine d'euro ; ainsi, en 2025, il a été augmenté de 2,47 %, soit 200 euros<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> [Article L. 823-4](#) du code de la construction et de l'habitation.

<sup>2</sup> [Arrêté du 15 décembre 2023](#) relatif au calcul des aides personnelles au logement pour l'année 2024.

<sup>3</sup> [Arrêté du 30 décembre 2024](#) relatif au calcul des aides personnelles au logement pour l'année 2025.

<sup>4</sup> [Arrêté du 30 décembre 2024](#) relatif au calcul des aides personnelles au logement pour l'année 2025.

### 3. Les aides personnelles au logement ont fait l'objet de plusieurs mesures d'économie depuis 2017

**Le coût des aides personnelles au logement pour l'État est en nette diminution depuis 2017** par l'effet d'une série de mesures de régulation budgétaire :

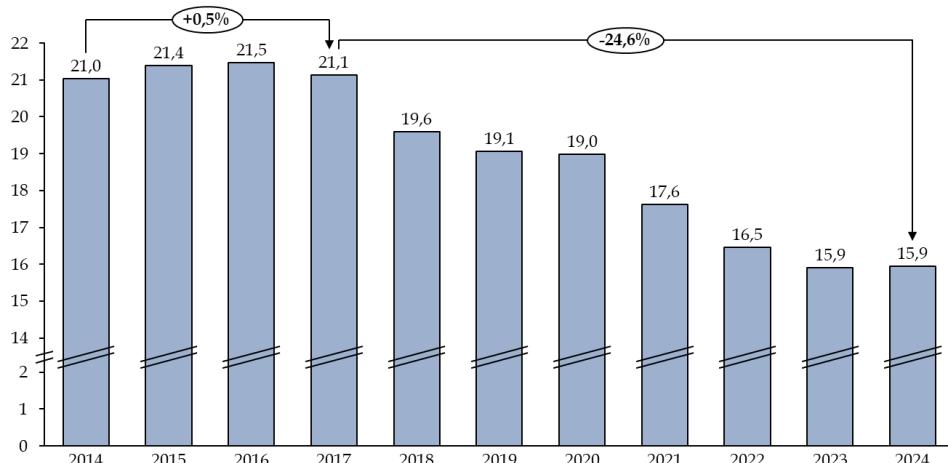
- la réduction de l'aide de 5 euros en 2017<sup>1</sup>, qui a permis une économie estimée à 400 millions d'euros en année pleine ;

- l'instauration de la réduction de loyer de solidarité (RLS) en 2018<sup>2</sup> qui s'accompagne d'une diminution du montant de l'aide personnalisée au logement de près d'1,3 milliard d'euros en 2026 ;

- la mise en œuvre du calcul des aides en fonction de revenus de l'année en 2021, qui a permis une économie annuelle de 1,11 milliard d'euros.<sup>3</sup>

**Évolution du montant des prestations versées depuis 2013  
en euros constants**

(en milliards d'euros de 2024)



Source : commission des finances, d'après les réponses au questionnaire budgétaire

**Il résulte de l'ensemble de ces décisions une diminution importante du coût des APL depuis 2017.** La baisse a ainsi été de 2,1 milliards d'euros en euros courants et 5,2 milliards d'euros en euros constants entre 2017 et 2024.

<sup>1</sup> [Décret n° 2017-1413 du 28 septembre 2017](#) relatif aux aides personnelles au logement et au seuil de versement des allocations de logement

<sup>2</sup> La réduction de loyer de solidarité consiste à diminuer les APL et, dans le même temps, obliger les bailleurs de logements à réduire de 90 % à 98 % du montant de la RLS leur loyer. Il s'agit donc d'un transfert de charge de l'État vers les bailleurs. De 800 millions d'euros en 2018, la RLS est montée à 1,3 milliard d'euros en 2021 et s'y maintient, à l'exception de 2025 où elle a été réduite à 1,1 milliard d'euros.

<sup>3</sup> Cour des comptes, [La contemporanéisation du versement des aides personnelles au logement](#), janvier 2025.

## B. LE BÉNÉFICE DES APL EST OUVERT AUX NATIONAUX COMME AUX ÉTRANGERS, SOUS CONDITION DE RESSOURCE

### 1. Le bénéfice des APL est ouvert aux locataires de logements décents sous conditions de ressource

**Les différentes aides personnelles au logement ne constituent pas un minimum social et sont versées selon des critères qui ne sont pas uniquement liées aux personnes. En effet, contrairement aux autres prestations sociales versées par les caisses d'allocations familiales (CAF), les APL prennent en compte des conditions liées au logement, à la situation familiale et à la régularité du séjour (cf. *infra*).**

**D'une part, les logements, pour être éligibles aux aides personnelles au logement, doivent :**

- constituer la **résidence principale<sup>1</sup>** du bénéficiaire ;
- respecter des **exigences de décence<sup>2</sup>** et de non-surpeuplement<sup>3</sup> fixées par voie réglementaire ;
- être mis à disposition du bénéficiaire en échange du **paiement en propre<sup>4</sup> d'un loyer**, d'une redevance ou d'une mensualité de prêt ;
- en cas de location ordinaire, depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2016, le loyer doit être inférieur à un seuil fixé par arrêté en fonction de la zone géographique et de la composition familiale.

**D'autre part, l'octroi d'une aide personnelle au logement dépend de critères liés à la situation familiale du bénéficiaire :**

- lorsqu'un enfant est bénéficiaire à titre personnel de l'aide personnelle au logement, il n'est pas pris en compte comme enfant à charge pour le bénéfice des prestations familiales que ses parents peuvent recevoir<sup>5</sup> ;
- lorsque le bénéficiaire est rattaché au foyer fiscal de ses parents et que l'un d'eux est assujetti à l'impôt sur la fortune immobilière, il n'est pas éligible<sup>6</sup> ;
- lorsque le propriétaire a un lien de parenté ou un lien conjugal avec le locataire, ce dernier ne peut être éligible<sup>7</sup>.

---

<sup>1</sup> [Article L. 821-2](#) du code de la construction et de l'habitation.

<sup>2</sup> [Article L. 822-9](#) du code de la construction et de l'habitation.

<sup>3</sup> [Article L. 822-10](#) du code de la construction et de l'habitation.

<sup>4</sup> [Article L. 823-3](#) du code de la construction et de l'habitation.

<sup>5</sup> [Article L. 821-3](#) du code de la construction et de l'habitation.

<sup>6</sup> [Article L. 822-8](#) du code de la construction et de l'habitation.

<sup>7</sup> [Article L. 822-3](#) du code de la construction et de l'habitation.

## **2. Les personnes étrangères et notamment les étudiants étrangers sont éligibles aux APL**

L'article L. 822-2 du code de la construction et de l'habitation liste les **conditions de nationalité** qui permettent à un bénéficiaire d'être éligible aux APL. Ainsi, les Français sont potentiellement éligibles.

Pour les **personnes de nationalité étrangère**, les conditions sont celles listées dans le code de la sécurité sociale<sup>1</sup> pour le bénéfice de plein droit des prestations familiales. **Un étranger est ainsi potentiellement bénéficiaire des APL lorsqu'il réside régulièrement en France.**

Cette disposition s'applique aussi bien aux citoyens des États membres l'Union européenne qu'à ceux qui sont extracommunautaires.

## **II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ: RECENTRER LE BÉNÉFICE DES APL AUX SEULS BOURSIERS POUR LES ÉTUDIANTS ÉTRANGERS EXTRACOMMUNAUTAIRES ET GELER LES PARAMÈTRES DU BARÈME PERMETTANT LE CALCUL DES AIDES**

### **A. L'EXCLUSION DU BÉNÉFICE DES APL DES ÉTUDIANTS ÉTRANGERS NON COMMUNAUTAIRES ET NON BOURSIERS**

Le I. de l'article modifie l'article L. 822-2 du code de la construction et de l'habitation qui liste les conditions de nationalité pour être bénéficiaire potentiel des APL.

