L'ESSENTIEL
SUR LE RAPPORT LÉGISLATIF

Commission des FINANCES

SÉNAT

Mission « Cohésion des territoires »
Hébergement, logement et ville

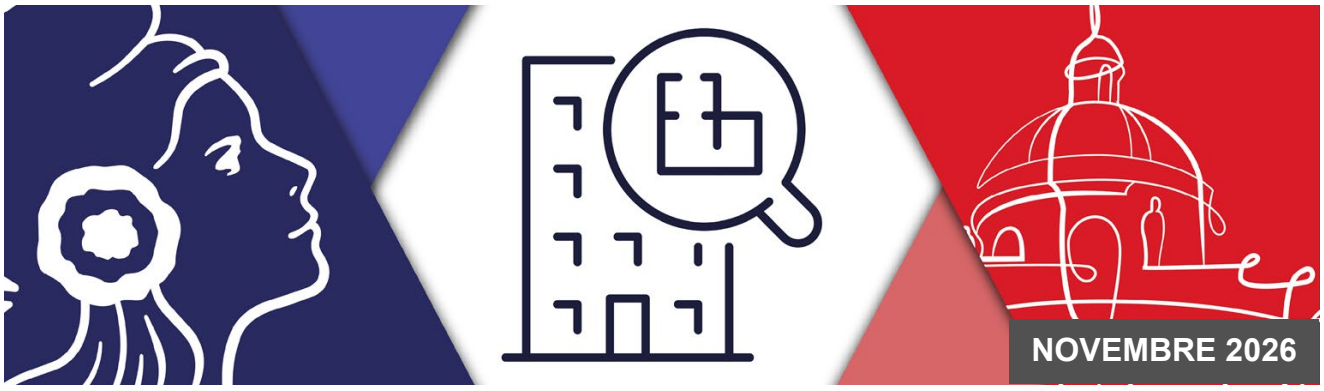
Projet de loi de finances pour 2027

Dans un contexte de **crise pérenne du logement**, les politiques publiques de l'hébergement, du logement et de la ville semblent faire l'objet d'un **soutien mesuré de la part du gouvernement**. En effet, **malgré l'urgence, les crédits de paiement liés à la mission « Cohésion des territoires » sont seulement stabilisés,** à hauteur de 22,51 milliards d'euros, soit - 0,1 % en euros courants et - 1,9 % en prenant en compte l'inflation. Il s'agit du **huitième poste en termes de crédits** ouverts dans le périmètre des dépenses de l'État, alors que la mission était **cinquième il y a encore deux ans**.

Les **moyens globaux de la mission** atteignent toutefois **39 milliards d'euros** si l'on prend en compte l'ensemble des moyens qui lui sont rattachés comme certaines **dépenses fiscales, des fonds de concours et l'affectation de produits.**

