

N° 736

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2025-2026

Enregistré à la Présidence du Sénat le 17 juin 2026

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi,
rejeté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée,
relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes
de l'année 2025,*

Par M. Jean-François HUSSON,
Rapporteur général,
Sénateur

TOME II
CONTRIBUTION DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX

ANNEXE N° 6a
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 »)**

Rapporteuse spéciale : 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, Mme Sophie Primas, MM. 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 Nougéin, Olivier Paccaud, Mme Vanina Paoli-Gagin, MM. Georges Patient, Jean-François Rapin, Mme Ghislaine Senée, MM. Laurent Somon, Christopher Szcurek, Mme Sylvie Vermeillet, M. Jean Pierre Vogel.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (17^{ème} législ.) : 2694, 2847 et T.A. 306

Sénat : 726 (2025-2026)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE LA RAPPORTEURE SPÉCIALE.....	5
I. UNE EXÉCUTION EN NETTE HAUSSE LIÉE À LA REBUDGÉTISATION DE TAXES PRÉCÉDEMMENT AFFECTÉES AU FONDS NATIONAL D'AIDE AU LOGEMENT	7
A. LA MISSION « COHÉSION DES TERRITOIRES » REGROUPE DES POLITIQUES VARIÉES ET CONNAÎT UNE HAUSSE DE L'EXÉCUTION EXCLUSIVEMENT LIÉE À DES ÉVOLUTIONS DE PÉRIMÈTRE ET DE NOMENCLATURE COMPTABLE	7
B. DES DÉPENSES FISCALES QUI DEMEURENT PARTICULIÈREMENT ÉLEVÉES	12
II. LES OBSERVATIONS DE LA RAPPORTEURE SPÉCIALE SUR LES CRÉDITS RELATIFS AU LOGEMENT ET À L'URBANISME	15
A. SUR LE PROGRAMME 177, LE PARC D'HÉBERGEMENT SE MAINTIENT À UN NIVEAU RECORD EN 2025.....	15
1. La stabilisation du nombre de places d'hébergement ouvertes depuis 2024 permet d'atteindre un plateau dans l'exécution du programme 177.....	17
2. La politique d'accueil des réfugiés ukrainiens est proche d'une intégration dans le droit commun	19
3. La mise en place du deuxième plan quinquennal « un logement d'abord » permet plusieurs évolutions favorables, malgré les limites persistantes de cette politique	20
B. LE PROGRAMME 109 CONNAÎT UN ÉCART PARTICULIÈREMENT IMPORTANT ENTRE LA BUDGÉTISATION ET LA CONSOMMATION DE CRÉDITS.....	21
1. Un changement de périmètre qui ne reflète pas la stabilité des charges liées aux aides personnelles au logement	22
2. Une exécution plus fidèle à la prévision liée à un contexte macro-économique stable et une meilleure anticipation des besoins	24
C. LE PROGRAMME 135 VOIT SES CRÉDITS CONSOMMÉS DIMINUER MALGRÉ UNE HAUSSE IMPORTANTE DES OUVERTURES DE CRÉDITS ALORS QUE LA CONSOMMATION DIMINUE	25
1. Des crédits en hausse, en lien avec une évolution de périmètre notable	29
2. La politique de guichet d'aide à la rénovation énergétique a été mieux budgétée mais doit être désormais mieux pilotée sur le moyen-terme.....	30
3. Le financement du FNAP a été préservé en 2025, permettant un sursaut de la construction de logements sociaux, sans que son avenir ne soit dégagé.....	31
D. LES DISPOSITIFS DE LA POLITIQUE DE LA VILLE CONDUITE PAR LE PROGRAMME 147 CONNAISSENT UNE BAISSÉ DES CRÉDITS, RENDUE PEU VISIBLE PAR LE RETOUR DU FINANCEMENT DU RENOUVELLEMENT URBAIN PAR L'ÉTAT	33
1. Les moyens réels de la politique de la ville demeurent difficiles à évaluer	35
2. Une hausse de la consommation des crédits disponibles en lien avec une gestion infra-annuelle moins heurtée qu'en 2024	35

3. *Le retour de la participation de l'État au nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU) ne permet pas de sécuriser son financement à moyen-terme.....37*

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE LA RAPPORTEURE SPÉCIALE

1. Les principales politiques conduites dans le cadre des programmes 177, 109, 135 et 147 relatifs à l'hébergement, au logement et à la ville (logement d'abord, logement social et intermédiaire, renouvellement urbain...) **peinent à renverser une situation de crise malgré un exercice 2025 encourageant.**
2. Le nombre de places dans le parc d'hébergement d'urgence se maintient à son niveau historique de 203 000 places, permettant **enfin de stabiliser les crédits dédiés à cette politique.**
3. **La prévision budgétaire sur le programme 177, bien qu'encore imparfaite, s'est améliorée** grâce à la stabilisation du nombre de places et à une meilleure prise en compte des besoins.
4. **La réintégration des cotisations employeurs** finançant les aides personnelles au logement au sein du budget de l'État a été réussie **et la prévision budgétaire a été meilleure** qu'au cours des deux exercices précédents.
5. **Le soutien de l'État à la politique de rénovation des logements est retracé plus clairement** grâce à l'intégration au sein du programme 135 de l'ensemble des crédits finançant l'Agence nationale de l'habitat, toutefois le **pilotage de cette politique doit gagner en clarté** après les **à-coups connus en 2025** - fermeture du guichet MaPrimRénov' entre juin et septembre.
6. Le nombre **d'agrément de logements sociaux** passe **au-delà de la barre des 100 000**, un nombre **jamais atteint depuis 2019**, grâce notamment à la **baisse de la réduction de loyer de solidarité.**
7. **La crise du logement perdure cependant**, dans un contexte où le financement du Fonds national d'aide à la pierre (FNAP) est incertain à moyen-terme.
8. **Le retour de la participation de l'État** au financement du **Nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU)** ne **permet pas d'assurer une trajectoire fiable** pour **l'achèvement du programme** dans les délais, dans un contexte où le Gouvernement souhaite initier un troisième programme national de renouvellement urbain.

I. UNE EXÉCUTION EN NETTE HAUSSE LIÉE À LA REBUDGÉTISATION DE TAXES PRÉCÉDEMMENT AFFECTÉES AU FONDS NATIONAL D'AIDE AU LOGEMENT

La mission « Cohésion des territoires » est composée de six programmes portant des politiques de natures diverses, allant de la politique du logement à celle de l'aménagement du territoire :

- le **programme 109 « Aide à l'accès au logement »** porte principalement les crédits des aides personnelles au logement ;

- le **programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire »** porte les subventions pour charges de service public allouée aux deux opérateurs rattachés (l'Agence nationale de cohésion des territoires et, dans une moindre mesure, Business France) et finance le fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT) qui supporte une partie des contrats de plan État-régions, ainsi que divers dispositifs, dont « France Services » ;

- le **programme 135 « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat »** finance, *via* des fonds de concours, les aides à la pierre et, au moyen de crédits budgétaires, d'autres actions relatives au logement, à la construction, à l'urbanisme et à l'aménagement, portées notamment par l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) ;

- le **programme 147 « Politique de la ville »** porte les moyens de l'État consacrés aux quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) et au nouveau programme de renouvellement urbain (NPNRU) ;

- le **programme 162 « Interventions territoriales de l'État » (PITE)** porte, depuis 2025, sept actions spécifiques de portée régionale ou interrégionale, contre huit auparavant ;

- le **programme 177 « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables »** vise à répondre aux situations d'hébergement d'urgence et à permettre l'accès au logement.

A. LA MISSION « COHÉSION DES TERRITOIRES » REGROUPE DES POLITIQUES VARIÉES ET CONNAÎT UNE HAUSSE DE L'EXÉCUTION EXCLUSIVEMENT LIÉE À DES ÉVOLUTIONS DE PÉRIMÈTRE ET DE NOMENCLATURE COMPTABLE

Les **crédits exécutés** de la mission « Cohésion des territoires » se sont élevés en 2025 à **23,71 milliards d'euros en crédits de paiement**, contre 18,50 milliards d'euros un an plus tôt, ce qui représente une **nette hausse de 28,2 %**. Cela correspond à une **légère surconsommation d'environ 37,1 millions d'euros** par rapport aux 23,67 milliards d'euros de crédits ouverts en loi de finances initiale. **En autorisations d'engagement, la hausse est comparable : 23,86 milliards d'euros en 2025** contre

18,70 milliards d'euros en 2024, soit une **hausse de 27,6 %**, ce qui représente environ 11,8 millions d'euros de moins que les autorisations d'engagement ouvertes en loi de finances initiale, qui s'élèvent à 23,87 milliards d'euros.

Évolution des crédits de la mission « Cohésion des territoires » en 2025

(en millions d'euros et en pourcentage)

		2024		Exécution 2024 / LFI 2024		2025		Exécution 2025 / LFI 2025		Exécution 2025 / 2024	
		LFI	Exécution	en volume	en %	LFI	Exécution	en volume	en %	en volume	en %
177 - Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables	AE	2 900,9	3 103,5	+ 202,6	+ 7,0 %	2 936,9	3 103,2	+ 166,3	+ 5,7 %	- 0,4	- 0,0 %
	CP	2 925,7	3 131,3	+ 205,6	+ 7,0 %	2 961,5	3 132,3	+ 170,8	+ 5,8 %	+ 1,0	+ 0,0 %
109 - Aide à l'accès au logement	AE	13 656,4	13 102,2	- 554,2	- 4,1 %	16 713,3	16 655,7	- 57,5	- 0,3 %	+ 3 553,5	+ 27,1 %
	CP	13 656,4	13 102,2	- 554,2	- 4,1 %	16 713,3	16 655,6	- 57,6	- 0,3 %	+ 3 553,4	+ 27,1 %
135 - Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat	AE	2 459,5	1 466,0	- 993,5	- 40,4 %	3 165,3	3 136,9	- 28,4	- 0,9 %	+ 1 670,9	+ 114,0 %
	CP	1 867,7	1 218,0	- 649,8	- 34,8 %	2 916,6	2 844,8	- 71,9	- 2,5 %	+ 1 626,8	+ 133,6 %
112 - Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire	AE	444,9	396,8	- 48,1	- 10,8 %	344,3	310,0	- 34,4	- 10,0 %	- 86,8	- 21,9 %
	CP	395,5	379,6	- 15,9	- 4,0 %	294,7	387,5	+ 92,8	+ 31,5 %	+ 7,9	+ 2,1 %
147 - Politique de la ville	AE	640,0	523,9	- 116,1	- 18,1 %	610,1	555,6	- 54,5	- 8,9 %	+ 31,7	+ 6,0 %
	CP	640,0	524,1	- 115,9	- 18,1 %	610,1	555,2	- 54,9	- 9,0 %	+ 31,1	+ 5,9 %
162 - Interventions territoriales de l'État	AE	100,6	103,5	+ 2,9	+ 2,8 %	100,0	96,6	- 3,4	- 3,4 %	- 6,9	- 6,7 %
	CP	53,2	141,3	+ 88,1	+ 165,8 %	172,7	130,5	- 42,1	- 24,4 %	- 10,7	- 7,6 %
Total mission	AE	20 202,4	18 695,9	- 1 506,5	- 7,5 %	23 869,8	23 858,0	- 11,8	- 0,0 %	+ 5 162,0	+ 27,6 %
	CP	19 538,5	18 496,5	- 1 042,0	- 5,3 %	23 668,8	23 706,0	+ 37,1	+ 0,2 %	+ 5 209,5	+ 28,2 %

Note : AE : autorisations d'engagement. CP : crédits de paiement. LFI : budgétisation en loi de finances initiale, y compris les prévisions de fonds de concours (FDC) et attributions de produits (ADP). Exécution : consommation constatée dans le projet de loi de règlement ou de résultats de la gestion.