Ainsi, en cas d'adoption de l'article, pour pouvoir être éligible aux APL, les personnes de nationalité étrangère titulaires d'un titre de séjour pour motif d'études<sup>2</sup> devront remplir les conditions d'études, d'âge, de diplôme, de nationalité, de ressources ou de mérite pour être titulaires d'une bourse d'enseignement supérieur sur critères sociaux.

Ainsi, l'article exclut les étudiants étrangers qui ne sont ressortissants ni des États membres de la Communauté européenne, ni des autres États parties à l'accord sur l'Espace économique européen, ni de la Confédération suisse, lorsqu'ils ne sont pas boursiers, des publics éligibles aux APL.

L'article prévoit, en son III., que cette **disposition entre en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2026**, afin de ne pas provoquer de rupture au cours d'une année scolaire.

---

<sup>1</sup> [Article L. 512-2](#) du code de la sécurité sociale.

<sup>2</sup> [Articles L. 422-1 à L. 422-7](#) du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

## ***B. LA NON-REVALORISATION DU BARÈME DES AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT***

Le II de l'article prévoit que la **révision des critères du barème permettant le calcul des APL**, prévue à l'article L. 823-4 du code de la construction et de l'habitation, **ne sera pas appliquée en 2026**.

Par conséquent, le montant des APL ne sera pas revalorisé au 1<sup>er</sup> octobre 2026. Un bénéficiaire dont les caractéristiques du barème n'ont pas été modifiées recevra donc le même montant d'aides qu'en 2025.

**Pour que le gel des dépenses APL soit effectif en 2026, le gouvernement prévoit en outre, comme l'explique l'évaluation préalable de l'article, de prendre par voie réglementaire les mesures qui permettront de déroger à la revalorisation prévue des paramètres suivants :**

**- le paramètre « R0 »** dont la revalorisation est annuelle au 1<sup>er</sup> janvier en vertu du 5° de l'article D. 823-17 du code de la construction et de l'habitation en métropole et en vertu de l'article D. 863-7 à Saint-Pierre-et-Miquelon ;

**- le montant forfaitaire de ressources applicable aux étudiants,** revalorisé annuellement au 1<sup>er</sup> janvier en application de l'article D. 822-21 du code de la construction et de l'habitation en métropole et de l'article D. 863-5 à Saint-Pierre-et-Miquelon.

\*

\* \* \*

L'Assemblée nationale n'ayant pas adopté la première partie du présent projet de loi de finances, celui-ci est considéré comme ayant été rejeté et **le présent article n'a pas été adopté**.

## **III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : DANS LE CADRE D'UN ENVIRONNEMENT BUDGÉTAIRE CONTRAINT, LA NÉCESSITÉ D'ADOPTER L'ARTICLE**

### ***A. L'EXCLUSION DES ÉTUDIANTS ÉTRANGERS NON COMMUNAUTAIRES ET NON BOURSIERS PLACE LA FRANCE AU NIVEAU DES STANDARDS INTERNATIONAUX***

#### **1. Le maintien des étudiants communautaires parmi les bénéficiaires répond aux exigences du droit de l'Union européenne**

Le présent article prévoit de rationaliser le bénéfice des aides personnelles au logement allouées aux étudiants étrangers.

L'évaluation préalable de l'article indique que « *l'exclusion des étudiants communautaires boursiers serait [...] contraire au droit de l'Union européenne* ». En effet, l'affirmation **d'un principe général d'égalité en droit communautaire** par la Cour de justice des Communautés européennes<sup>1</sup> (CJCE), en 1977, impose de porter une attention forte à ne pas créer de rupture d'égalité entre les citoyens français et les ressortissants des États membres de l'Union européenne. **Il est ainsi aujourd'hui contraire au principe d'égalité de traitement entre les citoyens de l'Union européenne d'en exclure d'office certains du bénéfice d'une aide publique.**

Le maintien du bénéfice potentiel des APL pour l'ensemble des ressortissants d'États membres de l'UE, mais aussi des autres États parties à l'accord sur l'Espace économique européen et de la Confédération suisse, est donc une conséquence du droit de l'Union.

**Le rapporteur spécial salue le maintien des étudiants communautaires parmi les publics bénéficiaires des APL, en tant qu'il s'agit d'une précaution nécessaire à la mise en œuvre effective de l'article et à sa conformité vis-à-vis du droit de l'Union.**

**Il est néanmoins possible d'exclure du bénéfice des APL les étudiants étrangers extracommunautaires** : les États membres peuvent prévoir des limites à l'égalité de traitement concernant des personnes originaires de pays tiers. Ainsi, **la directive de 2011 établissant un socle commun de droits pour les travailleurs issus de pays tiers qui résident légalement dans un État membre**<sup>2</sup> prévoit, en son article 12, que les travailleurs issus de pays tiers, qui bénéficient par défaut de l'égalité de traitement, peuvent dans certains domaines ne pas être entièrement traités comme des résidents de l'État membre d'accueil. En particulier, le iii) du a) du 2. de l'article 12 prévoit que **l'égalité de traitement prévue en termes d'éducation et de formation professionnelle peut être restreinte par l'exclusion des étrangers extracommunautaires du bénéfice des bourses, prêts d'études et de subsistance ainsi que d'autres allocations et prêts qui sont ouverts aux citoyens de l'UE.**

---

<sup>1</sup> CJCE, 19 octobre 1977, [SA Moulins et Huileries de Pont-à-Mousson](#).

<sup>2</sup> [Directive 2011/98/UE](#) du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 établissant une procédure de demande unique en vue de la délivrance d'un permis unique autorisant les ressortissants de pays tiers à résider et à travailler sur le territoire d'un État membre et établissant un socle commun de droits pour les travailleurs issus de pays tiers qui résident légalement dans un État membre.

## **2. Cette évolution met la France au même niveau que la plupart des pays étrangers tout en conservant la vocation sociale de l'aide**

Comme l'indique la Cour des comptes<sup>1</sup> dans son analyse de l'attractivité de l'enseignement supérieur français en mars 2025, les APL, ouvertes aux étudiants internationaux, font partie des aides insuffisamment ciblées.

**Le coût des APL pour les étudiants internationaux représente, selon la Cour des comptes, un total de 227 millions d'euros chaque année.** Cette aide est adaptée aux étudiants internationaux qui bénéficient de faibles ressources financières mais n'est cependant pas ciblée. En effet, **comme pour les étudiants français, le calcul des revenus des étudiants étrangers sont fondés sur la méthode de l'évaluation forfaitaire.** Il en résulte que certains étudiants en mobilité internationale dont la situation financière personnelle ou familiale est largement suffisante se retrouvent éligibles aux APL.

**Le rapporteur spécial indique donc que le recentrage des bénéficiaires aux seuls boursiers est une mesure convaincante : elle permet aux APL de conserver leur vocation sociale,** tout en excluant de leur bénéfice les étudiants étrangers dotés des moyens nécessaires. La mise en œuvre de cette disposition à la fin de l'année scolaire, le 1<sup>er</sup> juillet 2026, permet en outre de limiter les effets déstabilisants pour les étudiants en cours d'année scolaire ou universitaire.

Selon l'évaluation préalable de l'article 67, sur les 130 700 étudiants étrangers qui bénéficient de l'APL, environ 100 000 sont non boursiers. **Par conséquent, l'article 67 prévoit d'exclure près de 76,5 % des bénéficiaires étrangers de l'APL.** La perte moyenne serait de 165 euros mensuels par bénéficiaire.