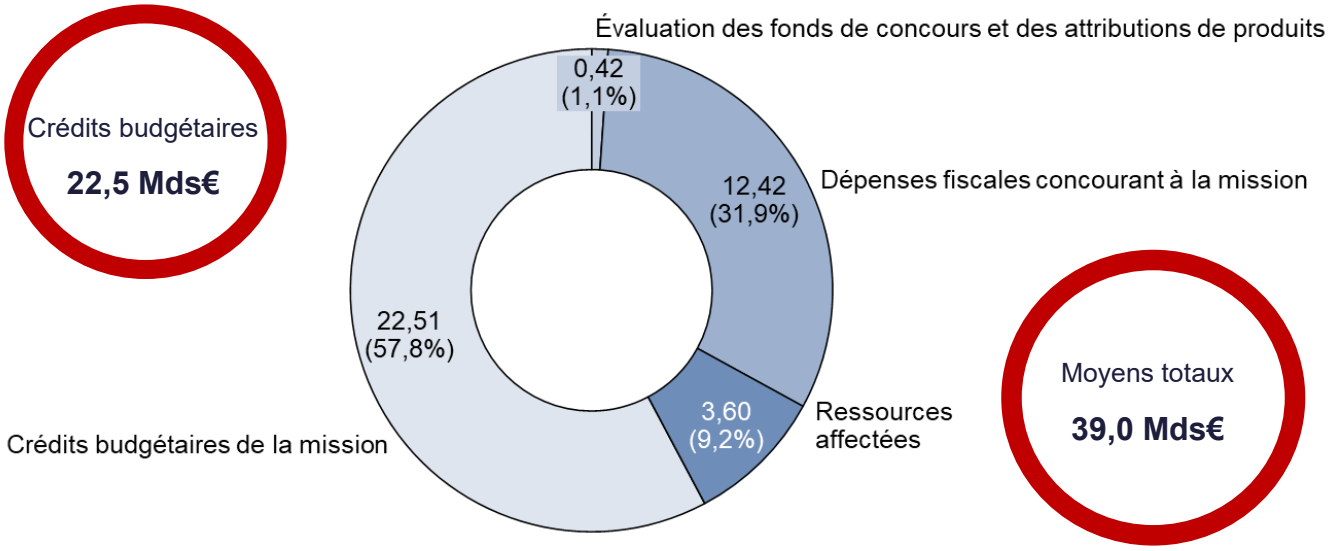
Le **soutien de l'État à la politique** de cohésion des territoires évolue de **façon différenciée et contradictoire selon les thématiques**. Ainsi, la budgétisation **de l'hébergement d'urgence est enfin sincère**, avec 189,6 millions d'euros en CP supplémentaires, **mais à l'inverse les aides au logement connaissent deux mesures d'économies** qui réduisent de 51,6 millions d'euros les CP ouverts. Ces mesures sont portées aux articles 74 non rattaché et 78, rattaché à la mission, que la commission a **réécrit** en adoptant un **amendement FINC.5 qui simplifie sa mise en œuvre**. De même, les crédits dédiés au **soutien à la rénovation énergétique sont en nette diminution**, tout comme le soutien aux **actions territorialisées de la politique de la ville**. En revanche, l'État **accroît sa participation à la politique de renouvellement urbain.**

Dans un **contexte d'urgence budgétaire**, la rapporteure spéciale estime que, bien que certains **choix difficiles** aient dû être faits, la **programmation trouve une cohérence en protégeant certaines politiques stratégiques. Elle recommande l'adoption des crédits de la mission, modifiés par l'amendement FINC.4 qui permet l'abondement, pour un montant de 30 millions d'euros, de la ligne budgétaire unique. Ceci permet de maintenir un financement direct du logement social outre-mer, au lieu d'y élargir l'activité du Fonds national des aides à la pierre (FNAP) en outre-mer. (cf. *infra*)**



Moyens globaux alloués à la mission « Cohésion des territoires »

(en milliards d'euros)



