N° 156

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2026-2027

Enregistré à la Présidence du Sénat le 19 novembre 2026

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur le projet de **loi** *de* **finances**, *considéré comme rejeté par l'Assemblée nationale, pour* **2027**,

Par Mme Christine LAVARDE,

Rapporteur général,

Sénateur

TOME III

LES MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

(seconde partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 5a
COHÉSION DES TERRITOIRES - LOGEMENT ET VILLE
(Programmes 177 « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables », 109 « Aide à l'accès au logement », 135 « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat » et 147 « Politique de la ville »)

Rapporteure spéciale : Mme Sophie PRIMAS

(1) Cette commission est composée de : M. Thierry Cozic, *président ;* Mme Christine Lavarde, *rapporteur général ;* MM. Jean-François Husson, Michel Canévet, Mme Florence Blatrix Contat, MM. Pascal Savoldelli, Raphaël Daubet, Jean-Baptiste Lemoyne, Grégory Blanc, Emmanuel Capus, Christopher Szczurek, Albéric de Montgolfier, Mme Nathalie Goulet, M. Bruno Belin, *vice-présidents ;* Mme Marie-Carole Ciuntu, M. Vincent Delahaye, Mmes Frédérique Espagnac, Sophie Primas, *secrétaires ;* MM. Rodolphe Alexandre, Gabriel Amard, Pierre Barros, Arnaud Bazin, Pierre Boileau, Mme Isabelle Briquet, M. Vincent Capo-Canellas, Mmes Maryse Carrère, Marie-Claire Carrère-Gée, Karine Daniel, M. Bernard Delcros, Mme Edwige Diaz, MM. Thomas Dossus, Daniel Fargeot, Rémi Féraud, Stéphane Fouassin, Édouard Fritch, Daniel Gibbs, Jacques Grosperrin, Jean-Raymond Hugonet, Antoine Lefèvre, Victorin Lurel, Alain Marc, Jean-Marie Mizzon, Alexandre Ouizille, Olivier Paccaud, Mme Vanina Paoli-Gagin, MM. Stéphane Sautarel, Simon Uzenat, Mme Sylvie Vermeillet, M. Jean Pierre Vogel.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (**17**ème législ.) : **3210**, **3279**, **3291** rect., **3337** rect., **3340**, **3344**, **3392**, **3394**, **3400**, **3422** et T.A. **362**

Sénat : **155** et **156** à **162** (2026-2027)

SOMMAIRE

Pages

L'ESSENTIEL..... 7

PREMIÈRE PARTIE
PRÉSENTATION GLOBALE DE LA MISSION

I. LA MISSION « COHÉSION DES TERRITOIRES » RASSEMBLE CINQ PROGRAMMES DOTÉS DE 22,5 MILLIARDS D'EUROS DE CRÉDITS DE PAIEMENT 19

A. UNE ÉVOLUTION DIFFÉRENCIÉE DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT ET DES CRÉDITS DE PAIEMENT.....19

B. LA MODIFICATION DE LA MAQUETTE BUDGÉTAIRE TRANSFÈRE LE PROGRAMME 162 « INTERVENTIONS TERRITORIALES DE L'ÉTAT » VERS LA MISSION « OUTRE-MER » 20

II. L'ENSEMBLE DES MOYENS DÉDIÉS À LA MISSION SONT LOIN D'ÊTRE RÉSUMÉS PAR LES CRÉDITS BUDGÉTAIRES QUI LUI SONT ATTRIBUÉS.....22

A. LA RELÉGATION DE LA MISSION « COHÉSION DES TERRITOIRES » AU SEPTIÈME POSTE DE DÉPENSES DU BUDGET DE L'ÉTAT 22

B. DES DÉPENSES FISCALES D'UN POIDS ÉLEVÉ.....24

C. LES OPÉRATEURS DE LA MISSION SONT FINANCÉS PAR DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES ET DES TAXES AFFECTÉES.....25