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

Cette hausse se traduit néanmoins par une évolution de la consommation des crédits disparate en fonction des programmes :

- les crédits du **programme 109 « Aide à l'accès au logement »**, qui représentent 71 % des crédits de la mission, sont en **augmentation de 3,6 milliards d'euros, soit 27,1 %**, en lien avec la réintégration dans le budget de crédits auparavant issus de **contributions employeurs affectées** au Fonds national d'aide au logement (FNAL) ;

- les crédits du **programme 135 « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat »** doublent par rapport à 2024, avec une augmentation de 1,6 milliard d'euros soit + 133,6 %, **principalement à cause d'une évolution de la maquette budgétaire** : les crédits du dispositif MaPrimRénov' portés par le programme 174¹ versés à l'ANAH sont désormais portés uniquement par le programme 135 ;

- les crédits du **programme 147 « Politique de la ville »** sont en **légère hausse en volume exécuté**, respectivement de 6,0 % en AE et 5,9 % en CP, ce qui est lié au **retour de la participation de l'État au Nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU)**, après l'absence de crédits dédiés au renouvellement urbain en 2024 ;

- les crédits du **programme 177 « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables »** sont stabilisés en volume, après plusieurs années de croissance continue, en lien avec la stabilisation du nombre de places ouvertes dans le parc d'hébergement d'urgence à 203 000 lits ;

- les crédits du **programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire »** sont caractérisés, en 2025, par une diminution importante des moyens initialement ouverts (344,3 millions d'euros ont été ouverts en autorisations d'engagement et 294,7 millions d'euros en crédits de paiement, soit des amputations respectives de 100,6 millions d'euros et 100,8 millions d'euros) et par la surconsommation inévitable des crédits de paiement qui en a résulté, supérieure de 31,5 % aux moyens initialement ouverts, les besoins constatés en cours d'année ayant été similaires à ceux de 2024 et la réduction initiale apparaissant comme insincère ;

- enfin, les crédits de paiement ouverts sur le **programme 162 « Interventions territoriales de l'État »** (PITE) ont connu une **revalorisation importante** qu'il convient de relativiser fortement, d'une part, parce qu'elle est **essentiellement liée à la structure très particulière des crédits du programme** constituée en grande partie par des reports, des transferts en gestion et des crédits de fonds de concours, qui rend les comparaisons avec les exercices précédents peu probants (mais il faut aussi souligner que c'est l'une des contreparties de la souplesse du PITE) et, d'autre part, parce que les crédits ont été *in fine* sous-consommés (en CP, 42 millions d'euros sur les 172 millions d'euros ouverts, donc plus du quart des crédits, n'ont pas été consommés).

¹ Mission « Écologie, développement et mobilité durables », programme 174 - Énergie, climat, après-mines.

La très grande majorité des crédits de la mission correspond à des dépenses largement contraintes et donc difficilement pilotables : il s'agit de dépenses de guichet comme les aides au logement, ou de dépenses fortement déterminées par l'évolution de la situation économique et sociale, comme celles liées à l'hébergement et à la veille sociale portées par le programme 177.

La mission comporte très peu de dépenses de personnel. Ces dernières sont portées par le programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire », ainsi que par le programme 147 « Politique de la ville ».

Depuis 2024, le programme 112 prévoit le remboursement aux administrations qui mettent à disposition des personnels pour être chefs de projets « villages d'avenir ». En 2025, ce sont 4 738 750 euros exécutés en AE comme en CP pour 8 millions d'euros ouverts.

Dans le programme 147, qui comprend une partie de la masse salariale des délégués du préfet, les dépenses de titre 2 s'élèvent à 1,2 million d'euros en 2025, soit une baisse de 13,3 % en AE comme en CP par rapport à 2024. Cette diminution s'explique par un **nombre de postes non pourvu en exécution plus important en 2025 qu'en 2024** : 29 ETPT¹ ne sont pas exécutés en 2025, contre 27 en 2024, pour un plafond d'autorisations d'emploi inchangé de 291 ETPT.

Au global, la mission affiche donc un total de dépenses de personnel de 5,9 millions d'euros exécutés, soit une hausse de 6,5 %. Cette dernière demeure très limitée en valeur absolue (+ 362 121 euros) puisque l'essentiel des dépenses de personnel en lien avec les activités de la mission « Cohésion des territoires » est en fait porté par la mission « Écologie, développement et mobilité durables ».

Les mouvements infra-annuels de gestion sur les crédits de la mission ont été bien moindres en 2025 qu'en 2024.

En effet, le décret n° 2025-374 du 25 avril 2025 portant annulation de crédits a annulé 70,9 millions d'euros en AE et 55,8 millions d'euros en CP, à mettre en regard avec les annulations par décret en 2024² de 736,8 millions d'euros, en AE comme en CP.

En outre, la loi de finances de fin de gestion³ (LFFG) a conduit à l'annulation de 245,4 millions d'euros en AE et 142,3 millions d'euros en CP mais a, dans le même temps, ouvert 124,5 millions d'euros en AE et 155,5 millions d'euros en CP : **au global, ce sont donc 120,9 millions d'euros annulés en AE sur la mission et 13,2 millions d'euros ouverts en CP.** Ces mouvements de fin de gestion sont de même bien moindres qu'en 2024,

¹ Équivalent temps plein travaillé.

² Décret n° 2024-124 du 21 février 2024 portant annulation de crédits.

³ Loi n° 2025-1173 du 8 décembre 2025 de finances de fin de gestion pour 2025.

où la LFFG avait annulé 350,8 millions d'euros en AE et 434,9 millions d'euros en CP.

AE et des CP ouverts et annulés en loi de finances de fin de gestion

(en euros)

	Autorisations d'engagement ouvertes	Autorisations d'engagement annulées	Crédits de paiement ouverts	Crédits de paiement annulés
177 – Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables	124 500 000	-	124 500 000	-
109 – Aide à l'accès au logement	-	57 413 967	-	57 413 967
135 – Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat	-	160 469 778	-	57 350 378
112 – Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire	-	-	31 000 000	-
147 – Politique de la ville	-	27 541 782	-	27 541 782
162 – Interventions territoriales de l'État	-	-	-	-
Total mission	124 500 000	245 425 527	155 500 000	142 306 127
Différentiel entre les ouvertures et les annulations en LFG	- 120 925 527		+ 13 193 873	

Source : Commission des finances du Sénat à partir de la loi n° 2025-1173 du 8 décembre 2025 de finances de fin de gestion pour 2025

Comme en 2024, les ouvertures principales en fin de gestion concernent le programme 177 « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables », dont la budgétisation initiale pour parvenir à maintenir 203 000 places ouvertes s'est avérée **insuffisante**, comme l'avait perçu la commission des finances lors de l'examen de la loi de finances initiale. La délégation interministérielle à l'hébergement d'urgence (DIHAL) avait ainsi fait part **dès le début de l'année 2025**, dans le cadre d'échanges entre le responsable de programme et le contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM), « *d'impasses budgétaires* »¹ à **venir**. L'ouverture de 124,5 millions d'euros en AE et en CP en fin de gestion a permis de pallier le manque de crédits programmés. Cette situation est chroniquement documentée.

¹ Cour des comptes, Analyse de l'exécution budgétaire, mission « Cohésion des territoires », avril 2026.

Le programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » a en outre connu en fin de gestion une **ouverture de 31 millions d'euros** afin d'honorer le paiement de factures relatives aux **démarches contractuelles de l'État**.

Au total, sur l'année, le **volume d'annulation de crédits est moins important qu'en 2024** et n'a pas pénalisé l'exécution budgétaire des programmes concernés par ces mesures, en lien avec une **prévision plus proche des besoins**. Le **taux d'exécution de la mission est par conséquent en hausse** : il passe de 97,4 % en 2024 à 99 % en 2025 en AE et de 94,7 % en 2024 à 96,3 % en 2025 en CP.

Il est à noter que **l'adoption tardive de la loi de finances pour 2025¹** et le recours au **régime des services votés²** n'a eu qu'une **incidence très limitée** sur la gestion budgétaire de la mission.

La **majorité des dépenses** et en particulier les dépenses de guichet, comme les aides au logement, ou contraintes, comme celles de l'hébergement d'urgence, ont connu un **rythme d'exécution « conforme à celui de 2024 »³**.

B. DES DÉPENSES FISCALES QUI DEMEURENT PARTICULIÈREMENT ÉLEVÉES

Avec **86 dépenses fiscales rattachées à titre principal**, la mission « Cohésion des territoires » est, parmi les missions du budget général, celle comportant le plus grand nombre de dépenses fiscales et celle affichant l'un des montants les plus élevés : il a atteint, en 2025, un total de **16,05 milliards d'euros⁴**.

Les rapporteurs spéciaux soulignent que le **montant ici repris**, qui agrège le total des dépenses fiscales rattachées à titre principal à la mission **diffère de celui affiché par le Gouvernement dans le rapport annuel de performances** pour 2024, en raison d'une nouvelle méthode de comptabilisation utilisée par ce dernier qu'ils jugent spécieuse et dont ils ne partagent pas la philosophie (*cf. l'encadré infra*). Afin de permettre une **comparaison objective avec les exercices antérieurs**, les rapporteurs spéciaux, comme la Cour des comptes d'ailleurs, **recourt aux chiffres qui résultent de la méthode de comptabilisation qui était utilisée avant 2024**.

¹ Loi n° 2025-127 du 14 février 2025 de finances pour 2025.

² En vertu de la loi n° 2024-1188 du 20 décembre 2024 spéciale prévue par l'article 45 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

³ Cour des comptes, *Analyse de l'exécution budgétaire, mission « Cohésion des territoires »*, avril 2026.

⁴ D'après la Cour des comptes, ce total représente 19 % du montant total des dépenses fiscales de l'État qui s'élèveraient en 2024 à 83,3 milliards d'euros.

Une méthode de comptabilisation des dépenses fiscales portant sur la TVA qui diminue artificiellement les données présentées par le Gouvernement

Depuis 2024, le Gouvernement proratisé le coût des dépenses fiscales en fonction de leur affectation finale : il mentionne dans le RAP un montant total de dépense fiscale « étatique », amputé de la fraction de TVA transférée aux collectivités territoriales et aux organismes de sécurité sociale.

Le montant des dépenses fiscales assises sur la TVA s'en trouve ainsi artificiellement réduit de moitié. Les rapporteurs spéciaux désapprouvent totalement cette méthode qui ne permet pas de disposer d'une vision globale du manque à gagner pour les finances publiques : d'ailleurs il a fallu annexer au projet de loi de finances pour 2026 un tableur permettant de connaître les montants des diminutions de recettes de TVA avant prise en compte des transferts, ce qui est source d'une nouvelle complexité.

De surcroît, il est injustifiable d'appliquer cette méthode pour la seule TVA, même si l'on comprend bien que les montants importants de TVA en jeu permettent d'afficher politiquement un total plus raisonnable de dépenses fiscales, alors qu'il n'est pas appliqué à d'autres impositions partagées entre plusieurs affectataires comme la TICPE.

Pour la mission « Cohésion des territoires », ce changement de méthode se traduit par un montant de dépenses fiscales affiché dans le Tome II du rapport sur les Voies et moyens pour le projet de loi de finances 2025 inférieur de 10,9 milliards d'euros, soit 5,2 milliards d'euros de moins qu'en réalité.