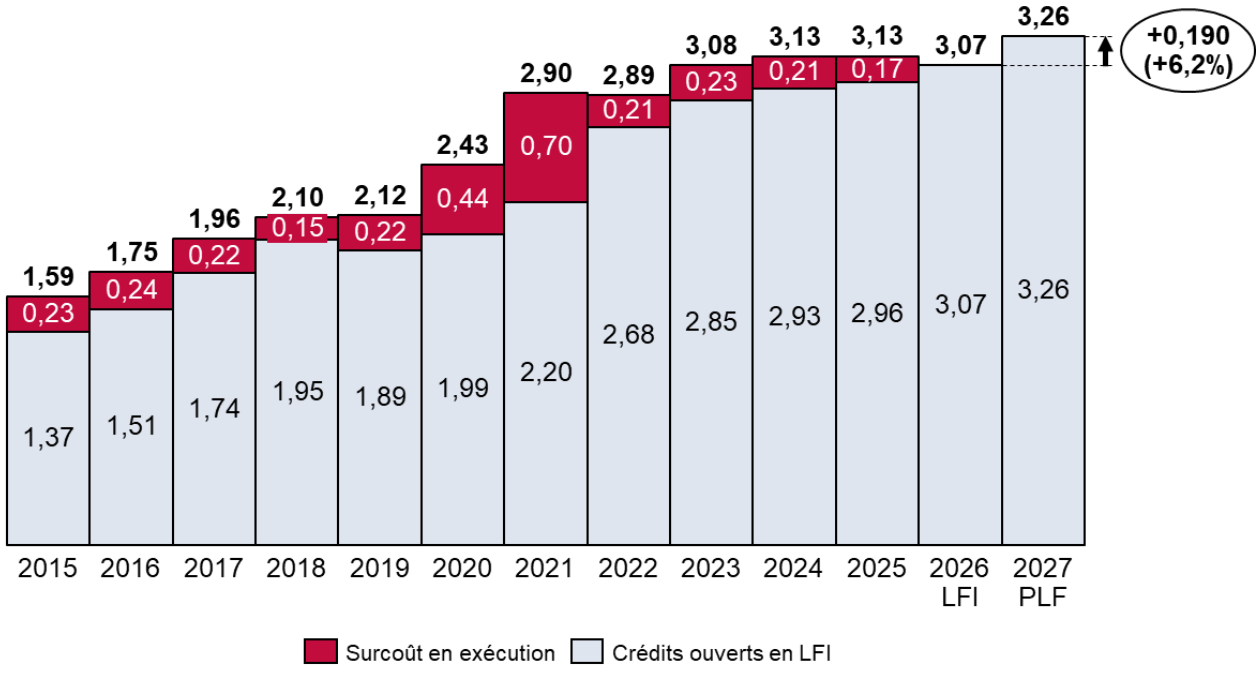
Source : commission des finances du Sénat, à partir de l'État F annexé au PLF

I. Une budgétisation enfin sincère pour l'hébergement d'urgence

Après vingt ans pendant lesquels les **crédits ouverts en loi de finances initiale (LFI) sur le programme 177 ont été en-deçà**, parfois largement, des crédits **exécutés** en fin d'année, la rapporteure spéciale salue la **sincérisation du budget opérée cette année**.

Prévision et exécution des crédits du programme 177

(en milliards d'euros)



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

Cette **sous-budgétisation chronique** a notamment été mise en évidence dans la revue de dépense[1] qu'a connu le programme au premier semestre 2025. Elle **met financièrement en difficulté les associations qui mettent en œuvre la politique de l'hébergement.**

Ainsi, le maintien **de 203 000 places ouvertes** dans le parc d'hébergement d'urgence en 2027, soit un niveau équivalent à celui de 2025 et de 2026, est concomitant à une **hausse de 190 millions d'euros des CP** sur le programme par rapport à la LFI pour 2026.

Toutefois, il ne s'agit ni plus ni moins que d'un retour au droit commun : une politique, dotée d'objectifs quantitatifs au coût mesurable ne peut être conduite avec efficacité que si son budget est à la hauteur des ambitions affichées.

Le **parc, maintenu à un niveau historiquement haut**, ne parvient toutefois pas à répondre à la **demande qui augmente**. Ainsi, 84 % des demandes non pourvues le sont à cause d'un **manque de places pour l'accueil**.

64,9 %

C'est le taux mensuel moyen de demandes non pourvues dans le parc d'hébergement **en août 2026**

Source : Délégation interministérielle à l'hébergement d'urgence (DIHAL)

Trois facteurs principaux expliquent cet engorgement. D'une part, une **hausse de long-terme du taux de pauvreté en France**, passé de 13,7 % en 2016 à 15,4 % en 2024. D'autre part, la **baisse du nombre de places d'hébergement pour les demandeurs d'asile cause un déport du dispositif national d'asile** vers l'hébergement d'urgence. Depuis 2024, 5 782 places ont été fermées en hébergement d'urgence pour demandeurs d'asile (HUDA) et dans les centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA). Enfin, **la crise du logement empêche les personnes hébergées de revenir dans un logement classique.**

La rapporteure spéciale salue toutefois la définition d'une stratégie pluriannuelle par la DIHAL. Couplée à une budgétisation sincère, la mise en œuvre de cette stratégie permettra de mieux piloter une politique d'urgence qui ne doit pas se substituer à la politique du logement.