**Le rapporteur spécial remarque que cette évolution ne ferait pas de la France un État moins-disant en termes d'aides pour les étudiants étrangers.** En effet, aujourd'hui, le pays se place parmi les plus généreux envers les étudiants étrangers non communautaires.

Par exemple, en Allemagne, les deux aides principales pour les étudiants **ne sont pas accessibles aux étudiants non citoyens de l'UE**, sauf dans des cas très restrictifs.

D'une part, l'allocation BAFÖG<sup>2</sup>, qui permet aux étudiants d'obtenir des aides parmi lesquelles des aides pour le logement, n'est pas automatiquement ouvert aux étudiants non citoyens de l'UE. Ils doivent

---

<sup>1</sup> Cour des comptes, [Une évaluation de l'attractivité de l'enseignement supérieur français pour les étudiants internationaux](#), mars 2025.

<sup>2</sup> Pour « [Bundesausbildungsförderungsgesetz](#) », Loi fédérale sur l'aide à la formation du 26 août 1971, modifiée le 19 juillet 2024.

remplir des conditions strictes et ne peuvent être éligibles, sous conditions de ressources que s'ils remplissent l'une des conditions suivantes<sup>1</sup> :

- ils bénéficient d'un permis de séjour permanent en Allemagne ;
- ils bénéficient d'un permis de séjour temporaire avec la perspective de demeurer en Allemagne sur le long-terme et ont vécu légalement dans le pays depuis au moins quinze mois<sup>2</sup> ;
- ils ont travaillé en Allemagne au moins cinq ans avant leurs études ;
- un de leur parent a travaillé au moins trois ans en Allemagne dans les six années qui ont précédé leurs études.

**D'autre part, l'allocation de logement fédérale, le *Wohngeld*, n'est que rarement ouverte aux étudiants, même Allemands : il faut en effet justifier d'un refus d'octroi du BAFöG pour pouvoir y avoir droit.**

**Dans les faits, en Allemagne, il est donc presque impossible pour un étudiant étranger extracommunautaire d'accéder à une aide financière pour se loger.**

Au vu du contexte budgétaire, la **commission considère légitime de proposer une telle évolution du droit d'accès aux APL**. L'économie attendue, d'après l'évaluation préalable de l'article, est de 100 millions d'euros en 2026.

## **B. LE GEL DU BARÈME DES APL PERMET DES ÉCONOMIES IMPORTANTES TOUT EN DEMANDANT UN EFFORT PROPORTIONNÉ AUX BÉNÉFICIAIRES**

### **1. Une mesure d'économie efficace pour maintenir l'objectif du solde public**

Selon l'évaluation préalable de l'article, « *la stabilisation des dépenses d'APL, en intégrant l'effet des dispositions de nature réglementaire envisagées, représenterait pour 2026 une économie de l'ordre de 0,1 milliard d'euros, et de 0,2 milliard d'euros supplémentaires pour 2027 et 2028*

La revalorisation des paramètres du barème ayant lieu, pour ceux correspondant aux dépenses de logement, le 1<sup>er</sup> octobre, alors que ceux liés aux ressources des ménages le sont le 1<sup>er</sup> janvier, explique que le gain espéré est plus important à partir de 2027.

**La commission souligne que la revalorisation annuelle des aides personnelles au logement pour prendre en compte l'indice des prix à la consommation hors tabac mais aussi l'indice de référence des loyers, tend à faire supporter à la solidarité nationale l'augmentation du coût des loyers qui relève pourtant d'une décision du propriétaire ou du bailleur.**

---

<sup>1</sup> D'après la page [BAFöG](#) du BIMM Institute de Berlin.

<sup>2</sup> À l'exclusion des étudiants qui bénéficient d'un permis de séjour dont l'unique objet est de permettre d'étudier en Allemagne.

Il convient par conséquent, pour assurer la soutenabilité des dépenses publiques dans le temps, de **freiner dès 2026 la revalorisation prévue des APL, parmi d'autres prestations sociales. Le gain budgétaire espéré légitime ce gel qui ne devra être que temporaire.**

## **2. Un effort des bénéficiaires proportionné par rapport à l'objectif à atteindre**

**La commission considère que le gel du barème des APL provoquera un manque à gagner pour les ménages bénéficiaires qui est proportionné à l'objectif d'économies recherché.**

En effet, **l'inflation anticipée pour 2026** est envisagée, à ce stade, à + 1,1 %, soit un taux très proche de celui retenu en 2025 pour les revalorisations des paramètres logement, qui s'élève à + 1,04 %. Comme l'indique l'évaluation préalable de l'article, la hausse des APL consécutive à la revalorisation des paramètres est différente selon la situation des ménages.

**Montant mensuel de la revalorisation des APL intervenue le 1<sup>er</sup> octobre 2025, pour certains cas types, avec une hausse de 1,04 % des paramètres logement du barème**

(en euros)

	Caractéristiques du ménage bénéficiaire				Impact des revalorisations au 1 <sup>er</sup> octobre 2025		
	Adultes	Personnes à charge	Base ressources annuelle	Loyer	Aide T1 à T3 2025	Aide T4 2025	Impact
Isolé sans enfant	1	0	7 800 €	400 €	221 €	224 €	+ 3 €
Isolé avec un enfant	1	1	12 000 €	500 €	331 €	335 €	+ 4 €
Couple sans enfants	2	0	9 400 €	500 €	300 €	304 €	+ 4 €
Couple avec 2 enfants	2	2	14 000 €	600 €	357 €	362 €	+ 5 €
Couple avec 3 enfants	2	3	14 900 €	700 €	427 €	433 €	+ 6 €
Étudiant boursier	1	0	6 900 €	400 €	249 €	252 €	+ 3 €

Note : critères du barème pour un logement situé en zone II, sans prise en compte de la réduction de loyer de solidarité.

Source : commission des finances, d'après l'évaluation préalable de l'article

**Dans la mesure où la revalorisation qui pourrait avoir lieu en octobre 2026 serait très proche de celle présentée dans le tableau supra, il est possible de constater que l'impact de la non-revalorisation se situerait dans**

les mêmes ordres de grandeur : pour un ménage donné, il s'agirait d'un manque à gagner mensuel de moins de six euros.

Au vu de l'urgence budgétaire et de l'effort relativement réduit imposé aux ménages par cette mesure, la commission juge que la mesure proposée est équilibrée et proportionnée. La réduction forte de l'inflation après des exercices 2023 et 2024 où cette dernière était élevée permet de minorer l'effort demandé. La commission rappelle qu'un tel gel ne saurait en revanche être pérennisé et qu'il devra rester provisoire.

**Décision de la commission : la commission des finances propose d'adopter cet article sans modification.**

## **EXAMEN PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

En première lecture, l'Assemblée nationale n'ayant pas adopté la première partie du projet de loi, celui-ci est considéré comme rejeté en application du troisième alinéa de l'article 119 du Règlement de l'Assemblée nationale.

En conséquence, sont considérés comme rejetés les crédits de la mission « Cohésion des territoires » et donc des programmes 177 « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables », 109 « Aide à l'accès au logement », 135 « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat » et 147 « Politique de la ville ».



## EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mardi 4 novembre 2025 sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission des finances a examiné le rapport de M. Jean-Baptiste Blanc, rapporteur spécial, sur les programmes « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables », « Aide à l'accès au logement », « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat » et « Politique de la ville » (et articles 66 et 67).

**M. Claude Raynal, président.** – Nous examinons maintenant les rapports spéciaux de la mission « Cohésion des territoires ». Nous accueillons Mme Nadia Sollogoub, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales, et M. Louis-Jean de Nicolaï, rapporteur pour avis de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable.