Source : commission des finances

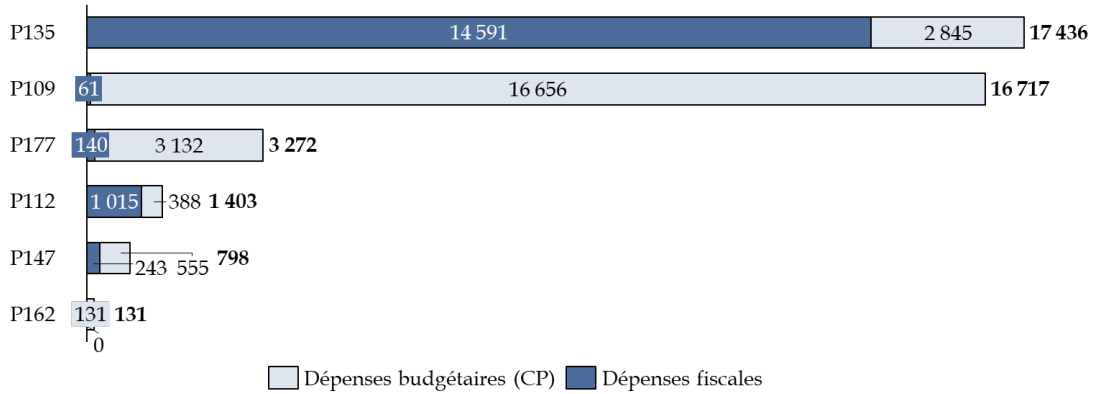
Par rapport à 2024, la part des dépenses fiscales dans le total des dépenses de la mission diminue pour s'établir à 40,4 % en 2025, contre 46,6 % un an plus tôt.

Comme chaque année, ces « niches fiscales » sont concentrées très largement sur le **programme 135**, qui pèse 90,9 % du total de la dépense fiscale rattachée en 2025 à la mission, une proportion stable par rapport aux années précédentes. Très loin derrière, le programme 112 représente 6,3 % du même total, contre 6,2 % en 2024. Les autres programmes pèsent en tout moins de 2,8 % des dépenses fiscales.

Les dépenses fiscales du programme 135 représentent 5,1 fois le montant des crédits consommés dans ce programme, alors même que ces crédits incluent une part importante de fonds de concours. 83,7 % des dépenses du programme 135 sont ainsi des dépenses fiscales. S'agissant des deux programmes territorialisés de la mission, comme chaque année, les disparités sont massives puisque les dépenses fiscales représentent 72,3 % des dépenses du programme 112, tandis que le programme 162, compte tenu de sa structure même, ne comporte aucune dépense fiscale (*cf. infra*).

Part des dépenses budgétaires et fiscales dans le total des dépenses par programme en 2025

(en millions d'euros)



Source : Commission des finances du Sénat, données Cour des comptes d'après les documents budgétaires

Ainsi, alors que les dépenses fiscales se traduisent en fin de compte par le même impact négatif sur le solde budgétaire que les dépenses budgétaires, **il est possible d'esquisser deux cartographies très différentes de la mission « Cohésion des territoires » :**

- si on considère les **crédits budgétaires**, les programmes 109 « Aide à l'accès au logement » et 177 « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables » dominent très largement l'exécution de la mission ;

- si l'on prend en compte les **dépenses fiscales**, ce sont les programmes 135 « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat » et 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » qui occupent la première place.

II. LES OBSERVATIONS DE LA RAPPORTEUSE SPÉCIALE SUR LES CRÉDITS RELATIFS AU LOGEMENT ET À L'URBANISME

Les programmes suivis par la rapporteure spéciale en charge des crédits relatifs à l'hébergement, au logement et à la ville sont 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 ».

A. SUR LE PROGRAMME 177, LE PARC D'HÉBERGEMENT SE MAINTIENT À UN NIVEAU RECORD EN 2025

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**. Elle se compose de **trois actions dont les crédits sont très inégaux**. S'agissant pour l'essentiel de dépenses d'intervention, versées notamment aux acteurs du secteur de l'hébergement et de l'insertion, les crédits sont pratiquement égaux en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP).

L'action 11 « Prévention de l'exclusion », dotée de 42,6 millions d'euros en crédits de paiement, finance une aide au logement temporaire (dite « ALT 2 ») servie aux gestionnaires des aires d'accueil des gens du voyage et des actions en faveur de la résorption des bidonvilles et de la prévention des expulsions locatives, ainsi que des subventions à des associations en faveur des gens du voyage.

L'action 12 « Hébergement et logement adapté » compte pour 3,1 milliards d'euros, soit **98,1 % des CP du programme** et comprend les politiques de veille sociale, d'hébergement d'urgence mais aussi de logement adapté.

L'action 14 « Conduite et animation des politiques de l'hébergement et de l'inclusion sociale » est exécutée à hauteur de 16,0 millions d'euros en CP en 2025. 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.

Les crédits consommés en 2025 sont au total de 3,1 milliards d'euros en autorisations d'engagement et autant en crédits de paiement. Ces crédits sont **remarquablement stables** avec 1,0 million d'euros consommé en plus en 2025 par rapport à 2024 en CP et, en AE, une très légère baisse avec 0,4 million d'euros de moins qu'en 2024.

Par rapport à la prévision en loi de finances initiale pour 2025, les CP exécutés sont en revanche en **hausse** de 170,8 millions d'euros, soit + 5,8 %, et les AE de 166,3 millions d'euros, soit + 5,7 %.

La hausse importante des crédits entre 2019 et 2021 - de 2,1 milliards d'euros à 2,9 milliards d'euros – semble ainsi se stabiliser en tendance.

Évolution des crédits par action du programme 177

(en millions d'euros et en %)

		2024		2025		Exécution / prévision 2025		Exécution 2025 / 2024	
		Exécution	LFI	Exécution	en volume	en %	en volume	en %	
11 - Prévention de l'exclusion	AE	41,6	35,8	42,6	+ 6,8	+ 19,1 %	+ 1,0	+ 2,4 %	
	CP	43,0	35,8	42,6	+ 6,9	+ 19,2 %	- 0,3	- 0,8 %	
12 - Hébergement et logement adapté	AE	3 046,2	2 893,1	3 045,4	+ 152,3	+ 5,3 %	- 0,8	- 0,0 %	
	CP	3 073,8	2 917,8	3 073,7	+ 155,9	+ 5,3 %	- 0,1	- 0,0 %	
14 - Conduite et animation des politiques de l'hébergement et de l'inclusion sociale	AE	15,7	8,1	15,2	+ 7,1	+ 88,4 %	- 0,5	- 3,3 %	
	CP	14,6	7,9	16,0	+ 8,1	+ 102,0 %	+ 1,4	+ 9,6 %	
Total programme	AE	3 103,5	2 936,9	3 103,2	+ 166,3	+ 5,7 %	- 0,4	- 0,0 %	
	CP	3 131,3	2 961,5	3 132,3	+ 170,8	+ 5,8 %	+ 1,0	+ 0,0 %	

Note : LFI : loi de finances initiale. La budgétisation inclut les prévisions de fonds de concours (FDC) et d'attribution de produits (ADP), ce qui n'est pas le cas des crédits votés en LFI. L'exécution constatée dans le projet de loi de règlement ou de résultats de la gestion inclut les FDC et ADP constatés.

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

Comme les années précédentes, le programme a fait l'objet d'ouvertures de crédits importantes à hauteur de 124,5 millions d'euros supplémentaires en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, afin de pallier la sous-budgétisation du programme par la **loi de finances de fin de gestion**¹.

Malgré une amélioration de la prévision, qui mène à des ouvertures de crédits deux fois moins importantes en 2025 qu'en 2024, où ces dernières s'élevaient à 250 millions d'euros, la rapporteure spéciale dénonce le maintien d'une **sous-budgétisation chronique du programme 177**.

Cette dernière est néfaste à la conduite de la politique publique car l'avance de trésorerie pèse sur les associations intervenant dans l'hébergement d'urgence. Un différend méthodologique sur l'évaluation des besoins de financement persiste entre la délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (DIHAL) et la direction du Budget, comme l'indique la Cour des comptes dans son analyse de l'exécution budgétaire². La **rapporteure spéciale exhorte de nouveau à ce que ces visions convergent d'ici le prochain**

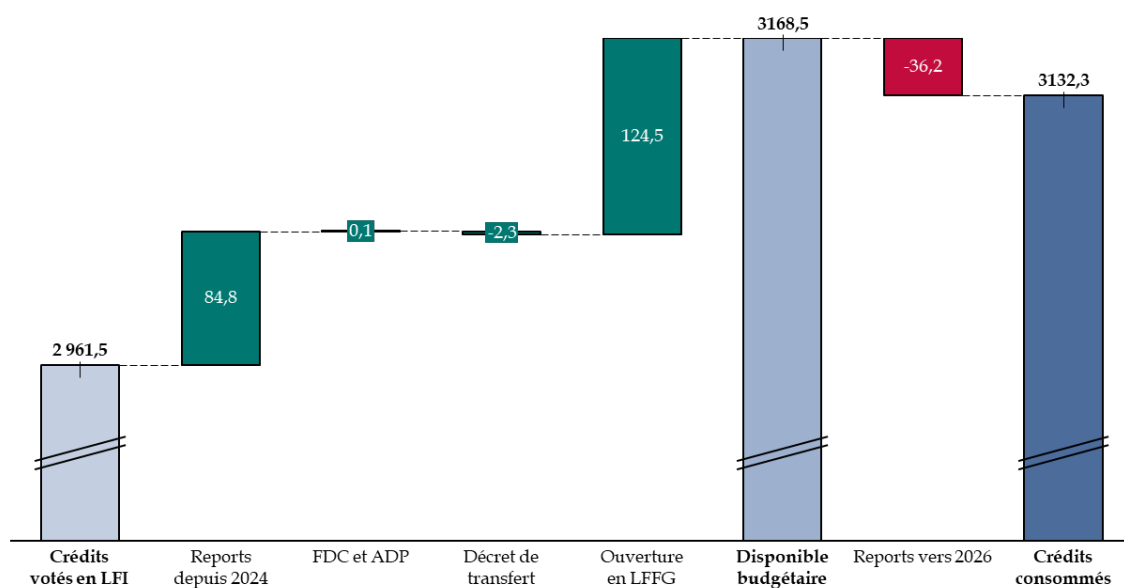
¹ Loi n° 2024-1167 du 6 décembre 2024 de finances de fin de gestion pour 2024.

² Cour des comptes, Analyse de l'exécution budgétaire, mission « Cohésion des territoires », avril 2026.

projet de loi de finances afin que la bonne information du Parlement et la sincérité budgétaire soient respectées, tout en notant que **des efforts ont été entrepris** : hausse de 110 millions d'euros des crédits en loi de finances pour 2026 par rapport à celle de 2025, réforme des services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO), objectifs accrus du taux d'occupation du parc. **Cette budgétisation sincère** seule permettra **d'engager une trajectoire de pilotage efficace**¹.

Évolution des crédits en cours d'exercice

(en millions d'euros)



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

1. La stabilisation du nombre de places d'hébergement ouvertes depuis 2024 permet d'atteindre un plateau dans l'exécution du programme 177

Le parc d'hébergement d'urgence a été stabilisé depuis 2024 au nombre record de 203 000 places, après plusieurs années de forte hausse.