II. Les aides au logement font l'objet de deux mesures d'économie

Le PLF pour 2027 prévoit, en ses **articles 74 et 78, deux mesures d'économies** sur le programme 109 « Aide à l'accès au logement », qui porte principalement les aides au logement.

D'une part, l'article 74, qui n'est pas rattaché à la mission, prévoit un **gel du barème des aides personnelles au logement (APL).** Cette mesure devrait représenter une **économie de l'ordre de 101 millions d'euros en 2027,** puis de 404 millions d'euros en 2028.

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.

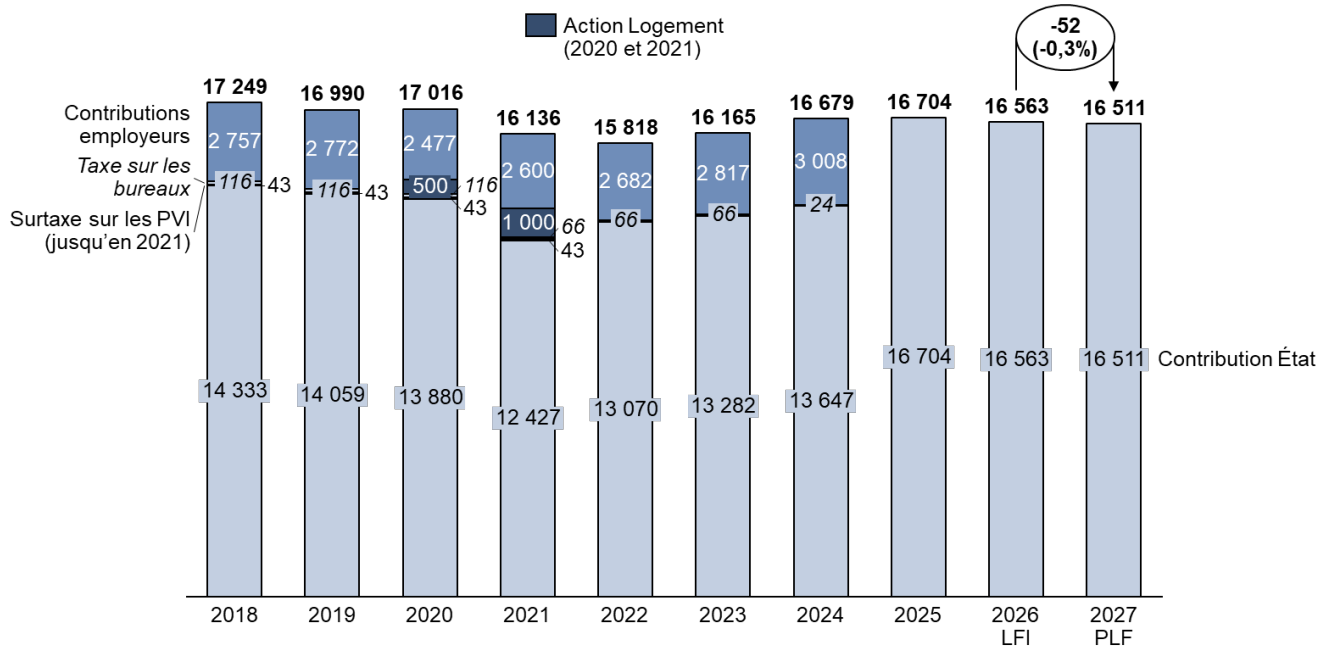
D'autre part, l'article 78, rattaché à la mission, prévoit **d'imposer aux foyers fiscaux les plus aisés de faire le choix entre**, d'une part, le **bénéfice des aides personnelles au logement (APL) versées à leurs enfants étudiants** et, d'autre part, **le gain en impôt associé au rattachement fiscal de l'étudiant** ou à la **déduction de leur revenu imposable d'une pension alimentaire** versée à l'étudiant détaché.