**M. Jean-Baptiste Blanc, rapporteur spécial de la mission « Cohésion des territoires » sur les programmes « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables », « Aide à l'accès au logement », « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat » et « Politique de la ville ».** – Comme chaque année, nous serons deux rapporteurs spéciaux pour vous présenter les crédits de la mission « Cohésion des territoires ». Je commencerai avec les quatre programmes portant les crédits destinés à la politique de l'hébergement, du logement, de l'urbanisme et de la ville. M. Delcros prendra le relais avec les crédits de la politique d'aménagement du territoire et des interventions territoriales de l'État.

Dans cette loi de finances, la mission connaît une baisse importante des crédits ouverts. En effet, en crédits de paiement (CP), l'enveloppe passe de 23,1 milliards d'euros en loi de finances initiale (LFI) pour 2025 à 22,2 milliards d'euros dans le projet de loi de finances (PLF) pour 2026. Il s'agit d'une baisse franche de 5,1 % des crédits, après correction de l'inflation. Celle-ci s'explique par les économies réalisées dans le domaine des aides personnelles au logement et par la réduction de l'effort de l'État en faveur de la rénovation énergétique.

S'il me semble nécessaire d'approuver les crédits de la mission, je ne manquerai pas de mettre en évidence certains risques liés à cette baisse.

Pour le programme 177 « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables », il convient de saluer l'objectif affiché par le Gouvernement de maintenir 203 000 places dans le parc, chiffre stabilisé depuis 2024. Par rapport à 2017, cela correspond à une augmentation de près de 54 500 places.

Cela est d'autant plus notable que le dispositif national d'accueil (DNA) à destination des personnes en situation irrégulière pourrait connaître une baisse d'environ 1 400 places, sachant que près de 6 100 places ont déjà

été supprimées en 2025. Une telle situation risque d'entraîner un report vers le parc d'hébergement d'urgence classique. Celui-ci pourra d'autant mieux tenir le choc qu'il ne réduit pas le nombre de places offertes.

Depuis plusieurs années, la budgétisation initiale du programme est insincère. Je salue la hausse de 110 millions d'euros alors que l'objectif du nombre de places reste constant. L'écart à combler est réduit de moitié, ce dont nous pouvons nous réjouir dans notre contexte budgétaire. Il manque, cependant, au moins 100 millions d'euros pour que la budgétisation soit entièrement sincère.

En revanche, je vous exprime ma consternation et ma colère devant les conséquences liées à cette sous-budgétisation. Alors que, l'an dernier, nous avions négocié en commission mixte paritaire (CMP) l'ouverture de 20,6 millions d'euros afin de créer 1 000 places d'hébergement pour les enfants et autant pour les femmes proches de la maternité, ces crédits ont été utilisés pour réduire l'écart de budgétisation par rapport à l'objectif existant.

En clair, aucune place n'a été créée. Les décisionnaires qui sont à l'origine de cela mériteraient d'être mis en cause. Quand le Parlement vote des mesures, le Gouvernement doit les appliquer. J'en appelle donc à la responsabilité de l'État pour budgérer avec sincérité ce programme ; le ministre s'y est engagé, nous y serons très attentifs.

Dans un contexte aussi contraint, la gestion du parc est plutôt satisfaisante. Il convient de noter la stabilisation depuis quatre ans du nombre de nuitées hôtelières. Celle-ci est due à l'action résolue de la délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (Dihal). En 2024, on observe une diminution de 7 665 nuitées par rapport à 2020.

Cela favorise un accueil plus digne des hébergés, pris en charge dans des structures d'accueil plus adaptées. Les centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) bénéficient, en outre, de crédits en augmentation de 4,6 % pour l'année 2026. En plus du simple hébergement, ces structures offrent un accompagnement social et doivent continuer à se développer.

Le programme 109 « Aide à l'accès au logement » porte, comme chaque année, la majeure partie des crédits de la mission. En 2026, 72,5 % des crédits seront dédiés à ce programme. Il s'agit d'une aide de guichet, avec un fort effet redistributif, qui réduit le reste à charge des locataires.

Le coût prévu pour l'État s'élève à 16,1 milliards d'euros en 2025, soit une nette baisse de 3,5 % (moins 587,1 millions d'euros). Cette réduction s'explique notamment par le gel du barème des aides personnelles au logement (APL), prévu à l'article 66 du PLF. Dans le contexte budgétaire actuel, cette mesure est nécessaire ; elle n'aura une faible incidence que si elle s'avère effectivement temporaire. J'appelle ainsi à ce que ce gel ne dure pas.

Je note que le Gouvernement propose un recentrage des aides pour les étudiants étrangers non citoyens de l'Union européenne (UE), en réservant le bénéfice des APL aux seuls boursiers. Cette mesure me semble de bon sens. En général, les étudiants français ne bénéficient pas, dans les pays hors UE, d'aides pour se loger. Par ailleurs, le fait de maintenir les boursiers éligibles permettra de minimiser l'incidence sociale d'une telle mesure. Les centres régionaux des œuvres universitaires (Crous) auront toujours la possibilité d'aider les étudiants étrangers à se loger, grâce aux aides spécifiques dont ils bénéficient ; le ministre s'est engagé sur le sujet.

J'en viens au programme 135 « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat », cœur de la politique du logement du Gouvernement. Ce programme se caractérise, cette année, par une baisse sensible des crédits de l'État versés à l'Agence nationale de l'habitat (Anah). Alors que ces derniers atteignaient 3,2 milliards d'euros en 2024 et 2 milliards d'euros en 2025, ils ne seraient plus que de 1,5 milliard d'euros.

Il s'agit donc d'une division par deux, en deux ans, des crédits budgétaires fléchés vers l'Anah, c'est-à-dire vers la rénovation énergétique des bâtiments. Cette réduction a permis utilement de mettre à contribution la trésorerie de l'Anah, qui atteignait plus de 1 milliard d'euros en 2023 et a diminué de près de moitié en 2024.

L'an prochain, cette diminution des crédits budgétaires sera compensée par la captation par l'Anah d'une partie des certificats d'économies d'énergie (C2E). Alors que ces derniers représentaient 10 % du budget en 2025, leur part dans le financement de l'Anah devrait atteindre 34 % en 2026. Il s'agit d'un passage de 300 à 900 millions d'euros.

Cette année, la fermeture du guichet d'aide entre le 23 juin et le 30 septembre a été à la fois l'opportunité pour l'Anah de contrôler les dossiers frauduleux, en vertu des pouvoirs obtenus dans le cadre de la loi du 30 juin dernier contre toutes les fraudes aux aides publiques, et aussi une manière de réguler le flux d'aides, en lien avec des crédits mobilisables insuffisants.

Je mentionne ici que l'Anah ne pourra pas, l'an prochain, à la fois épurer son stock de dossiers et atteindre les objectifs fixés à moyens constants ; il lui manque environ 200 millions d'euros de recettes pour y parvenir.

En dehors de l'enjeu de la rénovation, je constate que les années 2024 et 2025 marquent, peut-être, une fragile reprise de la construction de logements en France, tant dans le parc privé que social. Les autorisations de logement sont en effet en hausse de 11,9 % entre janvier et septembre 2025. De même, le nombre de logements sociaux agréés atteint 85 381 en 2024, contre 82 184 en 2023.

Néanmoins, les causes structurelles de la crise du logement demeurent.