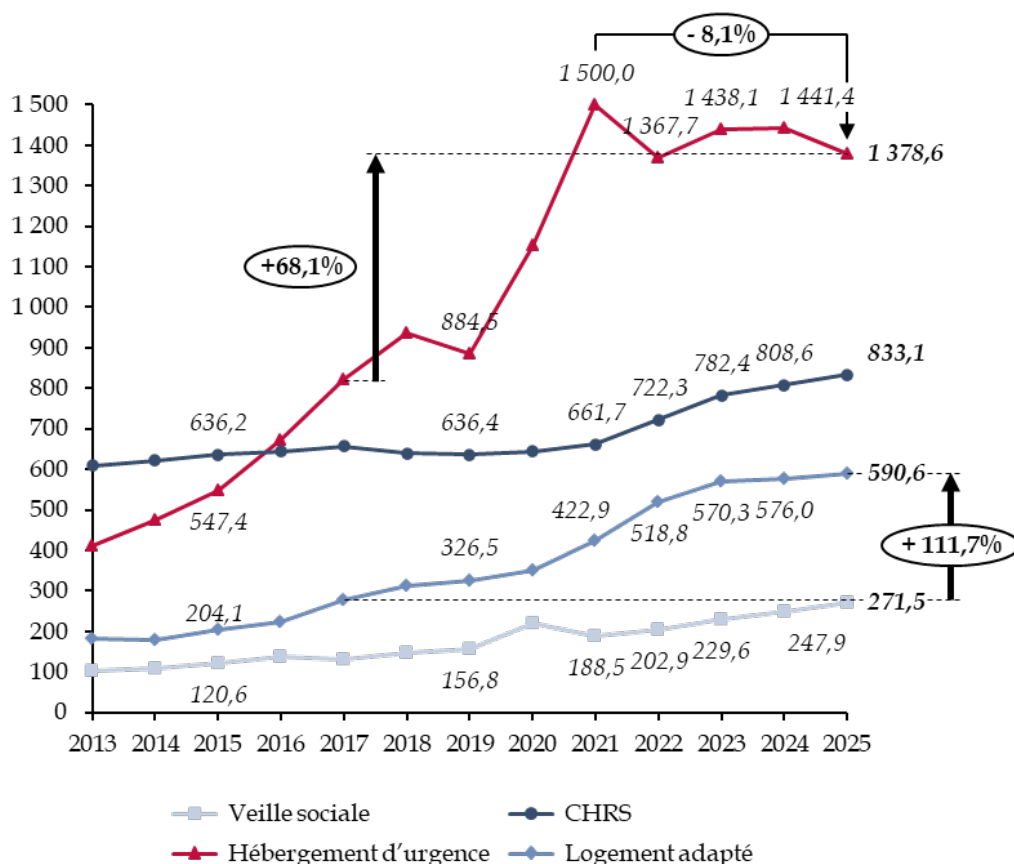
La ligne « hébergement d'urgence » a ainsi connu des crédits en hausse continue depuis 2015, avec une accélération liée à la crise sanitaire. Ces derniers sont passés de moins de 900 millions d'euros en 2019 à 1 500 millions d'euros en 2021. Une décrue en tendance s'observe depuis 2022, en lien avec la stabilisation du nombre de places. Les crédits sur cette ligne atteignent en 2025 1 379 millions d'euros, en baisse de 8,1 % par rapport à 2021.

¹ 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.

Le budget du **logement adapté**, qui a également augmenté de plus de moitié entre 2019 et 2022 en lien avec la mise en œuvre d'une politique désignée comme prioritaire pendant le quinquennat 2017-2022, continue à croître, dans le cadre du deuxième plan Logement d'abord. **Le logement adapté devient ainsi la brique budgétaire qui a connu le taux de croissance le plus élevé au sein de l'action 12 entre 2017 et 2025, avec + 111,7 %.** Au total, 591 millions d'euros y ont été consommés en 2025.

Évolution des crédits des principaux dispositifs du programme 177

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat (à partir des rapports annuels de performances)

S'agissant des crédits destinés aux **centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS)**, l'augmentation constatée en 2022 et 2023, qui dépassait 60 millions d'euros, se réduit pour atteindre 26,6 millions d'euros en 2024, puis 24,5 millions d'euros en 2025. Elle intègre la compensation des employeurs par l'État du coût du « Ségur social » ainsi que le coût d'ouverture de places en CHRS.

Sur l'ensemble du parc, la rapporteure spéciale salue l'effort **d'amélioration de la qualité de prise en charge**, avec la substitution croissante de nuitées hôtelières et d'hébergement d'urgence classique par des places en centre d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS).

Ainsi, entre 2021 et 2025, le **nombre de places dans le parc en CHRS s'est accru de 15,5 %, celui dans le parc hors-CHRS de 2,8 %**, quand les nuitées hôtelières baissaient de 11,4 %. Il convient de continuer la politique **d'accroissement du parc en CHRS**, gage d'un accompagnement plus efficace vers un retour au logement.

La stabilisation du nombre de places au niveau de 203 000, depuis 2024, demeure à un **niveau historiquement élevé** mais la rapporteure spéciale note que le **taux de réponse positive des SIAO**, chargés de trouver une solution d'hébergement aux personnes vulnérables, **continue à s'effriter** : de 56 % en 2023, ce taux est passé à 54,3 % en 2025. Ceci s'explique par un **accroissement de la demande liée aux fermetures de places dans le dispositif national d'accueil** à destination des migrants et au **contexte persistant de crise du logement**.

Dans ce contexte, il convient de renverser la tendance et la rapporteure spéciale appuie **l'ambition d'une relance du logement que porte le Gouvernement**. Le **projet de loi qui devrait être présenté prochainement au Sénat** sera l'occasion de **favoriser la construction et la rénovation de logements**, notamment très sociaux, afin de permettre la **réintégration dans un logement pérenne des personnes actuellement hébergées dans le parc d'urgence**.

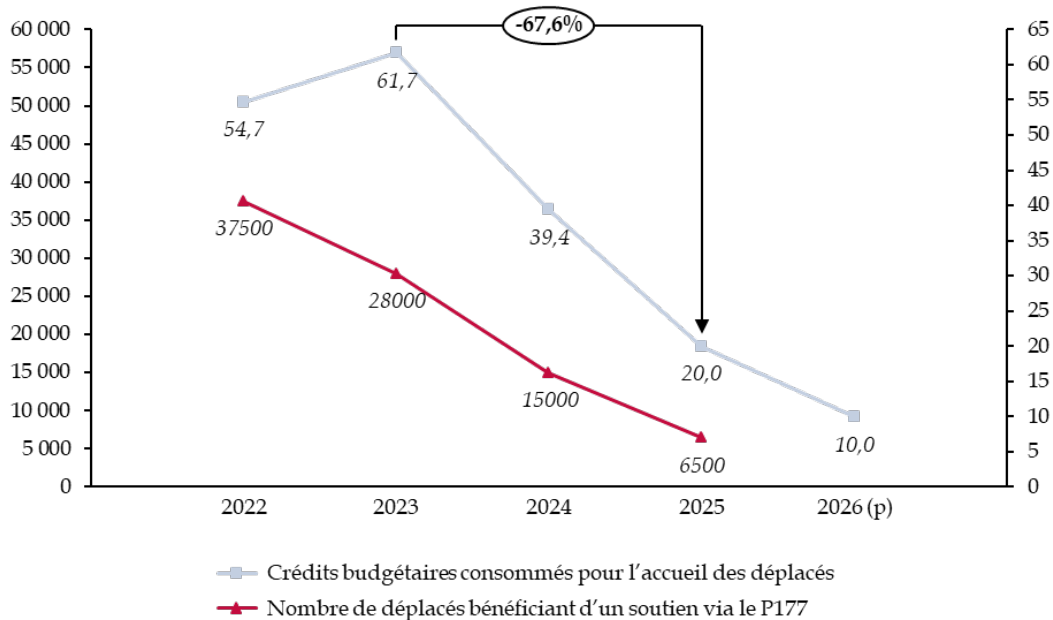
2. La politique d'accueil des réfugiés ukrainiens est proche d'une intégration dans le droit commun

La France a accueilli près de 115 000 personnes déplacées d'Ukraine depuis le déclenchement de la guerre en février 2022. Fin 2025, environ 6 500 personnes étaient hébergées **au domicile de particuliers** avec l'appui de l'État *via* l'association « hébergement citoyen » ou bénéficiaient de solutions d'intermédiation locative portées par le programme 177, pour un coût sur l'année de 20 millions d'euros.

La stratégie d'accompagnement vers le droit commun du logement pour les Ukrainiens semble porter ses fruits sur le plan budgétaire. En effet, le coût de l'accueil **des réfugiés d'Ukraine est passé de 61,7 millions d'euros en 2023 à 20,0 millions d'euros en CP en 2025, soit une baisse de 67,7 %**.

Évolution du nombre de déplacés ukrainiens aidés via le programme 177 et des crédits dédiés à leur accueil

(en nombre de personnes soutenues, à gauche, et en millions d'euros, à droite)



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

La rapporteure spéciale salue cette évolution vers le droit commun, mais note une nouvelle fois que la budgétisation de cette brique n'est pas satisfaisante. Seuls 10 millions d'euros ont été ouverts en loi de finances pour 2025, l'autre moitié des crédits ayant résulté de reports depuis 2024.

La rapporteure spéciale insiste sur le fait qu'il aurait été préférable d'inscrire en loi de finances de crédits réalistes et d'annuler ceux non consommés l'année précédente. Cette méthode est le gage d'une meilleure visibilité pour les associations et d'une meilleure information du Parlement.

3. La mise en place du deuxième plan quinquennal « un logement d'abord » permet plusieurs évolutions favorables, malgré les limites persistantes de cette politique

Face à l'accroissement important du nombre de personnes sans domicile en France – passé de 143 000 en 2012 à près de 350 000 en 2025¹-, le Gouvernement a mis en place le **plan Logement d'abord** en 2018. Sa première mouture, arrivée à échéance en 2022, a été remplacée en juin 2023 par un nouveau plan quinquennal.

¹ Estimation Fondation pour le logement, Rapport sur l'état du mal-logement 2026, janvier 2026.

Les **quatre premières années** de cette politique ont permis **d'accroître de 118 % le nombre de places d'intermédiation locative et de 48 % les places en pensions de famille**. Le second plan cherche à poursuivre dans cette voie, en visant l'ouverture d'ici 2027 de 30 000 places en intermédiation locative, 10 000 en pension de famille et l'agrément de 20 000 logements en résidences sociales généralistes et en foyers de jeunes travailleurs.

Pour l'année 2025, troisième année de déploiement du plan Logement d'abord 2, plusieurs évolutions favorables peuvent ainsi être relevées :

- 1 349 places ont été ouvertes en pensions de famille, ce qui permet d'atteindre 40 % de l'objectif de 10 000 nouvelles places d'ici 2027 ;

- 6 314 places en intermédiation locative ont été ouvertes, soit une atteinte de 64 % de l'objectif quinquennal ;

- la réforme des modalités d'octroi de l'aide à la gestion locative sociale (AGLS) a permis de rendre éligible à l'aide l'ensemble des résidences sociales, qui représentent désormais près de 147 970 logements.

La rapporteure spéciale salue cette avancée du plan, qui doit se poursuivre dans les années à venir afin **d'atteindre les objectifs fixés d'ici 2027**.

B. LE PROGRAMME 109 CONNAÎT UN ÉCART PARTICULIÈREMENT IMPORTANT ENTRE LA BUDGÉTISATION ET LA CONSOMMATION DE CRÉDITS

Le programme 109 « Aide à l'accès au logement » comprend à titre principal les crédits destinés au financement des **aides personnelles au logement** (APL). Ses dépenses en 2025 sont de **16,6 milliards d'euros** en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

L'**action 01** « Aides personnelles », qui porte la quasi-totalité des crédits du programme, assure le versement de la subvention d'équilibre de l'État au Fonds national d'aide au logement (FNAL), qui compense lui-même le montant des aides versées aux bénéficiaires finaux par les organismes de sécurité sociale.

L'**action 02** « Information relative au logement et accompagnement des publics en difficulté » apporte un soutien financier au réseau des associations nationale (ANIL) et départementales (ADIL) d'information sur le logement.

Évolution des crédits par action du programme 109

(en millions d'euros et en %)

		2024	2025		Exécution / prévision 2025		Exécution 2025 / 2024	
		Exécution	LFI	Exécution	en volume	en %	en volume	en %
01 - Aides personnelles	AE	13 093,0	16 703,9	16 646,5	- 57,4	- 0,3 %	+ 3 553,5	+ 27,1 %
	CP	13 093,0	16 703,9	16 646,5	- 57,4	- 0,3 %	+ 3 553,5	+ 27,1 %
02 - Information relative au logement et accompagnement des publics en difficulté	AE	9,2	9,4	9,3	- 0,1	- 1,5 %	+ 0,0	+ 0,5 %
	CP	9,2	9,4	9,2	- 0,2	- 2,6 %	- 0,1	- 0,6 %
Total programme	AE	13 102,2	16 713,3	16 655,7	- 57,5	- 0,3 %	+ 3 553,5	+ 27,1 %
	CP	13 102,2	16 713,3	16 655,6	- 57,6	- 0,3 %	+ 3 553,4	+ 27,1 %

Note : LFI : loi de finances initiale.