Si cette mesure devrait permettre de réaliser près de **72 millions d'euros d'économies en 2027**, elle apparaît **complexe à mettre en œuvre**. Elle exige en effet un **croisement des bases de données** de la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) et de la direction générale des finances publiques (DGFiP) qui représente un **défi technique**. En outre, elle **impose aux ménages de faire un choix dont les effets sont difficiles à mesurer**, alors qu'aucune mesure d'accompagnement n'est prévue à ce stade.

Sur proposition de la rapporteure spéciale, la commission a adopté l'amendement FINC.5 qui réécrit l'article 78 et simplifie la mise en œuvre de la réforme. Le gouvernement, par voie réglementaire, est ainsi chargé de fixer un niveau d'APL dégressif pour les étudiants rattachés aux foyers fiscaux situés dans les deux déciles de revenus les plus élevés.

Financement du Fonds national d'aide au logement depuis 2018

(en millions d'euros courants)



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

En tout état de cause, ces **deux mesures participent d'une maîtrise du montant des APL** et, par conséquent, du montant que l'État verse au Fonds national d'aide au logement (FNAL) : en euros courants, ce montant est réduit de 52 millions d'euros, soit 0,3 %. **Dans le contexte d'urgence budgétaire de cette année, cette maîtrise du coût des APL est nécessaire.**

Enfin, la rapporteure spéciale estime que des économies pourraient être effectuées dans la gestion des APL. En 2027, en effet, sur décision du ministre du logement, le versement de l'État à la CNAF pour les frais de gestion des APL passe de 331 millions d'euros à 165 millions d'euros. La rapporteure spéciale sera **attentive à l'effet que pourrait avoir, ou non, une telle minoration.**

III. Le soutien à la rénovation, à la construction et à l'investissement dans la pierre reste faible par rapport aux besoins

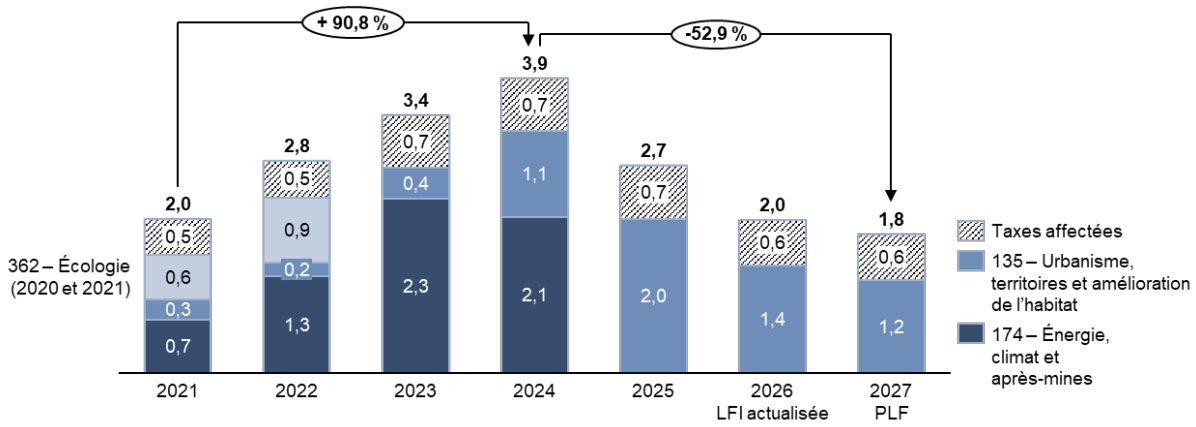
A. La réduction continue du soutien à la rénovation énergétique permet un recentrage de cette politique

Les **AE en subvention de l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) prévues dans le PLF pour 2027 sont en augmentation très nette.** Elles passent de 1,421 milliard d'euros dans la LFI pour 2026 à 5,406 milliards d'euros dans le PLF pour 2027, soit une augmentation de 280,4 %. **Cette évolution constitue toutefois uniquement un retraitement comptable d'AE déjà engagées par l'ANAH, qui n'appellent pas à l'ouverture de nouveaux CP.**