D'une part, les investisseurs privés dans le logement locatif, après l'extinction l'an dernier du dispositif Pinel, ont déserté le marché. La Fédération des promoteurs immobiliers de France (FPI) prévoit un solde de seulement 9 000 logements locatifs neufs commercialisés à des investisseurs privés en 2025, soit une baisse de 85 % par rapport à la production annuelle habituelle de 60 000 logements locatifs privés. En ce sens, le travail engagé sur le statut du bailleur privé devra être examiné avec attention par notre assemblée, même s'il ne résoudra pas tout.

D'autre part, l'effort de l'État en faveur du logement social demeure bien en deçà de ce que l'on pourrait attendre. Le fonds national des aides à la pierre (Fnap), sur lequel j'ai mené un contrôle budgétaire il y a quelques mois, ne reçoit pas de crédits budgétaires cette année, la charge revenant aux bailleurs sociaux de le financer. Ces bailleurs sociaux devront en outre, en 2026, absorber l'incidence de la réduction de loyer de solidarité (RLS), qui reviendrait à 1,3 milliard d'euros, alors qu'elle avait été réduite à 1,1 milliard d'euros en 2025.

Quoi qu'il en soit, la relance du logement neuf devra faire l'objet d'une synergie entre le logement privé et le logement social, dans la mesure où de nombreuses opérations sont désormais mixtes et que les deux secteurs fonctionnent en s'entraînant l'un l'autre.

Pour finir, je présenterai les crédits de la politique de la ville, portée par le programme 147.

Ces derniers sont en hausse de 5,5 % en euros constants, passant de 609,6 millions d'euros en loi de finances initiale de 2025 à 651,7 millions d'euros en projet de loi de finances pour 2026. Cette hausse n'est cependant que le reflet de la participation de l'État au nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU), qui s'élève à 116 millions d'euros.

Alors que l'État s'est engagé à apporter 300 millions d'euros à l'horizon 2028, seuls 156,9 millions ont été jusqu'ici versés. L'année 2024 a été une année blanche, 2025 a amorcé un rattrapage, 2026 confirme l'accélération de l'engagement.

L'État est cependant en retard et l'article 67 du PLF prévoit de repousser d'un an le délai maximum de contractualisation des opérations de renouvellement urbain. Je serai favorable à cette mesure, qui est simplement nécessaire au vu du retard pris dans les financements. Cependant, je resterai attentif à ce que l'État ne se permette plus de repousser ou de minorer sa contribution au NPNRU.

Pour les autres enjeux de la politique de la ville, je salue le fait que tous les nouveaux contrats de ville sont désormais signés dans l'Hexagone et que ceux d'outre-mer devraient l'être d'ici à la fin de l'année.

Si les crédits sont en diminution de 24 millions d'euros sur les actions, en lien avec un contexte budgétaire contraint, il n'en demeure pas moins que nombre de dispositifs portent leurs fruits. J'en citerai deux qui, dans le sillage du comité interministériel des villes (CIV) de juin dernier, continuent de s'affirmer et nécessitent un soutien fort de l'État, même si les moyens sont limités.

D'une part, les adultes-relais sont des médiateurs efficaces pour favoriser la tranquillité publique et le lien social dans les quartiers. La hausse de 5 millions d'euros des crédits pour cette brique devra permettre d'accroître les recrutements : en effet, sur 6 200 postes ouverts, seuls 4 500 sont aujourd'hui pourvus.

D'autre part, les cités éducatives permettent de créer une synergie de moyens autour de l'école et de l'enseignement. L'objectif est d'en labelliser 40 nouvelles dans la foulée du CIV de juin dernier. J'y suis largement favorable, car c'est par la réussite éducative que l'intégration des jeunes des quartiers peut s'opérer.

En conclusion, nous ne sommes pas dupes de l'état difficile du secteur du logement : je mesure que les crédits pour l'hébergement d'urgence, la rénovation énergétique et la politique de la ville pourraient être accrus et que le gel du barème des APL ne saurait être durable. Néanmoins, il me semble que nous devons agir aujourd'hui pour faciliter le travail entrepris par ce gouvernement pour aller dans le bon sens.

Par conséquent, confiant dans les initiatives du Parlement et lucide sur les contraintes que connaît notre pays en matière de finances publiques, je vous proposer d'adopter ces crédits et d'adopter, sans modification, les articles 66 et 67 du PLF.

**M. Bernard Delcros, rapporteur spécial de la mission « Cohésion des territoires » sur les programmes « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » et « Interventions territoriales de l'État ».** – Il me revient de vous présenter la partie rurale de la mission « Cohésion des territoires », avec les programmes 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » et 162 « Interventions territoriales de l'État ».

En 2026, les crédits consacrés à ces deux programmes s'élèvent à un total de 362,6 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 348,4 millions d'euros en crédits de paiement. Ils sont en hausse, principalement les seconds, par rapport à 2025. Bien que ces montants paraissent peu élevés, les deux programmes ont en réalité un effet de levier important sur les dynamiques territoriales.

À cela s'ajoutent près de 800 millions d'euros de dépenses fiscales en faveur des entreprises, adossées à différents zonages.

En ce qui concerne le programme 112, alors qu'une menace sérieuse pesait sur l'avenir même du fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT) qui le finance, ce qui avait justifié le rapport que j'ai présenté à la commission en juillet dernier, les crédits inscrits au PLF pour 2026 me semblent tenir compte de nos recommandations puisqu'ils sont finalement assez proches de ce qui est nécessaire afin de tenir les engagements pris – notamment ceux du plan France Ruralités –, à une exception cependant, celle des contrats de plan État-région (CPER). Ces derniers appellent en effet un complément pour honorer les paiements de l'État sur des opérations terminées ou en cours.

Dans le PLF 2026, les crédits du programme 112 s'élèvent à 285,3 millions d'euros en AE, soit une légère baisse, à hauteur de 3,70 %, par rapport à 2025, et 270,7 millions d'euros en CP, une hausse de près de 9,74 %. Celle-ci est principalement liée à l'augmentation des crédits de la section locale du FNADT, qui regroupe plusieurs politiques contractuelles : +5,29 % en AE et +108,31 % en CP par rapport à 2025. Et c'est tant mieux, car une nouvelle réduction des crédits du programme 112, déjà largement mis à contribution dans la loi de finances pour 2025, aurait compromis à la fois la pérennité du volet territorial des CPER et l'existence même des contrats de plan interrégionaux État-régions (CPIER), voire celle de plusieurs dispositifs du plan France Ruralités. La revalorisation des CP du programme 112 constitue donc une avancée essentielle.

Toutefois, pour permettre à l'État de faire face en 2026 aux restes à payer des CPER et des CPIER, un complément de 21 millions d'euros est nécessaire. En effet, au regard des informations que j'ai recueillies, les restes à payer sur les opérations réalisées ou engagées en 2025 dans le cadre des CPER ou des CPIER représentent à ce jour un montant d'environ 55 millions d'euros. Sur cette somme, 12 millions d'euros sont en cours de règlement, 12 autres millions d'euros devraient être mobilisés grâce au dégel de la réserve de précaution du programme. De plus, le Gouvernement s'est engagé à flécher 10 millions d'euros supplémentaires sur le programme 112 dans le cadre du projet de loi de finances de fin de gestion (PLFG) ; nous veillerons évidemment à ce que cette promesse soit tenue.

Afin de dégager ces 21 millions d'euros qui, en l'état actuel, manquent pour assurer le financement des restes à payer et des engagements contractuels pour 2026 sur la section locale du FNADT, nous avons réfléchi à plusieurs solutions. Des amendements à la mission « Cohésion des territoires » nous ont paru difficiles au vu de la forte baisse des crédits affectés aux programmes 135 et 147, ce que Jean-Baptiste Blanc a rappelé. Il nous reste deux outils : le PLFG pour 2025, qui devrait être examiné en commission le 19 novembre prochain, et sous réserve évidemment de report en 2026, ou la « réunion balai » qui devrait se tenir quelques jours plus tard.