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

1. Un changement de périmètre qui ne reflète pas la stabilité des charges liées aux aides personnelles au logement

Les **crédits du programme 109** sont issues à **99,9 %** des crédits de l'action 01 « Aides personnelles » qui financent le **Fonds national d'aide au logement (FNAL)**, dont la mission est de verser aux administrations de Sécurité sociale les fonds nécessaires au paiement des aides personnelles au logement.

En application de l'article 2 de la loi organique sur les lois de finances (LOLF), les fonds dépourvus de personnalité morale comme le FNAL ne peuvent plus être affectataires de ressources établies au profit de l'État. Par conséquent, **l'intégralité des ressources du FNAL sont, depuis la loi de finances initiale pour 2025, retracées directement dans l'action 01 du programme 109.**

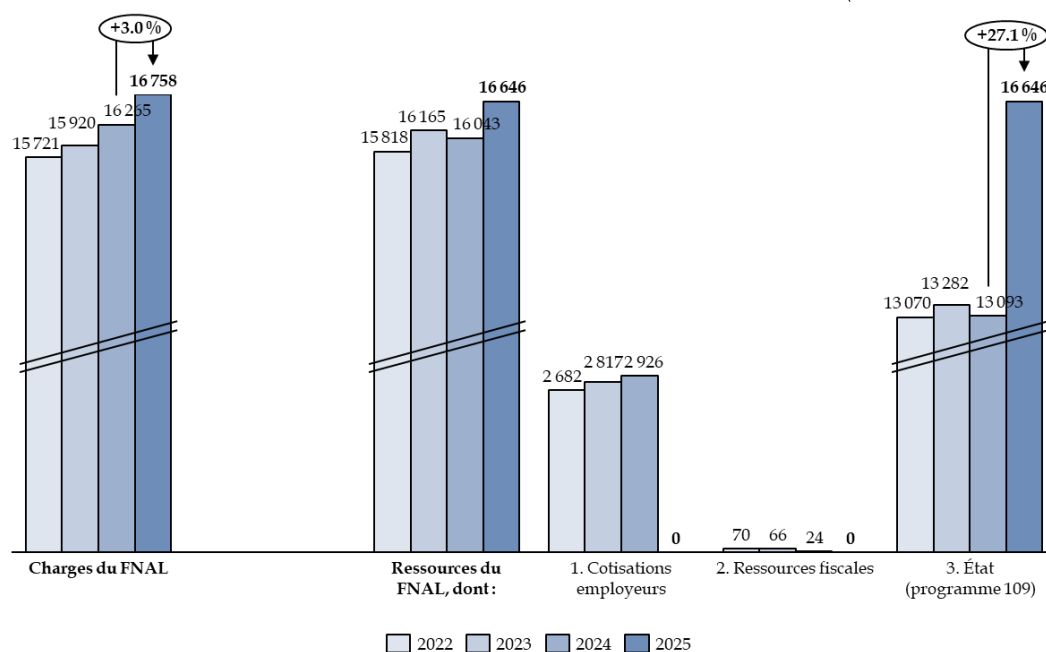
La rapporteure spéciale est satisfaite de cette évolution qui accroît la lisibilité de l'information sur le coût des aides personnelles au logement.

Entre 2024 et 2025, les **crédits ouverts pour l'action 01** « Aides personnelles » sont ainsi en **hausse de 27,1 %**, soit 3,6 milliards d'euros, ce qui ne **reflète pas l'évolution des charges du FNAL**, qui sont en **hausse de 3,0 %**.

Ces charges sont désormais **financées exclusivement par des crédits budgétaires**, avec une **réintégration des cotisations employeurs** au sein du budget général, à hauteur de 2 976 millions d'euros.

Évolution des charges et des ressources du FNAL

(en millions d'euros)



Source : commission des finances, à partir des documents budgétaires

Après une baisse continue entre 2017 et 2022 où elles étaient passées de 18 350 millions d'euros à 15 721 millions d'euros, **les charges du FNAL augmentent régulièrement depuis 2022**. Ceci est lié à la **revalorisation annuelle du barème** permettant de calculer les aides, et en 2025 par **une hausse des prestations d'aide personnalisée au logement de 5,8 %**, qui est intervenue en compensation d'une baisse de la réduction de loyer de solidarité (RLS) estimée à 200 millions d'euros.

Les ressources du fonds ne suivent pas le même rythme en tendance et le FNAL présente, en 2025, un déficit de 26 millions d'euros compensé par l'utilisation de sa trésorerie, qui est désormais négative et atteint - 86 millions d'euros.

La **rapporteuse spéciale appelle** à ce que la **dette du FNAL soit réduite à zéro dès 2026** afin que l'État ne développe pas de dette vis-à-vis de la Sécurité sociale. Il conviendra pour cela que la budgétisation du programme 109 soit exacte pour que les ressources du FNAL compensent ses charges.

Enfin, la **rapporteuse spéciale relève que les frais de gestion du FNAL demeurent contenus** : ces derniers restent globalement stables, passant de 308 millions d'euros en 2022 à 329 millions d'euros en 2025.

2. Une exécution plus fidèle à la prévision liée à un contexte macro-économique stable et une meilleure anticipation des besoins

Après des exercices 2021 et 2022 à la **budgetisation réaliste**, le programme 109 a connu en 2023 et 2024 une prévision inadaptée.

Ainsi, en 2023, les crédits ouverts étaient supérieurs à l'exécution finale, avec l'annulation en fin de gestion de la réserve de précaution de 70 millions d'euros et la non mobilisation des 10 millions d'euros de surgel.

En 2024, près de 554,2 millions d'euros n'avaient pas été consommés et annulés, en deux temps¹. Cette difficulté venait d'une prévision d'exécution 2023, sur laquelle s'était fondée la budgetisation 2024, surévaluée par la direction du budget ainsi que par un contexte macroéconomique mouvant.

La rapporteure spéciale avait alors appelé à un perfectionnement des modèles de prévision utilisés par les directions concernées² afin de tendre vers une prévision plus précise, ce qui semble avoir été le cas.

En effet, en 2025, la différence entre la prévision et l'exécution de l'action 01 est de 57,4 millions d'euros, soit près de dix fois moins que l'an dernier. La rapporteure spéciale **salue cet effort** de meilleure prise en compte des besoins, qui s'explique selon la Cour des comptes par deux points principaux :

- une **prévision d'exécution 2024 plus fiable**, sur laquelle est fondée la budgetisation pour 2025 ;

- la **faible évolution des paramètres macroéconomiques**, comme le nombre de personnes au chômage et l'indice de référence des loyers.

La prise en compte de la réforme de la contemporanéisation du calcul des aides au logement et le calcul de la RLS apparaissent en outre maîtrisés malgré leur complexité, ce qui satisfait la rapporteure spéciale.

Il convient ainsi de **poursuivre cet effort de modélisation des charges du FNAL**, afin d'accroître la sincérité budgétaire.

¹ D'abord 300 millions d'euros en février 2024 par décret, puis 254,2 millions d'euros en loi de finances de fin de gestion.

² Direction du budget et direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages.

C. LE PROGRAMME 135 VOIT SES CRÉDITS CONSOMMÉS DIMINUER MALGRÉ UNE HAUSSE IMPORTANTE DES OUVERTURES DE CRÉDITS ALORS QUE LA CONSOMMATION DIMINUE

Le **programme 135** porte des crédits consacrés à des **actions liées à la construction et l'habitat**, en particulier par les aides à la pierre pour la construction de logements sociaux, la rénovation thermique des logements privés et, désormais, le financement des établissements publics fonciers. La quasi-totalité des crédits, soit 97,5 % en 2025, est portée par les actions 01, 04 et 07.

L'**action 01 « Construction locative et amélioration du parc »** porte en loi de finances initiale des crédits budgétaires très réduits (87,7 millions d'euros) destinés à la rénovation des cités minières et à l'accueil des gens du voyage mais accueille surtout, en exécution, des **fonds de concours** reversés au **Fonds national des aides à la pierre (FNAP)**. Ses crédits consommés sont ainsi de 374,1 millions d'euros en crédits de paiement (voir *infra*).

L'**action 04 « Réglementation, politique technique et qualité de la construction »** a consommé en 2025 des crédits de 2 070,1 millions d'euros, correspondant principalement aux crédits budgétaires destinés à l'**Agence nationale de l'habitat (ANAH)** pour la rénovation thermique des logements privés à hauteur de 2 006 millions d'euros, en **très nette hausse par rapport à 2024** en lien avec une **évolution de périmètre** (voir *infra*). **Les dépenses liées au contentieux de l'habitat sont de 53,6 millions d'euros**, ce qui correspond majoritairement aux astreintes à la charge de l'État versées au Fonds national d'accompagnement vers et dans le logement (FNAVDL), dans le cadre de la mise en œuvre du droit au logement opposable (DALO).

L'**action 07 « Urbanisme et aménagement »** finance certaines actions en lien avec l'urbanisme et l'aménagement. **Ses crédits ont augmenté fortement en 2021 en raison de la mise en œuvre d'une compensation budgétaire** à destination, notamment, des établissements publics fonciers, suite à la diminution du produit de la taxe spéciale d'équipement (TSE) résultant de la réforme de la fiscalité locale de 2020. Une **relative stabilité des crédits engagés est constatée depuis**. Les crédits de paiement exécutés en 2025 sont de 268,6 millions d'euros, dont 175,2 millions d'euros au titre de la **compensation budgétaire**, les autres dépenses correspondant à des actions diverses de soutien à l'urbanisme et à l'aménagement.

Par ailleurs, deux actions sont dotées uniquement en exécution, par transfert depuis la mission « Plan de relance » : les **actions 09 « Crédits Relance Cohésion »**, exécutée à hauteur de 6,1 millions d'euros de crédits de paiement, et **10 « Crédits Relance Écologie »**, exécutée à hauteur de 68,7 millions d'euros.

S'agissant des autres actions, 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 extrabudgétaires. 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 par l'ANAH. L'action 05 « Soutien » regroupe des crédits d'étude, de médiation, de communication, ainsi que des crédits liés aux applications informatiques et à la formation des personnels.