III. UNE MISSION À LA COTATION ENVIRONNEMENTALE FAVORABLE MALGRÉ DE NOMBREUX CRÉDITS CONSIDÉRÉS COMME NEUTRES 28

SECONDE PARTIE
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE LA RAPPORTEURE SPÉCIALE SUR LES PROGRAMMES « HÉBERGEMENT, LOGEMENT ET VILLE »

I. LA BUDGÉTISATION ENFIN SINCÈRE DU PROGRAMME 177 « HÉBERGEMENT, PARCOURS VERS LE LOGEMENT ET INSERTION DES PERSONNES VULNÉRABLES » 31

A. LES CRÉDITS DU PROGRAMME SONT PRESQUE INTÉGRALEMENT DÉDIÉS À L'HÉBERGEMENT D'URGENCE ET AU LOGEMENT ADAPTÉ.....31

B. LA BUDGÉTISATION DU PROGRAMME 177 OFFRE ENFIN LES MOYENS DE DÉPLOYER UN VRAI PILOTAGE DE LA POLITIQUE PUBLIQUE.....33

1. Un historique de sous-budgétisation chronique qui a centré la gestion du programme sur l'enjeu de l'adéquation entre les moyens ouverts et l'ambition de taille du parc 33

2. Une budgétisation enfin sincère en 2027 devrait permettre de financer l'engagement de 203 000 places dans le parc d'hébergement d'urgence.....36

C. UNE POLITIQUE PUBLIQUE EN DIFFICULTÉ FACE À LA HAUSSE DE LA DEMANDE EN HÉBERGEMENT ET EN LOGEMENT ADAPTÉ 38
1. La hausse de la pauvreté tend à accroître la tension sur le parc d'hébergement d'urgence ... 38
2. Un engorgement renforcé par la présence de personnes relevant du dispositif national d'accueil dans le parc de droit commun 40
3. Le parc d'hébergement d'urgence parvient de moins en moins à absorber la demande malgré un niveau au plus haut historique 42
4. Une hausse des indicateurs de la détresse sociale, reflet de l'engorgement du parc d'hébergement 44
5. Plusieurs orientations pour améliorer concrètement la réinsertion vers le logement doivent être soutenues 45

II. LE PROGRAMME 109 « AIDE À L'ACCÈS AU LOGEMENT » CONNAÎT UNE NETTE BAISSE LIÉE AU GEL DU BARÈME DES AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT ET LEUR RESTRICTION POUR LES ÉTUDIANTS ISSUS DE FOYERS AISÉS 48

A. LES CRÉDITS DU PROGRAMME DIMINUENT, EN LIEN AVEC LA RÉDUCTION DE LA SUBVENTION DE L'ÉTAT AU FONDS NATIONAL D'AIDE AU LOGEMENT 48

B. UNE STABILISATION DU PÉRIMÈTRE DU PROGRAMME QUI QUESTIONNE LE MAINTIEN DU FONDS NATIONAL D'AIDE AU LOGEMENT 49

C. UN NOUVEAU GEL DES PARAMÈTRES DE REVALORISATION DES APL POURSUIT LA TENDANCE D'UNE DÉCENNIE DE RÉDUCTION DES MOYENS ALLOUÉS AU FINANCEMENT DE CET OUTIL REDISTRIBUTIF 51

D. UNE ÉCONOMIE DE 72 MILLIONS D'EUROS SUPPLÉMENTAIRE LIÉE À LA MISE EN ŒUVRE D'UN DROIT D'OPTION ENTRE LE BÉNÉFICE DES APL POUR UN ÉTUDIANT ET L'AVANTAGE FISCAL ASSOCIÉ À SON RATTACHEMENT AU FOYER FISCAL POUR LES MÉNAGES LES PLUS AISÉS 53

III. L'EFFORT DE L'ÉTAT DANS LE PROGRAMME 135 « URBANISME, TERRITOIRES ET AMÉLIORATION DE L'HABITAT » DIMINUE À NOUVEAU MALGRÉ L'ENLISEMENT DE LA CRISE DU LOGEMENT 56