Les **CP apportés par l'État à l'ANAH**, en revanche, **diminuent nettement**, après la baisse drastique opérée en 2026. Après avoir reçu **2,035 milliards d'euros en LFI pour 2025**, les crédits sont tombés à **1,421 milliard d'euros en LFI pour 2026**. Ils diminuent encore, à **1,233 milliard d'euros dans le PLF 2027.**

Financement de l'ANAH par l'État

(en milliards d'euros courants)



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

Cette **baisse est compensée**, en partie, par le **recours croissant aux certificats d'économie d'énergie (CEE),** qui occupent une part croissante dans le budget de l'ANAH : 3,4 % en 2024, 32,2 % en 2026. Elle est en outre **permise par un recentrage de l'ANAH sur les rénovations d'ampleur dans un parcours accompagné.**

Le recours croissant aux CEE pour la rénovation énergétique ne doit pas avoir pour corollaire une baisse de la qualité des travaux réalisés. En outre, elle relève l'importance de mobiliser les réseaux bancaires de proximité pour permettre aux ménages modestes de financer le reste à charge de leurs rénovations, notamment grâce à l'éco-prêt à taux zéro (PTZ), et de mieux accompagner l'usage des CEE y compris pour les rénovations « monogeste ».

Pour mémoire, **83 % des bénéficiaires des aides de l'ANAH** appartiennent aux **trois déciles les plus modestes.**

B. Tandis que le niveau des aides à la pierre demeure insuffisant…

La **construction de logements sociaux**, permise par les fonds de concours apportés au programme 135 « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat » par le Fonds national des aides à la pierre, **a connu un regain en 2025.**

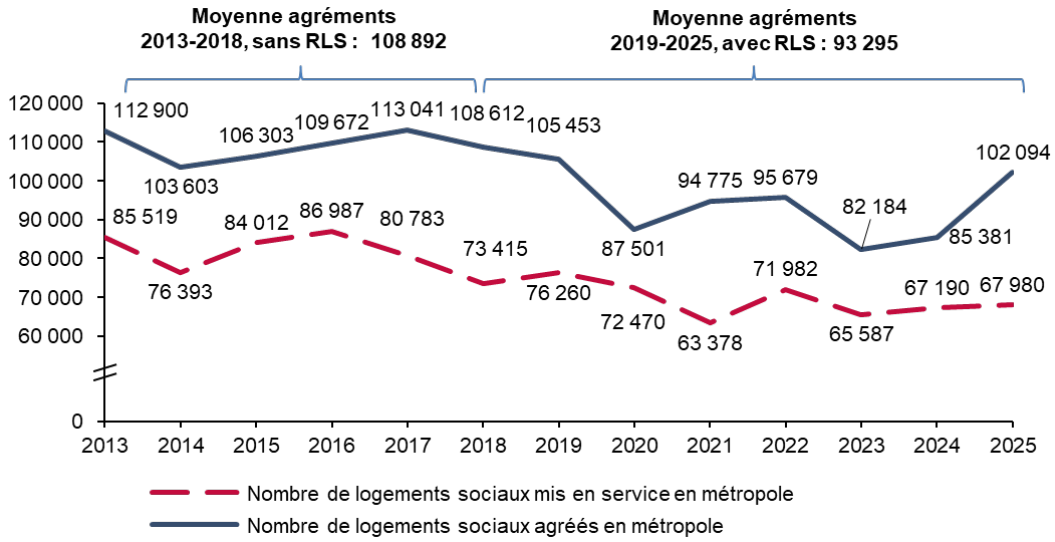
L'article 52 du PLF, qui permet de maintenir la contribution des bailleurs sociaux au FNAP à 275 millions d'euros, **doit être adopté pour maintenir l'équilibre trouvé en 2026.** Le **maintien de la RLS à son niveau de l'an dernier** participe aussi de cette dynamique.