Évolution des crédits par action du programme 135

(en millions d'euros et en %)

		2024		2025		Exécution / prévision 2025		Exécution 2025 / 2024	
		Exécution	Crédits votés LFI	Prévision LFI	Exécution	en volume	en %	en volume	en %
01 - Construction locative et amélioration du parc	AE	606,0	16,0	509,4	667,8	+ 158,4	+ 31,1 %	+ 61,8	+ 10,2 %
	CP	308,4	87,7	490,7	374,1	- 116,7	- 23,8 %	+ 65,7	+ 21,3 %
02 - Soutien à l'accession à la propriété	AE	3,8	4,6	4,6	4,1	- 0,5	- 11,1 %	+ 0,3	+ 8,4 %
	CP	3,8	4,6	4,6	4,1	- 0,5	- 11,1 %	+ 0,3	+ 8,4 %
03 - Lutte contre l'habitat indigne	AE	4,9	15,5	15,5	5,3	- 10,2	- 65,9 %	+ 0,4	+ 8,6 %
	CP	6,1	15,5	15,5	7,1	- 8,4	- 54,1 %	+ 1,0	+ 16,3 %
04 - Réglementation, politique technique et qualité de la construction	AE	439,5	2 323,5	2 323,5	2 175,0	- 148,4	- 6,4 %	+ 1 735,5	+ 394,9 %
	CP	440,5	2 093,5	2 093,5	2 070,1	- 23,5	- 1,1 %	+ 1 629,6	+ 369,9 %
05 - Soutien	AE	41,6	43,4	43,4	42,6	- 0,8	- 1,8 %	+ 1,0	+ 2,3 %
	CP	41,6	43,4	43,4	46,1	+ 2,7	+ 6,2 %	+ 4,5	+ 10,8 %
07 - Urbanisme et aménagement	AE	375,0	268,9	268,9	249,2	- 19,7	- 7,3 %	- 125,8	- 33,6 %
	CP	307,1	268,9	268,9	268,6	- 0,3	- 0,1 %	- 38,5	- 12,5 %
09 - Crédits Relance Cohésion	AE	-3,0	0,0	0,0	-1,5	- 1,5	-	+ 1,5	- 50,9 %
	CP	9,3	0,0	0,0	6,1	+ 6,1	-	- 3,2	- 34,6 %
10 - Crédits Relance Écologie	AE	-1,8	0,0	0,0	-5,6	- 5,6	-	- 3,8	+ 214,8 %
	CP	101,2	0,0	0,0	68,7	+ 68,7	-	- 32,5	- 32,1 %
Total programme	AE	1 466,0	2 671,8	3 165,3	3 136,9	-28,4	- 0,9 %	+ 1 670,9	+ 114,0 %
	CP	1 218,0	2 513,6	2 916,6	2 844,8	-71,9	- 2,5 %	+ 1 626,8	+ 133,6 %

Note : LFI : loi de finances initiale. La prévision en LFI inclut les prévisions de fonds de concours (FDC) et d'attribution de produits (ADP), ce qui n'est pas le cas des crédits votés en LFI. L'exécution constatée dans le projet de loi de règlement ou de résultats de la gestion inclut les FDC et ADP constatés.

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

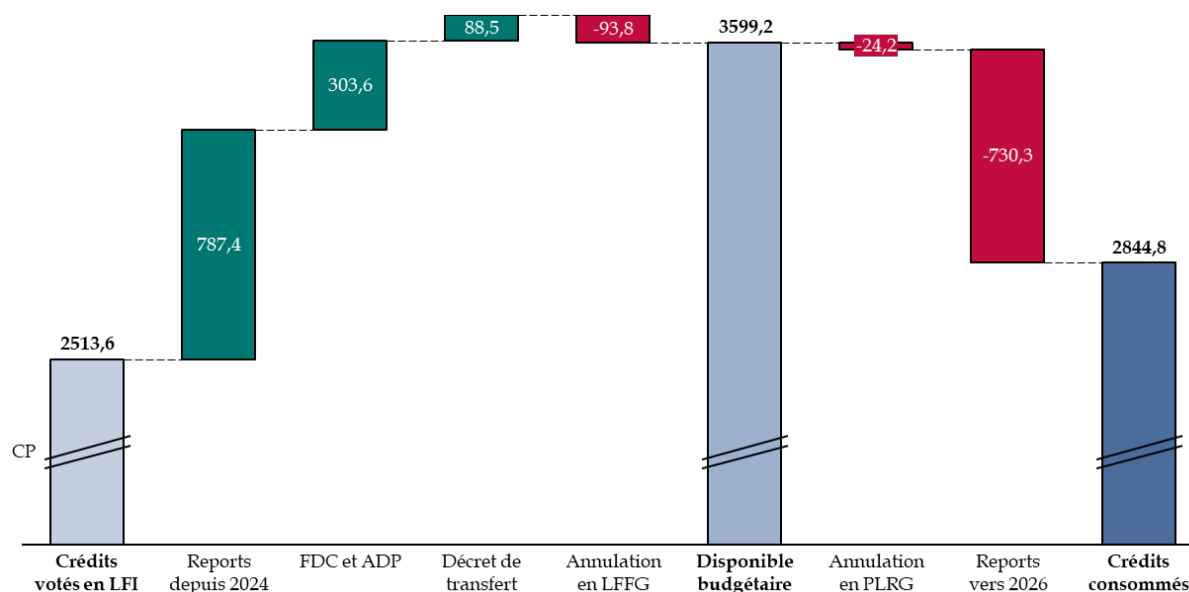
Après une **augmentation des crédits consommés en 2024** par rapport à 2023, en augmentation de 128,8 millions d'euros, soit + 11,8 %, en autorisations d'engagement **et de 70,4 millions d'euros** en crédits de paiement, soit + 5,0 %, la **hausse des crédits se poursuit en 2025 de façon massive**.

Les **crédits exécutés sur le programme 135 en 2025** sont ainsi en **hausse** de 1 670,9 millions d'euros en CP et 1 626,8 millions d'euros en AE, soit respectivement + 114,0 % et + 133,6 %.

L'exécution du programme, de façon structurelle, est marquée par des **mouvements de crédit importants** qui résultent de l'adjonction de fonds de concours versés au Fonds national des aides à la pierre (FNAP).

Évolution des crédits du programme 135 en cours d'exercice 2025

(en millions d'euros)



Source : commission des finances, à partir des données fournies par la direction du budget

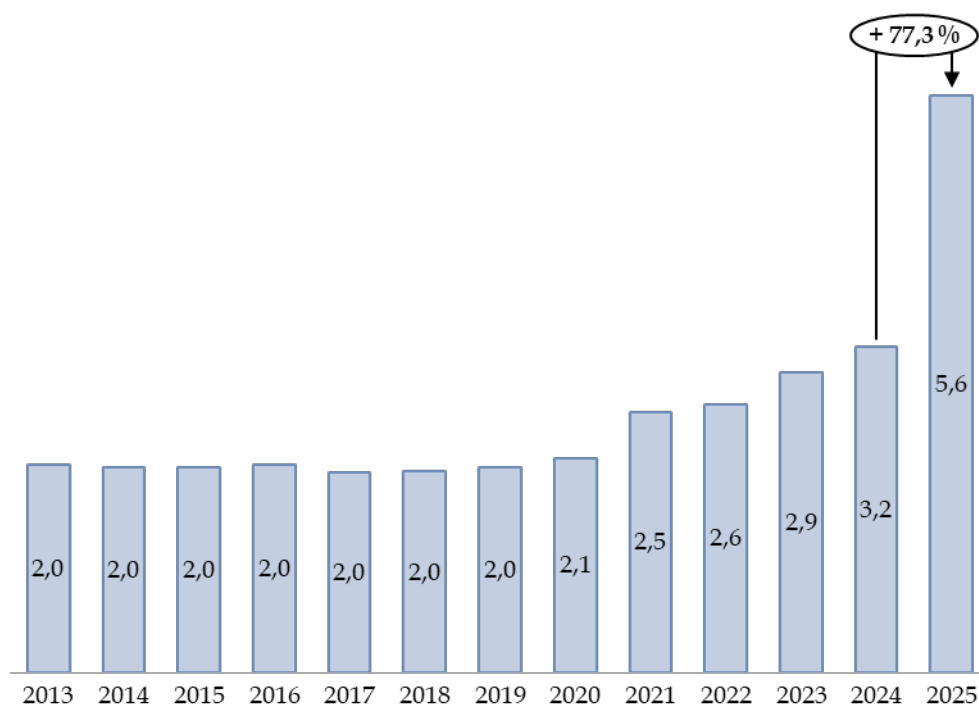
La **consommation des crédits est meilleure en 2025 qu'en 2024** mais **demeure insuffisante**, notamment au niveau des crédits de paiement. Seuls 79 % de ces derniers sont consommés, contre 97 % des autorisations d'engagement.

En particulier, les **crédits de paiement non consommés** proviennent **majoritairement des fonds de concours du Fonds national des aides à la pierre (FNAP)**, qui ne sont exécutés qu'à hauteur de 33,3 %.

Or, les **restes à payer du programme 135, déjà très élevés à la fin de l'exercice 2024**, continuent de progresser en 2025 et s'accroissent massivement, de 2,45 milliards d'euros. **Entre 2024 et 2025, on observe ainsi une hausse de 77,3 % des restes à payer du programme 135.**

Évolution des restes à payer du programme 135

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances, à partir des documents budgétaires

Cette hausse soudaine et non maîtrisée provient d'abord de la bascule sur la gestion 2025 des **engagements non payés du dispositif MaPrimRénov'** et qui étaient portés jusqu'en 2024 par le programme 174¹.

Cependant, sur nombre d'autres lignes, comme le remarque la Cour des comptes², les **enveloppes d'AE ouvertes sont supérieures aux CP**. L'écart entre AE et CP est ainsi de :

- 170 millions d'euros pour le **Fonds de rénovation énergétique du parc social (FREPS)** ;

- 104 millions d'euros pour les dotations à **l'Agence nationale de l'habitat (Anah)** ;

- 198 millions d'euros en exécution sur les **fonds de concours du FNAP**, dont la gestion est problématique en lien avec une mise en œuvre des projets très lente par rapport aux engagements pris.

Les **crédits transférés au titre du plan de relance**, enfin, ne sont **exécutés qu'à hauteur de 52,3 %**.

¹ Les crédits du dispositif MaPrimRénov' portés avant 2025 par le programme 174 « Énergie, climat, après-mines » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » et dédiés à l'Anah sont désormais portés uniquement par le programme 135.

² Cour des comptes, Analyse de l'exécution budgétaire, mission « Cohésion des territoires », avril 2026.

La rapporteure spéciale encourage ainsi à concevoir une budgétisation plus adaptée d'année en année pour favoriser une résorption progressive des restes à payer du programme 135.

1. Des crédits en hausse, en lien avec une évolution de périmètre notable

L'action 04 « Réglementation, politique technique et qualité de la construction » porte principalement les crédits budgétaires versés à l'Agence nationale de l'habitat (Anah). Depuis l'exercice 2025, l'ensemble de cette subvention est portée par le programme 135, alors qu'elle était auparavant répartie entre le programme 174¹ et le programme 135.

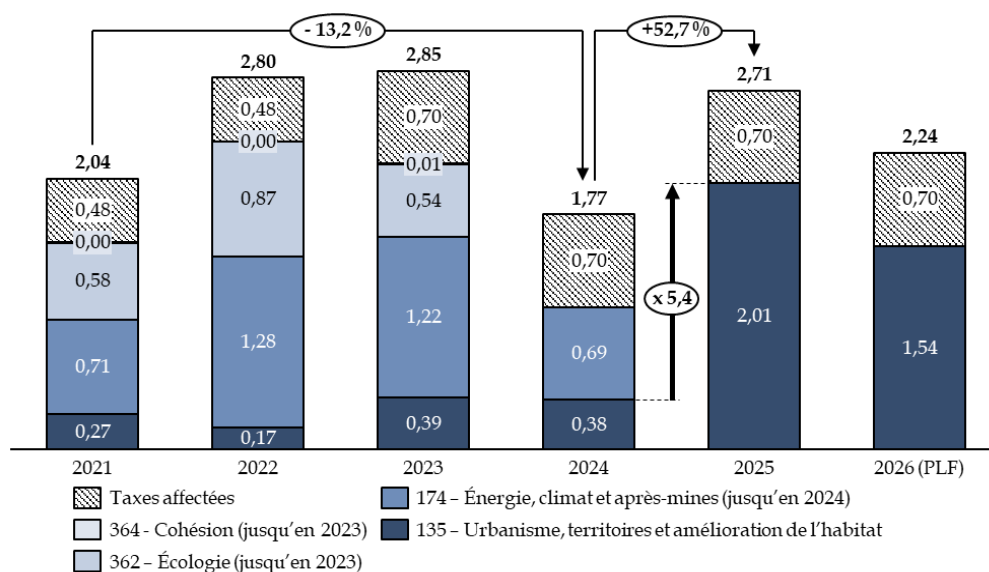
Par conséquent, la multiplication par 5,4 entre 2024 et 2025 des crédits versés par l'action 04 du programme 135 à l'Anah, qui passent de 380,2 millions d'euros en 2024 à 2 070,1 millions d'euros en 2025, correspondent moins à un accroissement soudain du soutien de l'État à la politique de rénovation des logements qu'à l'évolution du périmètre de cette action.