A. LES MOYENS ALLOUÉS AU LOGEMENT ET À L'URBANISME ÉVOLUENT DE FAÇON TRÈS DIFFÉRENCIÉE EN FONCTION DES ACTIONS ÉTUDIÉES 56
1. L'évolution des crédits de paiement montre une baisse globale des moyens alloués à la rénovation énergétique 56
2. Les actions budgétaires ne représentent qu'une fraction des politiques conduites pour le logement par l'État 59

B. L'EFFORT EN FAVEUR DE LA RÉNOVATION ÉNERGÉTIQUE DES LOGEMENTS POURSUIT SA NETTE DIMINUTION 59
1. Une hausse spectaculaire des autorisations d'engagement qui correspond à un simple ajustement comptable 59
2. Les crédits engagés pour la rénovation des logements poursuivent leur nette baisse, en lien avec un recentrage de la politique publique 60

C. UN SOUTIEN AUX AIDES À LA PIERRE QUI DEMEURE FRAGILE 64
1. Le maintien d'un financement a minima du Fonds national des aides à la pierre (fnap) lié au maintien de la réduction de loyer de solidarité 64
2. Le fléchage d'une partie des astreintes liées au droit opposable au logement vers le FNAP doit permettre d'accroître la construction en France métropolitaine 66
3. La légère hausse de la construction de logements sociaux en 2025 doit être analysée avec prudence 68

D. LA CRISE DU LOGEMENT PERDURE ET TOUCHE AUSSI BIEN LE LOGEMENT PRIVÉ QUE SOCIAL 70
1. Un manque d'offre lié à un niveau conjoncturellement bas des ventes de logements et à des facteurs structurels 70
2. La demande en logement pâtit d'une fragilité et d'un attentisme des potentiels propriétaires ou investisseurs 73
3. Des évolutions dans la fiscalité pourraient favoriser une relance de l'investissement dans la pierre 74
a) Certaines mesures proposées dans le projet de loi de finances pourraient modifier les conditions d'offre et de demande du marché du logement 74
b) Le dispositif « Relance logement » doit être élargi 75
c) La fiscalité actuelle est structurellement défavorable à la fluidité du marché immobilier 76

IV. LE PROGRAMME 147 « POLITIQUE DE LA VILLE » CONNAÎT UNE BAISSE DE SES CRÉDITS MALGRÉ L'ACCÉLÉRATION DES DÉCAISSEMENTS DE L'ÉTAT POUR LE NOUVEAU PROGRAMME NATIONAL DE RENOUVELLEMENT URBAIN 77

A. UNE BAISSE DES CRÉDITS MASQUANT DEUX DYNAMIQUES OPPOSÉES 77

B. FACE AU MANQUE DE FINANCEMENTS, LA POLITIQUE DE LA VILLE DOIT SE CONCENTRER SUR LES DISPOSITIFS LES PLUS EFFICACES 79

C. LA PÉRENNISATION DE LA POLITIQUE DE RENOUVELLEMENT URBAIN PASSE PAR LA SIGNATURE RAPIDE D'UNE CONVENTION QUINQUENNALE ENTRE L'ÉTAT ET ACTION LOGEMENT 82
1. Le rattrapage de la participation de l'État au financement de la politique de renouvellement urbain 82
2. La nécessité de la signature d'une convention quinquennale entre l'État et Action Logement pour assurer l'avenir de la politique de renouvellement urbain 85

EXAMEN DE L'ARTICLE RATTACHÉ 87
- *ARTICLE 78* **Droit d'option entre le bénéfice des aides personnelles au logement (APL) versées aux étudiants et les avantages en matière d'impôt sur le revenu pour les foyers les plus aisés** 87