Les autres dispositifs contractuels portés par le programme 112 sont quant à eux globalement préservés. C'est notamment le cas des contrats de convergence, conclus entre l'État et les cinq départements et régions d'outre-mer, qui définissent une stratégie de convergence sur dix à vingt ans adaptée à chaque territoire en vue de réduire les écarts de développement avec la métropole. Les crédits de ces contrats ont été reconduits entre 2025 et 2026, pour 5,49 millions d'euros en AE et 4 millions d'euros en CP.

De même, les pactes territoriaux, destinés aux territoires confrontés à d'importantes difficultés socio-économiques structurelles, voient leurs crédits globalement préservés, même s'ils diminuent légèrement par rapport à 2025, passant de 21,06 millions à 19,15 millions d'euros en CP.

Concernant les opérateurs rattachés à la mission, Business France voit les crédits qui lui sont affectés diminuer sérieusement, à hauteur de 2,8 millions d'euros. Cela pose à terme la question même de sa fonction de promotion des territoires ruraux, notamment à l'étranger, qui n'est plus financée, en 2026, que par 1 million d'euros sur le programme.

L'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT), principal opérateur rattaché à la mission, voit ses crédits diminuer légèrement, de 1 million d'euros, passant de 67,6 millions à 66,6 millions d'euros. L'Agence assure la coordination de nombreux programmes nationaux territorialisés, au titre de la section générale du FNADT. Ces dispositifs représentent de petites sommes, mais ils sont bien connus et appréciés des élus locaux et ont un impact essentiel sur le terrain : je veux parler d'Action cœur de ville, du programme Petites Villes de demain (PWD), de celui, plus récent, de Villages d'avenir, du soutien aux tiers-lieux ou du programme Territoires d'industrie.

Quoique cette diminution de ses moyens reste absorbable pour l'ANCT, je tiens à attirer l'attention sur le plafond d'emplois qui est fixé : il ne me paraît pas réaliste de le fixer à 320 équivalents temps plein (ETP) en 2026, soit à - 30 ETP, après une baisse de 21 ETP l'an dernier.

Parmi les dispositifs de la section générale du FNADT, je rappelle le succès du réseau des maisons France Services (MFS), qui permet aux usagers un accès de proximité à un socle minimal de services portés désormais par onze opérateurs, voire douze ou treize dans certains départements où l'arrivée de nouveaux opérateurs, en particulier l'Urssaf, fait l'objet d'une expérimentation, contre neuf au moment de sa création. Le rôle des MFS dans le maintien du lien de proximité entre les services publics et les habitants des territoires est reconnu par l'ensemble des acteurs locaux. L'objectif d'un million d'accompagnements par mois, prévu pour 2026, a d'ores et déjà été atteint en 2025.

Le PLF prévoit une légère hausse des crédits alloués au dispositif des MFS, qui passeront de 65 millions à 68 millions d'euros en 2026. Cela permettra de financer le fonctionnement de 2 864 structures d'ici à la fin de l'année prochaine, soit environ 60 à 80 de plus qu'actuellement, conformément

aux engagements pris lors du comité interministériel à la ruralité qui s'est tenu cette année dans les Vosges.

En ce qui concerne la contribution annuelle au fonctionnement des MFS – un sujet sensible dans les territoires –, nous devrions atteindre progressivement l'objectif que nous nous étions fixé d'une participation de 50 000 euros par structure en 2027. Je rappelle que nous sommes partis d'une participation de 30 000 euros – 15 000 euros au titre du FNADT et autant financés par les opérateurs selon un dispositif paritaire – pour atteindre 45 000 euros en 2025. En 2026, la hausse de la contribution des opérateurs aux côtés de l'État portera le montant attribué à chaque MFS à 47 500 euros.

En outre, la loi de finances prévoit une dotation complémentaire de 10 000 euros pour chacune des MFS implantées dans les zones du dispositif France Ruralités Revitalisation (FRR) et portées par des collectivités territoriales, relevant ainsi la contribution totale au financement de ces structures à 57 500 euros.

Enfin, le programme 162 « Interventions territoriales de l'État » (Pite), qui finance des actions territorialisées répondant à des enjeux locaux et transversaux très spécifiques, bénéficiera en 2026 d'environ 77 millions d'euros en AE et en CP.

Ce programme présente deux caractéristiques. D'une part, les actions mises en œuvre sont limitées à un périmètre géographique donné et non à une politique publique nationale. D'autre part, son outil comptable lui permet de mutualiser des moyens provenant de différents ministères, mis à la disposition des préfets et rendus fongibles. Ces spécificités font de ce programme un outil financier souple et performant.

Au global, les montants qui lui sont alloués seront stables en 2026 et permettront de financer sept actions. J'ai été informé de la possible création, prochainement, d'une huitième action, consacrée à Mayotte, pour un montant total de 4 milliards d'euros sur une période de cinq ans. À ce stade, je ne dispose pas d'éléments plus précis, mais je serai évidemment attentif à la question.

En conclusion, je propose, ainsi que mon collègue Jean-Baptiste Blanc, que nous votions en faveur de l'adoption des crédits de la mission. Je rappelle toutefois qu'il sera nécessaire d'aller chercher, à l'occasion du PLFG ou de la « réunion balai », les 21 millions d'euros qui manquent encore au financement du programme 112.

**Mme Nadia Sollogoub, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales sur le programme 177 « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables » de la mission « Cohésion des territoires ».** – Je me réjouis également de voir que le Gouvernement marque son soutien à la lutte contre le sans-abrisme et à l'insertion par le logement avec l'affectation de 110 millions d'euros supplémentaires.

Cependant, je m'inquiète comme vous de certains dysfonctionnements et attire votre attention sur trois points.

Premièrement, force est de constater que l'insincérité budgétaire, si elle est moins marquée, perdure. Il manque environ 100 millions d'euros, notamment pour l'hébergement d'urgence. Tant que cette sous-budgétisation ne sera pas compensée – vous l'avez souligné –, les crédits supplémentaires que le Parlement souhaitera voter, par exemple en faveur des femmes enceintes, des enfants ou des victimes de violences, ne pourront être effectifs. Je rappelle que plus de 2 100 enfants sont actuellement en France dans la rue.

Deuxièmement, la qualité de l'hébergement, en particulier en hôtel, requiert des moyens. Or l'équation est difficile, sinon impossible, entre maintenir 203 000 places d'hébergement à moyens constants et demander une progression de cette qualité tout en assurant l'accompagnement social des personnes.

Troisièmement, le fonctionnement budgétaire actuel fragilise énormément les associations, en compromettant gravement leur trésorerie et leur pilotage. La plupart d'entre elles reçoivent en effet leur financement au dernier trimestre de l'année. Elles demeurent jusqu'à présent dans l'incertitude de ce que contiendra la loi de finances de fin de gestion (LFG) et le principe du paiement au service rendu empêche toute mise en œuvre du volet insertion de leur action, lequel ne consiste pas seulement à offrir un toit. À cet égard, il faut que l'État soit un partenaire fiable, sans quoi rien n'est possible.

**Mme Amel Gacquerre, rapporteure pour avis de la commission des affaires économiques sur les programmes 109 « Aide à l'accès au logement », 135 « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat » et 177 « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables » de la mission « Cohésion des territoires ».** – Je vous remercie de ces rapports et vous interpellerez sur deux points quant à la situation, véritablement problématique aujourd'hui, du logement dans sa globalité, y compris sous l'angle de l'emploi.