La rapporteure spéciale salue cette simplification de la maquette budgétaire, qui permet de mieux suivre les évolutions de l'effort de l'État en faveur de l'activité de l'ANAH.

¹ Mission « Écologie, développement et mobilité durables », programme 174 - Énergie, climat, après-mines.

Financement apporté à l'ANAH par le budget de l'État

(en milliards d'euros)



Note : le programme 364 « Cohésion » et le programme 362 « Écologie » faisaient partie de la mission « Plan de relance », désormais supprimée.

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

La hausse des crédits budgétaires en faveur de l'Anah prévue dans le programme 135 en 2025 résulte donc fortement de la jonction en un programme unique des subventions apportées à l'agence. Un autre aspect de cette hausse est lié à **l'accélération de la demande** pour l'accès à MaPrimRénov', qui a **posé en gestion des difficultés** qui se poursuivent en 2026.

2. La politique de guichet d'aide à la rénovation énergétique a été mieux budgétée mais doit être désormais mieux pilotée sur le moyen-terme

L'année 2024 a été une forme d'année noire pour la politique de rénovation énergétique. En effet, **l'instabilité réglementaire** qu'a connu MaPrimRénov' a mené, au cours du **premier semestre 2024**, à une **importante réduction du nombre de versements** et à une consommation des crédits de seulement 34 % de ceux ouverts en loi de finances initiale sur l'exercice.

En 2025, **la réforme du parcours accompagné**, avec une incitation à la rénovation d'ampleur, a été **mieux intégrée par les demandeurs** et la **hausse des demandes d'aide a été spectaculaire**. Cette évolution explique l'accroissement constaté des recettes de l'Anah en 2025.

Ainsi, le **montant des recettes retracées dans le compte financier de l'Anah s'élève à 3 215,4 millions d'euros en 2025**, contre **1 898,2 millions d'euros en 2024**. Parmi ces recettes, près de 503 millions d'euros sont issus de certificats d'économie d'énergie (CEE) et 2 006 millions d'euros de crédits budgétaires.

La **dynamique des dépôts de dossiers a néanmoins posé des difficultés en gestion**, au point que le Gouvernement a choisi, dans un objectif de régulation budgétaire, de **fermer le guichet d'aides** entre le 23 juin et le 30 septembre.

La **rapporteuse spéciale constate dès lors qu'un stock de 83 000 dossiers restait en attente à fin 2025 et a été reporté à 2026**, alors même que les **crédits dédiés à MaPrimRénov' sont en forte baisse en 2026**. La compensation par des CEE, espérés à 900 millions d'euros pour 2026, met néanmoins en péril la trésorerie de l'agence et diminue la capacité de pilotage des crédits dédiés à la politique publique.

La **rapporteuse spéciale invite donc le Gouvernement à clarifier les objectifs de la politique publique de rénovation thermique des habitations privées et à mettre en cohérence les moyens qui lui sont dédiés**.

3. Le financement du FNAP a été préservé en 2025, permettant un sursaut de la construction de logements sociaux, sans que son avenir ne soit délogé

Le **Fonds national des aides à la pierre (FNAP) est un établissement public d'un type particulier**. Opérateur du programme 135, il ne reçoit pas de crédits budgétaires depuis plusieurs années, mais **est alimenté par des fonds de concours versés** principalement, ces dernières années, par les bailleurs sociaux et le groupe Action Logement. L'ensemble de ses fonds sont toutefois versés au programme 135 avant d'être distribués entre les régions en fonction des priorités définies par son conseil d'administration. Le volume de ces fonds de concours vient donc accroître considérablement, en exécution, le montant des crédits du programme 135.

La **participation volontaire d'Action logement**, qui l'engageait jusqu'en 2022, a été **reconduite en 2023 puis en 2024 avant de s'interrompre**.

En outre, **depuis 2018, l'État ne participe plus par des crédits budgétaires** au financement du fonds.

Par conséquent, c'est par **sa trésorerie et grâce aux reports accumulés** que le **FNAP a fait face, en 2025, à ses engagements**.

Comme le montrait la commission des finances¹, il est **nécessaire de sécuriser un niveau de recette proche de 250 millions d'euros à compter de**

¹ 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^{er} juillet 2025.

2026 pour permettre au FNAP de poursuivre, sinon d'accélérer, la construction de logements sociaux en France grâce à l'effet de levier qu'il propose.

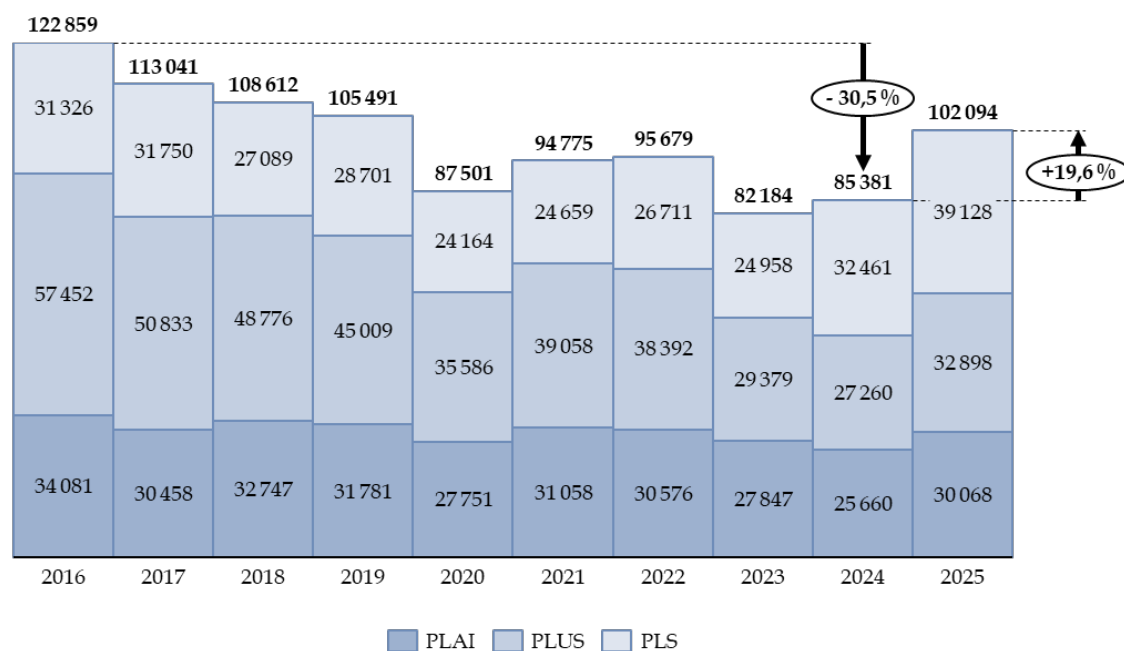
En 2026, la **loi de finances n'a prévu aucun engagement budgétaire de l'État**, mais la **participation des bailleurs sociaux a été accrue**, afin de permettre au fonds de tenir ses engagements : les fonds de concours transférés au FNAP s'élèvent ainsi à 391,8 millions d'euros, ce qui est suffisant pour arriver au bout de l'année.

La rapporteure spéciale constate que, **malgré un financement peu assuré sur le long terme, l'action du FNAP a été couronnée d'une réussite notable en 2025**.

Le **nombre de logements sociaux agréés a ainsi bondi de 19,6 % entre 2024 et 2025**, passant pour la première fois depuis 2019 au-dessus de la barre des 100 000 logements agréés.

Agréments de logements sociaux depuis 2016

(en nombre de logements financés ou agréés)



Note : France métropolitaine, hors zone ANRU. PLAI : prêt locatif aidé d'intégration. PLUS : prêt locatif à usage social. PLS : prêt locatif social.

Source : commission des finances, à partir des documents budgétaires

En vue de la préparation du projet de loi de finances pour 2027, la rapporteure spéciale **insiste sur la nécessité de trouver une solution de financement pérenne pour le FNAP**.

Ceci pourrait passer par une **meilleure budgétisation des crédits alloués au FNAP**, et notamment par une politique de réduction des **reports de crédits accumulés sur le programme 135 au titre du FNAP**. La rapporteure spéciale **encourage l'amplification de cette dynamique de baisse des reports de crédits**, qui a été constatée en 2025 pour la première fois grâce à un ajustement des règles de gestion du fonds.

La rapporteure spéciale appelle, en outre, à accroître la production de logements très sociaux, financés par des PLAI : l'objectif de 32 % de la production n'a pas été atteint en 2025, car seuls 29,5 % des logements sociaux agréés sont de ce type. Ces logements sont ceux sur lesquels la **disproportion entre la demande et l'offre est la plus importante**. À l'inverse, les PLS, qui s'adressent à des ménages relativement plus aisés, représentent 38,3 % de la production pour un objectif de 25 %.

D. LES DISPOSITIFS DE LA POLITIQUE DE LA VILLE CONDUITE PAR LE PROGRAMME 147 CONNAISSENT UNE BAISSÉ DES CRÉDITS, RENDUE PEU VISIBLE PAR LE RETOUR DU FINANCEMENT DU RENOUVELLEMENT URBAIN PAR L'ÉTAT

Le programme 147 « **Politique de la ville** » porte des crédits relatifs à la politique de la ville. Ils n'incluent toutefois qu'une faible part du financement des opérations de renouvellement urbain, dont les crédits proviennent à titre principal d'Action Logement et des bailleurs sociaux, ainsi que des collectivités locales qui lancent les projets.

Les crédits consommés par le programme 147 en 2025 sont de **555,6 millions d'euros en autorisations d'engagement**, en hausse de 31,1 millions d'euros soit + 6,0 %, et de **555,2 millions d'euros en crédits de paiement**, en hausse de 31,1 millions d'euros soit + 5,9 %, par rapport à 2024.

L'évolution des crédits est cependant très différente en fonction des actions et le retour de la participation de l'État au financement du renouvellement urbain par l'action 04 du programme masque une réduction des moyens alloués aux actions territorialisées de la politique de la ville portés par l'action 01.

Le programme 147 comprend quatre actions d'importance très inégale.

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 comprend 83,9 % des crédits du programme, en baisse par rapport à 2024 où elle représentait 92 % des crédits.

L'**action 02** « Revitalisation économique et emploi » apporte la subvention de l'Établissement public d'insertion de la défense (EPIDe) et les crédits dédiés à la compensation auprès des régimes de sécurité sociale des exonérations de charges sociales en zones franches urbaines (ZFU).

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

Enfin l'**action 04** « Rénovation urbaine et amélioration du cadre de vie » retrace la contribution de l'État au financement du nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU).

Évolution des crédits du programme 147 par action

(en millions d'euros et en %)

		2024	2025		Exécution / prévision 2025		Exécution 2025 / 2024	
		Exécution	LFI	Exécution	en volume	en %	en volume	en %
01 – Actions territorialisées et Dispositifs spécifiques de la politique de la ville	AE	482,1	499,1	466,2	- 32,9	- 6,6 %	- 15,8	- 3,3 %
	CP	482,4	499,1	465,8	- 33,3	- 6,7 %	- 16,6	- 3,4 %
02 – Revitalisation économique et emploi	AE	38,8	41,3	39,4	- 2,0	- 4,8 %	+ 0,6	+ 1,5 %
	CP	38,8	41,3	39,4	- 2,0	- 4,8 %	+ 0,6	+ 1,5 %
03 – Stratégie, ressources et évaluation	AE	3,0	19,1	2,7	- 16,4	- 85,7 %	- 0,3	- 9,9 %
	CP	2,9	19,1	2,8	- 16,3	- 85,2 %	- 0,1	- 3,4 %
04 – Rénovation urbaine et amélioration du cadre de vie	AE	0,0	50,0	47,3	- 2,8	- 5,5 %	+ 47,3	-
	CP	0,0	50,0	47,3	- 2,8	- 5,5 %	+ 47,3	-
Total programme	AE	523,9	609,6	555,6	- 54,0	- 8,9 %	+ 31,7	+ 6,0 %
	CP	524,1	609,6	555,2	- 54,4	- 8,9 %	+ 31,1	+ 5,9 %

Note : LFI : loi de finances initiale. La prévision en LFI inclut les prévisions de fonds de concours (FDC) et d'attribution de produits (ADP), ce qui n'est pas le cas des crédits votés en LFI. L'exécution constatée dans le projet de loi de règlement inclut les FDC et ADP constatés.