900 millions d'euros

C'est le montant maintenu pour la **réduction de loyer de solidarité (RLS) en 2027**

Logements sociaux agréés et mis en service depuis 2013

(en nombre de logements)



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

L'article 51 du PLF pour 2027 prévoit, en outre, l'affectation au FNAP d'une fraction des astreintes versées par l'État pour non mise en œuvre du droit au logement opposable (**DALO) et l'ouverture de l'action du fonds en outre-mer.**

Si **la rapporteure spéciale estime cohérent que les astreintes DALO participent au financement de la construction de logements**, **l'ouverture du FNAP aux outre-mer ne lui semble pas opportun.** Ces derniers bénéficient déjà du dispositif spécifique de la **ligne budgétaire unique (LBU)** pour y financer les logements sociaux.

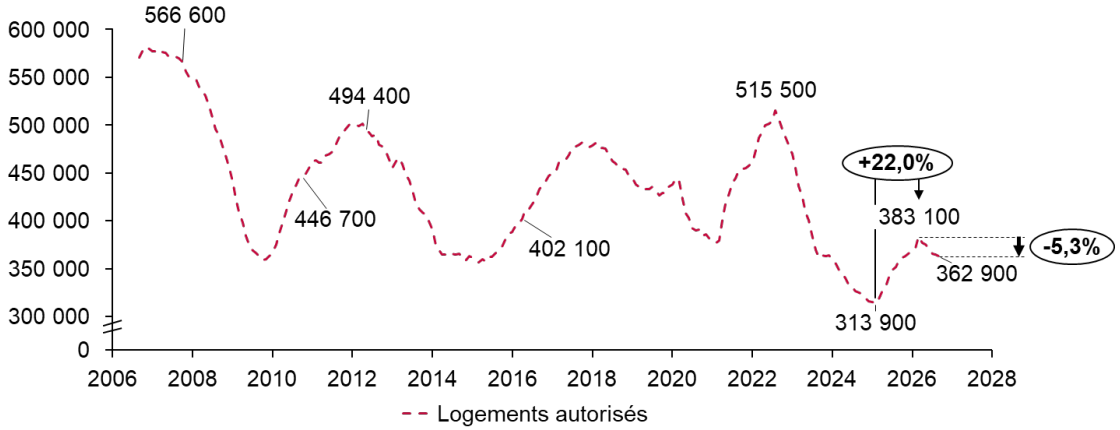
Par conséquent, en coordination avec le rapporteur général et les rapporteurs spéciaux de la mission « Outre-mer », la commission a adopté l'amendement FINC.4 sur proposition de la rapporteure spéciale, qui réduit de 30 millions d'euros les crédits alloués au contentieux de l'habitat.

En coordination, une **hausse concomitante de 30 millions d'euros des crédits a été adoptée sur la LBU** et l'article 51 du PLF a été modifié par l'amendement I-60 en première partie, afin de **supprimer l'ouverture du FNAP aux outre-mer.**

La **difficulté** qu'éprouve le secteur du **logement social à jouer son rôle contracyclique** empêche la relance d'une dynamique **dans le logement privé, de nombreuses opérations étant mixtes**. Les conditions difficiles d'octroi de crédits et la situation géopolitique et intérieure expliquent aussi la **baisse**, depuis début 2026, de **5,3 % du nombre de logements autorisés**.

Autorisations de logements sur les douze derniers mois en France métropolitaine, tout type de logements confondus

(en nombre de logements autorisés)



Source : commission des finances du Sénat, données INSEE

C. …l'investissement dans le logement peut être aussi favorisé par des évolutions de nature fiscale

Faute de crédits supplémentaires, la rapporteure spéciale estime que **plusieurs évolutions fiscales pourraient être déployées** pour relancer **l'accession à la propriété et l'investissement** dans le logement.

La création d'un **PTZ « parentalité »**, proposé par l'article 7 du PLF, apparaît nécessaire, tout comme la **facilitation des transmissions prévue à l'article 4**, pour favoriser **l'accession à la propriété des ménages** et encourager une **reprise de la natalité.**

La **relance de l'investissement**, elle, passe par un **renforcement du dispositif « Relance logement »** et par l'application **aux nouvelles locations, et non au stock**, de la **réforme de l'amortissement de la location meublée non professionnelle (LMNP),** prévue à l'article 7.