En premier lieu, je reviendrais sur la baisse significative que vous avez pointée des crédits de l'Anah dans le programme 135. Les C2E, bien que présentés comme tels, sont loin d'être la solution miracle pour compenser les aides publiques. L'enjeu d'une massification de la rénovation des logements suppose une mobilisation de fonds privés et nous savons que les usagers, indirectement, paient aussi ces C2E. Des discussions ont d'ailleurs cours avec les bailleurs sociaux, notamment les entreprises sociales pour l'habitat (ESH), pour évoquer le manque de crédits au bénéfice de l'Anah dans le PLF, dont les conséquences sur les économies locales sont assez graves.

En second lieu, dans le domaine du logement social, même si je comprends comme vous la volonté du Gouvernement de ne pas répondre à la demande formulée en faveur du Fnap, je retiens surtout la problématique liée

à la réduction de loyer de solidarité (RLS). Celle-ci avait été contenue à 1,1 milliard d'euros dans le PLF pour 2025 ; elle revient aujourd'hui à 1,3 milliard d'euros. Or nous connaissons une vraie difficulté dans la construction de nouveaux logements sociaux : ils étaient de l'ordre de 85 000 en 2024, pour 2,8 millions de demandeurs en attente. Dans cette situation de crise, avec un parc résidentiel totalement bloqué, et sans ignorer le contexte budgétaire qui est le nôtre, le PLF porte deux mauvaises nouvelles : un financement inabouti du Fnap et une hausse du montant de la RLS.

Plus qu'être attentifs à ces sujets, il va nous falloir nous en saisir et agir.

**M. Louis-Jean de Nicolaÿ, rapporteur pour avis de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable sur le programme 135 « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat » de la mission « Cohésion des territoires ». -** Je partagerai avec vous deux observations issues de mes travaux.

La première concerne au sein du programme 112 la répartition des crédits de la section générale du FNADT destinés au soutien des collectivités territoriales en matière d'ingénierie. Nous constatons que l'ANCT mobilise, selon la direction générale des collectivités locales (DGCL), une part importante – de l'ordre de 40 % – de ce soutien public pour rémunérer des prestations privées externalisées *via* des marchés publics nationaux, alors que bien souvent l'ingénierie locale, et *a fortiori* l'ingénierie publique locale, existe et est adaptée aux spécificités d'un territoire donné.

Dans le contexte qui caractérise actuellement nos finances publiques, l'efficience est davantage à rechercher dans l'existant, le local, et ce qui est immédiatement opérationnel, que dans des prestations onéreuses, standardisées et lentes à mettre en place. Avec le coût global de ces prestations privées externalisées, nous atteignons un montant moyen de 36 000 euros par projet, une somme qui correspondrait à l'emploi par les collectivités bénéficiaires d'un chef de projet en ETP.

Je réfléchis donc à proposer qu'une partie de la section générale du FNADT soit directement fléchée vers le soutien direct à l'ingénierie territoriale des collectivités locales. Celui-ci équivaudrait à la partie de la subvention pour charges de service public de l'ANCT, actuellement destinée à l'accord-cadre dans le domaine de l'ingénierie, soit 18 millions d'euros en 2024 de soutien public à des cabinets de conseil, soit encore 22 % de la subvention de l'Agence, ce qui pourrait financer près de 300 postes de chef de projet au sein des collectivités.

Ma seconde observation porte sur l'article 74 du PLF qui regroupe en un fonds unique d'investissement territorial la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) et la dotation politique de la ville (DPV). Je vous fais part de ma préoccupation que le mécanisme proposé par le Gouvernement n'implique

à terme la diminution du soutien aux territoires ruraux par rapport à celui relevant de la politique de la ville. C'est pourquoi je propose que le fonds d'investissement territorial ne contienne pas la DPV. L'argent à destination des territoires ruraux doit être sanctuarisé et dissocié de la politique de la ville, qui répond à des enjeux spécifiques du point de vue de l'aménagement et des politiques publiques.

**M. Jean-François Husson, rapporteur général.** – Notre collègue Amel Gacquerre a parlé d'une crise du logement. Mon sentiment est qu'il s'agit d'une maladie chronique. Cela fait une bonne dizaine d'années que nous avons les mêmes débats à chaque examen annuel des crédits du logement, lesquels connaissent une raréfaction tendancielle : on ponctionne certains pour donner à d'autres.

En tout état de cause, il n'y a pas ou il n'y a plus de fil conducteur. Les sujets pendents sont nombreux : parcours résidentiel ; aide à l'accession à la propriété, sous ses diverses formes et dans tous les territoires ; perte d'attractivité de certaines zones ; contraintes du zéro artificialisation nette (ZAN) devenu Trace (trajectoire de réduction de l'artificialisation concertée avec les élus locaux) dans une proposition de loi adoptée par le Sénat, etc. Il est urgent d'adopter, sur ces questions, une vision « grand angle », plus panoramique.

Je ferai deux observations et poserai une question.

Tout d'abord, notre collègue rapporteur Jean-Baptiste Blanc a évoqué le problème de l'insincérité de la budgétisation des ouvertures de places dédiées à l'hébergement des femmes en situation de pré-maternité ou de post-maternité et de leurs enfants. Lors de l'examen du projet de budget pour 2025, nous avions obtenu des crédits pour financer de nouvelles places d'hébergement ; or, en définitive, l'intention du législateur est oubliée, piétinée, faute d'un travail de fond et le vote du Parlement n'est pas respecté.

En séance, le Gouvernement acquiesce ; mais les politiques correspondantes ne sont jamais mises en œuvre. Voilà qui est non seulement désagréable, mais irrespectueux du Parlement. Vous avez eu vent de la nouvelle antienne : le Gouvernement propose, nous débattons et nous disposons, en votant. Pour l'instant, on en est très loin... Il serait bon d'arrêter les bavardages intempestifs et de passer à l'acte.

Ces considérations se vérifient également à propos des CPER et des CPIER, sujet évoqué par Bernard Delcros : le Gouvernement n'est toujours pas au rendez-vous. Il doit payer ce qui reste dû, soit un peu plus de 20 millions d'euros, pour couvrir des dépenses qui ont d'ores et déjà été engagées.

En outre, je reviens sur le budget de l'Anah, sujet abordé par Jean-Baptiste Blanc et Amel Gacquerre : une source de financement en remplace une autre, le fléchage d'une part accrue des C2E venant compenser la baisse des crédits budgétaires. Je suis plutôt favorable à une telle

orientation, qui me paraît intéressante et utile, mais ne perdons pas de vue les dévoiements et les fraudes, qui ont été d'une certaine ampleur.

Comment garantir que l'Anah aura les moyens d'être efficace ? Si l'on compense une carence de financement public par la mobilisation d'un financement privé, auquel *a priori* je souscris volontiers, il faut que ce nouveau système permette, dans le domaine dont il est question, de faire mieux, plus vite et de manière plus sécurisée.

**M. Jean-Marie Mizzon.** – Ma question porte sur les conseillers numériques. Dans mon département, beaucoup de porteurs de projets me disent qu'ils seront contraints d'abandonner leur conseil, faute des crédits nécessaires. J'ai bien compris que ce dispositif ne serait plus financé par le même canal, mais cette refonte va-t-elle se faire à enveloppe constante ou la somme a-t-elle été revue à la baisse ?

En outre, j'ai bien compris que le dispositif des maisons France Services allait être abondé à hauteur de 47 500 euros par structure, mais les crédits supplémentaires sont-ils des crédits de l'État ou émaneront-ils des opérateurs nationaux ? Quant à la dotation complémentaire de 10 000 euros, elle ne concerne que les maisons France Services implantées dans les zones France Ruralités Revitalisation.