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

Comme chaque année, des crédits ont été transférés ou virés, à hauteur de 14,3 millions d'euros, pour rembourser à différents ministères les salaires des délégués du préfet, qui représentent l'État dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville et proviennent d'autres administrations ou organismes divers.

1. Les moyens réels de la politique de la ville demeurent difficiles à évaluer

Les crédits budgétaires du programme 147 ne constituent qu'une part de ceux réellement consacrés à la politique de la ville.

S'y ajoutent des **dépenses fiscales**, d'un montant estimé à 243 millions d'euros en 2025, résultant pour l'essentiel de deux dispositifs :

- l'exonération plafonnée à 50 000 euros du bénéfice réalisé par les entreprises qui exercent une activité dans une zone franche urbaine (ZFU) de troisième génération ou qui ont créé une activité dans une zone franche urbaine-territoire entrepreneur entre 2006 et 2024, dont le coût est de 89 millions d'euros ;

- l'abattement de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) en faveur des immeubles en zone urbaine sensible (ZUS, jusqu'en 2015) puis dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) qui s'élève à 141 millions d'euros.

Ces politiques sont également **cofinancées par d'autres acteurs**, en premier lieu les collectivités territoriales, mais aussi l'Union européenne et, pour ce qui concerne le renouvellement urbain, Action Logement (voir *infra*).

Enfin et surtout, la politique de la ville doit **coordonner sur certains territoires l'action de plusieurs ministères sectoriels**. Les crédits de droit commun doivent être mobilisés en premier lieu comme le reconnaissent les documents budgétaires¹, et le chiffrage des moyens spécifiques pour la politique de la ville est difficile car les ministères n'adoptent pas toujours une approche territorialisée de leur action. Par conséquent, il n'est souvent pas possible d'indiquer avec précision le montant des crédits mis en œuvre dans les QPV et de les comparer avec l'action menée dans les autres quartiers.

2. Une hausse de la consommation des crédits disponibles en lien avec une gestion infra-annuelle moins heurtée qu'en 2024

Les crédits du programme 147 enregistrent en 2025 un taux d'exécution en hausse par rapport à 2024, soit de 91,1 % en AE comme en CP, contre 81,9 % en AE et 82,0 % en CP.

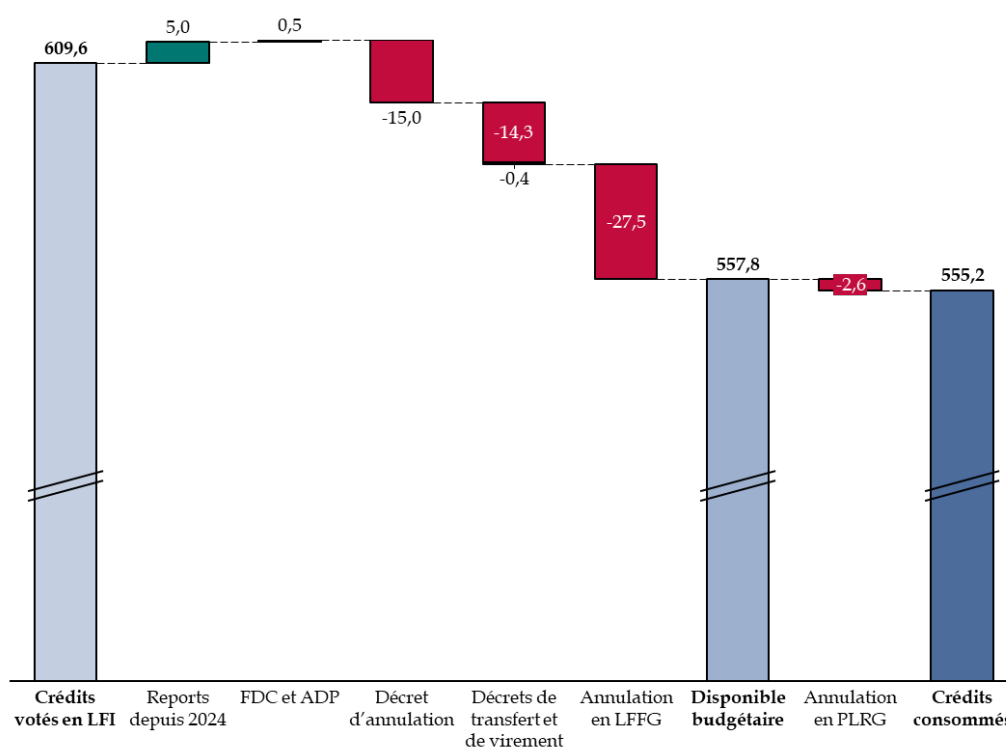
¹ Ville, document de politique transversale, annexé au projet de loi de finances pour 2026.

Cette évolution est liée à des **annulations moindres en cours de gestion qu'en 2024**, année pendant laquelle près de 100 millions d'euros, dont 50 millions d'euros liés à la participation de l'État à la politique de renouvellement urbain.

En 2025, comme le montre la Cour des comptes, **le taux de consommation des crédits disponibles atteint 99,6 % en AE et 99,5 % en CP**, pour un solde disponible de 2,2 millions d'euros en AE et de 2,6 millions d'euros en CP.

Évolution des crédits du programme 147 en cours d'exercice

(en millions d'euros)



Source : commission des finances, à partir des données fournies par la direction du budget

Selon la direction générale des collectivités territoriales, les **annulations en gestion n'ont pas nécessité de reprogrammation des actions**, dans la mesure où elles ont porté, en premier lieu, sur la mise en réserve initiale du programme puis, en seconde lieu, sur la réserve de précaution résiduelle en fin de gestion.

La rapporteure spéciale **remarque que la gestion du programme en 2025 a ainsi été de meilleure qualité qu'en 2024**, où les coupes budgétaires avaient été plus massives.

Elle exhorte le Gouvernement à **maintenir un appui à la politique de la ville**, notamment en faveur de l'action des EPIDE, des cités éducatives et du dispositif des adultes-relais.

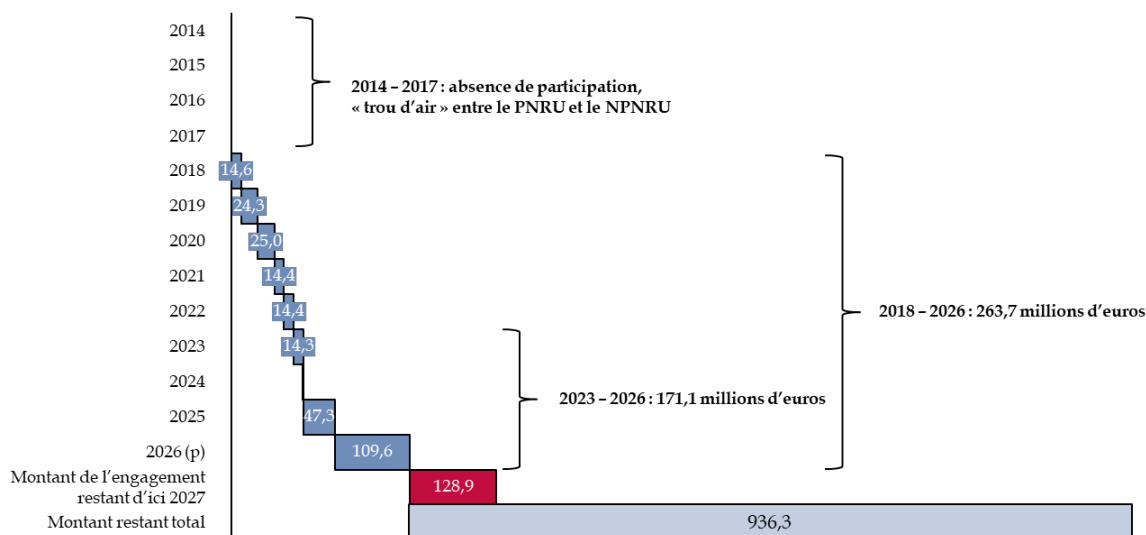
3. Le retour de la participation de l'État au nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU) ne permet pas de sécuriser son financement à moyen-terme

Après une année blanche en 2024, l'État a abondé en 2025 le Nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU) à hauteur de 47,3 millions d'euros. Ceci s'ajoute à la participation presque symbolique, en 2023, de 14,3 millions d'euros.

Le montant qui doit être apporté par l'État sur l'ensemble de la durée du programme, de 2018 à 2034, est de 1,2 milliard d'euros. En particulier, sur la période 2023-2027, l'engagement prévu est de 300 millions d'euros, soit une moyenne de 60 millions d'euros par an. Or les montants apportés depuis le début du programme sont bien en deçà de ce qui est nécessaire pour l'accompagner de façon progressive. **L'État devra, s'il veut honorer ses engagements, accroître considérablement les crédits de l'action 04, et donc du programme 147, dans les années à venir.**

Financement du NPNRU par l'État

(crédits de paiement, en millions d'euros)



Source : commission des finances, à partir des documents budgétaires

Comme l'a montré la rapporteure spéciale dans son rapport de contrôle budgétaire sur les perspectives de financement de la politique de renouvellement urbain¹, **pour donner, entre 2027 et 2034, l'ensemble des 936,3 millions d'euros restants, l'État devrait apporter un versement annuel moyen de 117 millions d'euros, soit près de trois fois le montant moyen annuel versé entre 2018 et 2026.**

Le financement de l'Agence nationale de rénovation urbaine (Anru) est apporté presque entièrement par le secteur du logement lui-même, soit 400 millions d'euros issus du groupe Action Logement et 184 millions d'euros issus des cotisations des bailleurs sociaux à la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS).

Les dépenses de l'agence, en 2025, s'élèvent à 761,1 millions d'euros pour 632,8 millions d'euros de recettes, ce qui nécessairement pèse sur sa trésorerie. Cette dernière était encore située à 327 millions d'euros fin 2025, au-dessus du seuil d'alerte situé à 300 millions d'euros, mais pourrait d'ici 2027 devenir négative.

En effet, **les travaux ont commencé en 2025 pour 82 % des projets du NPNRU** et 39 % des subventions contractualisées avaient été versées : **un pic de paiements s'approche, concentré entre 2028 et 2032**, avec près de 4,6 milliards d'euros de subventions à verser sur cette période.

Or, **des incertitudes** existent quant à la **capacité d'Action Logement à participer au programme après 2027** et la **faiblesse des marges de manœuvre budgétaires** de l'État réduisent sa capacité à monter en puissance pour financer le NPNRU.

La rapporteure spéciale **exhorte ainsi le Gouvernement à sécuriser le financement du NPNRU** afin de ne pas retarder de nouveau son achèvement et de garantir le maintien de la date de fin des versements à 2034. **Ceci passe par la sanctuarisation de crédits** pour le renouvellement urbain dans le budget de l'État et par la **négociation, avec Action Logement, d'une nouvelle convention quinquennale** au plus tôt.

¹ *Sophie Primas, Les perspectives de financement de la politique de renouvellement urbain, rapport d'information n° 616 (2025-2026), déposé le 13 mai 2026.*