IV. La politique de la ville connaît une tendance baissière malgré la hausse des crédits ouverts pour le renouvellement urbain

A. Une baisse des moyens alloués aux actions territorialisées de la politique de la ville

Les crédits dédiés aux **actions territorialisées de la politique de la ville** sont en **baisse de 7,6 %** par rapport à la LFI pour 2026 et s'établissent à 431,2 millions d'euros. Dans ce contexte, il convient de **concentrer les efforts sur les dispositifs qui ont fait leurs preuves,** comme les **adultes-relais**, les **cités éducatives** ou le **programme de réussite éducative** (PRE). Le **soutien à** l'Établissement pour l'insertion dans l'emploi **(EPIDE)** doit en outre être poursuivi.

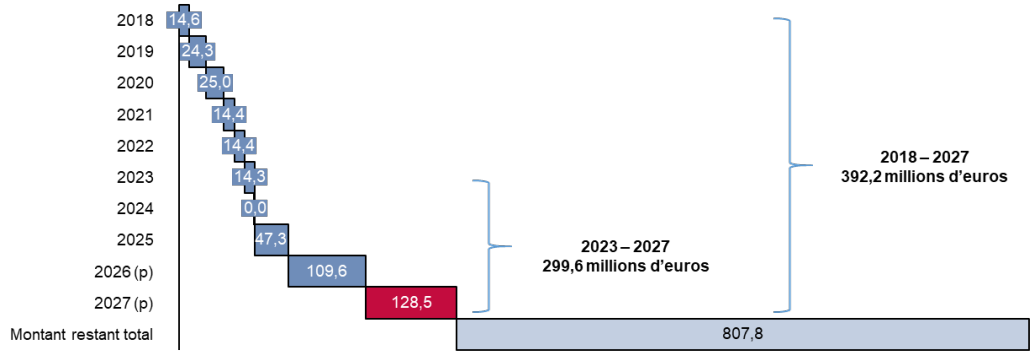
Le **soutien aux associations**, parfois centré sur une **logique de fonctionnement**, doit évoluer vers un **financement par projets** afin **d'améliorer l'efficience de la dépense**.

B. La hausse de la participation de l'État au renouvellement urbain ne permet pas d'assurer son financement à moyen terme

La rapporteure spéciale salue la **hausse de la participation de l'État au renouvellement urbain,** qui est **fixée à 128,5 millions d'euros** et permet **d'honorer la promesse d'un versement de 300 millions d'euros entre 2023 et 2027.**

Financement du Nouveau programme national de renouvellement urbain par l'État

(en millions d'euros)



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

L'avenir du financement du renouvellement urbain n'est toutefois **pas assuré**, comme la rapporteure spéciale le montrait dans son dernier contrôle budgétaire. L'État **doit s'engager sur le long-terme** et la **signature d'une nouvelle convention quinquennale avec Action Logement** avant l'élection présidentielle est **indispensable** pour achever le programme actuel et en initier un nouveau.

Réunie le 3 novembre 2026, sous la présidence de M. Thierry Cozic, 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 l'article 78 sans modification.

Réunie à nouveau le jeudi 19 novembre 2026, sous la présidence de M. Thierry Cozic, 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 permettre le redéploiement de 30 millions d'euros dédiés au contentieux de l'habitat vers la LBU dédiée au financement du logement social outre-mer. Par ailleurs, elle a décidé de proposer d'adopter l'article rattaché 78 tel que modifié par un amendement instaurant une dégressivité des aides personnelles au logement des étudiants rattachés à un foyer fiscal dont le revenu fiscal de référence est inclus dans les deux déciles les plus élevés.

POUR EN SAVOIR PLUS

La note de présentation associée

Le rapport de la rapporteure spéciale sur le projet de loi visant la relance et la décentralisation du logement

Le rapport de contrôle budgétaire de la rapporteure spéciale sur le renouvellement urbain.



Thierry COZIC
Président
Sarthe
Socialiste, Écologiste et Républicain



Sophie PRIMAS
Rapporteure spéciale
Yvelines
Les Républicains

secretariat.finances@senat.fr 01.42.34.23.28 www.senat.fr