**M. Bernard Delcros, rapporteur spécial.** – Les conseillers numériques relèvent non pas de la mission « Cohésion des territoires », mais de la mission « Économie » : rendez-vous le 12 novembre pour en parler !

Quand les maisons France Services ont été créées, le forfait annuel global de fonctionnement versé aux collectivités était de 30 000 euros, financé à parité par l'État, via le FNADT, et par les neuf opérateurs – 15 000 euros de part et d'autre. Ayant eu l'occasion de rédiger deux rapports sur le sujet, j'avais fixé un objectif : 50 000 euros de financement par structure ; on y arrive progressivement. En 2025, le forfait s'élevait à 45 000 euros, 25 000 euros issus du FNADT, 20 000 euros des opérateurs.

Pour ce qui est de 2026, j'avais plaidé pour que les opérateurs versent 5 000 euros supplémentaires, afin d'atteindre le double objectif auquel nous sommes attachés : la parité État-opérateurs ; et les 50 000 euros par structure. Ils vont le faire sur deux ans : en 2026, ils contribueront à hauteur de 2 500 euros supplémentaires, ce qui fait bien 47 500 euros au total. Et l'objectif des 50 000 euros sera atteint en 2027.

**M. Jean-Baptiste Blanc, rapporteur spécial.** – Il y a en effet davantage de fraudes aujourd'hui sur les C2E que sur MaPrimeRénov'. La loi du 30 juin 2025 contre toutes les fraudes aux aides publiques a renforcé les moyens dont dispose l'Anah pour contrôler plus efficacement les dossiers frauduleux.

Nous avons interrogé l'Anah sur ce sujet : elle dit qu'elle a conscience du problème ; qu'elle est efficace autant que possible ; qu'elle bénéficie de moyens renforcés depuis le vote de la loi. Le gel du dispositif MaPrimeRénov' a permis de chiffrer les montants probablement frauduleux ayant donné lieu à des poursuites à 36 millions d'euros au total, bien loin des 600 millions annoncés dans la presse. Le sujet des C2E, lui, reste entier...

Je partage ce qu'a dit Nadia Sollogoub sur la sous-budgétisation chronique du programme « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables », problème bien documenté, par exemple, par l'inspection générale des finances (IGF).

Amel Gacquerre a rappelé que le Fnap n'était pas abondé par l'État ; le Sénat ne cesse de le déplorer... Nous ne cessons de dire également qu'il conviendrait de flétrir le Fnap vers les logements sociaux les plus abordables – je pense notamment au prêt locatif aidé d'intégration (PLAI) –, de le territorialiser davantage et de définir pour ce fonds une trajectoire pluriannuelle.

Concernant la RLS, l'État persiste à dire qu'il faut continuer de ponctionner la trésorerie des acteurs du logement social, qui s'élèverait à 15 milliards d'euros. Nous persistons à dire, nous, qu'il vaudrait mieux, via un fléchage de cette somme, obliger les offices à construire davantage. Il serait temps, peut-être, d'évaluer la loi Élan, la loi du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, la RLS étant intimement liée à l'obligation de regroupement des bailleurs...

**La commission a décidé de proposer au Sénat d'adopter, sans modification, les crédits de la mission « Cohésion des territoires ».**

#### **EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS**

##### ***Article 66***

*La commission décide de proposer au Sénat d'adopter, sans modification, l'article 66.*

##### ***Article 67***

*La commission décide de proposer au Sénat d'adopter, sans modification, l'article 67.*

\*

\* \* \*

**Réunie à nouveau le mercredi 26 novembre 2025, sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission a procédé à l'examen définitif de l'équilibre, des missions, des budgets annexes, des comptes spéciaux et des articles rattachés de la seconde partie.**

**M. Jean-François Husson, rapporteur général.** – Réunie le 4 novembre, la commission des finances a adopté, sans modification, les crédits de la mission, de même que les articles rattachés 66 et 67.

Le rapporteur spécial, Mme Sophie Primas, vous propose un amendement de crédits sur cette mission.

**Mme Sophie Primas, rapporteur spécial de la mission « Cohésion des territoires ».** – Il s'agit de venir en soutien à l'Établissement pour l'insertion dans l'emploi (Épide), qui accueille des jeunes vulnérables très éloignés de l'emploi. L'Épide n'a connu aucune revalorisation de sa politique salariale depuis 2015 et le niveau de rémunération des agents est inférieur en moyenne de 12 % au niveau de rémunération des trois autres fonctions publiques, pour des fonctions comparables. Cette situation entraîne des difficultés de recrutement et une problématique de forte rotation des personnels. Or, il est nécessaire que des personnes compétentes accompagnent les jeunes accueillis vingt-quatre heures sur vingt-quatre, sept jours sur sept. Par conséquent, je propose de majorer de 1,5 million d'euros les moyens alloués à l'Épide afin de l'aider à recruter et fidéliser des agents.

*L'amendement n° II-2 (FINC.3) est adopté.*

**La commission a décidé de proposer au Sénat d'adopter les crédits de la mission « Cohésion des territoires », sous réserve de l'adoption de son amendement. Elle confirme sa décision de proposer au Sénat d'adopter, sans modification, les articles 66 et 67.**

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

### **Ministère de la Ville et du Logement**

- M. Vincent JEANBRUN, ministre ;
- Mme Jade DELAITRE, conseillère parlementaire ;
- M. Ahmed J'MILA, conseiller budgétaire ;
- M. Ludovic ROY, conseiller construction rénovation énergétique, parc privé et social ;
- M. Florent MARTEL, conseiller logement.

### **Direction générale des collectivités territoriales (DGCL)**

- M. Alexandre SANZ, sous-directeur de la cohésion et de l'aménagement du territoire ;
- Mme Marianne VILLERET, adjointe au chef du bureau de la politique de la ville et de la rénovation urbaine.

### **Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (DIHAL)**

- M. Jérôme D'HARCOURT, délégué interministériel ;
- Mme Léonore BELGHITI, directrice de la mission « pilotage et transformation de l'hébergement d'urgence » ;
- Mme Cécile FERNANDEZ, chargée de mission au pôle budgétaire.

### **Agence nationale de l'habitat (ANAH)**

- Mme Valérie MANCRET-TAYLOR, directrice générale ;
- M. Grégoire FRÈREJACQUES, directeur général adjoint ;
- M. Antonin VALIÈRE, responsable des relations institutionnelles.

### **Fondation pour le logement**

- M. Manuel DOMERGUE, directeur d'études ;
- Mme Eléonore SCHMITT, coordinatrice du Collectif des associations pour le logement.

### **Fonds national des aides à la pierre**

- M. Jean-Paul JEANDON, président.

### **Union sociale pour l'habitat**

- Mme Emmanuelle COSSE, présidente ;
- M. Antoine GALEWSKI, directeur des relations institutionnelles et parlementaires.

### **Action Logement**

- M. Bruno ARCADIPANE, président ;
- Mme Nadia BOUYER, directrice générale ;
- Mme Akila MAT, responsable relations institutionnelles.

### **Caisse des dépôts et consignations**

- M. Kosta KASTRINIDIS, directeur des prêts et directeur adjoint de la Banque des territoires ;
- M. Philippe BLANCHOT, directeur des relations institutionnelles, internationales et européennes ;
- Mme Sophie VAISSIERE, adjointe au directeur des prêts et directrice des relations institutionnelles et affaires stratégiques à la direction des prêts ;
- Mme Selda GLOANEC, responsable de projets transverses, pôle relations institutionnelles et affaires stratégiques à la direction des prêts.

\*

\* \*

### *- Contributions écrites -*

### **Caisse des dépôts et consignations – Direction des prêts**

### **Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages**

### **Fédération des promoteurs immobiliers**

### **Action Logement**

## 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/pjlf2026.html>