EXAMEN PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE 107

EXAMEN EN COMMISSION 109

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES 127

LA LOI EN CONSTRUCTION 131

L'ESSENTIEL

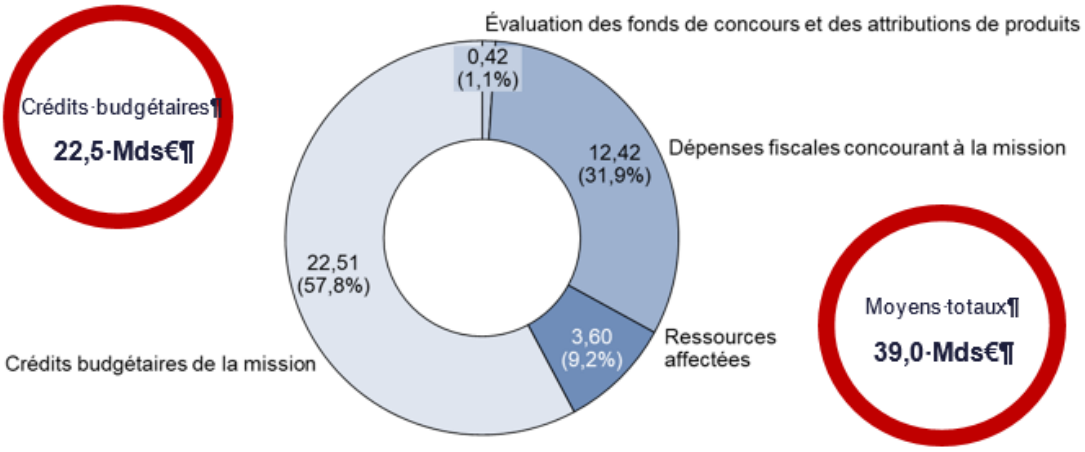
Dans un contexte de **crise pérenne du logement**, les politiques publiques de l'hébergement, du logement et de la ville semblent faire l'objet d'un **soutien mesuré de la part du gouvernement**. En effet, **malgré l'urgence, les crédits de paiement liés à la mission « Cohésion des territoires » sont 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 de la rapporteure spéciale 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)**.

(en milliards d'euros)



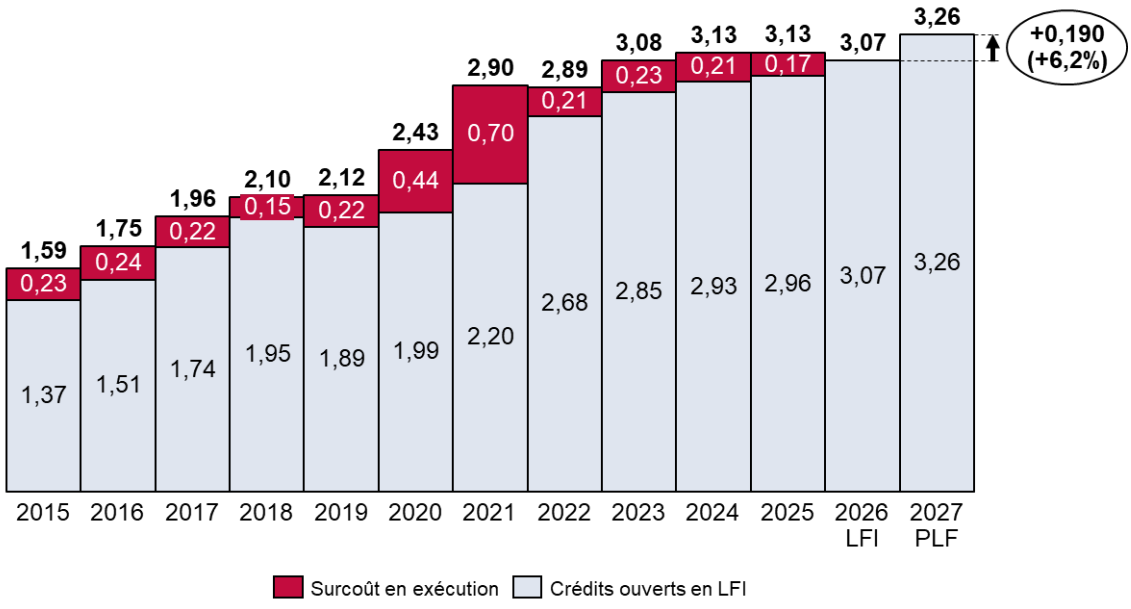
Source : commission des finances du Sénat, à partir de l'État F annexé au PLF

1. 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.

---

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.

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.

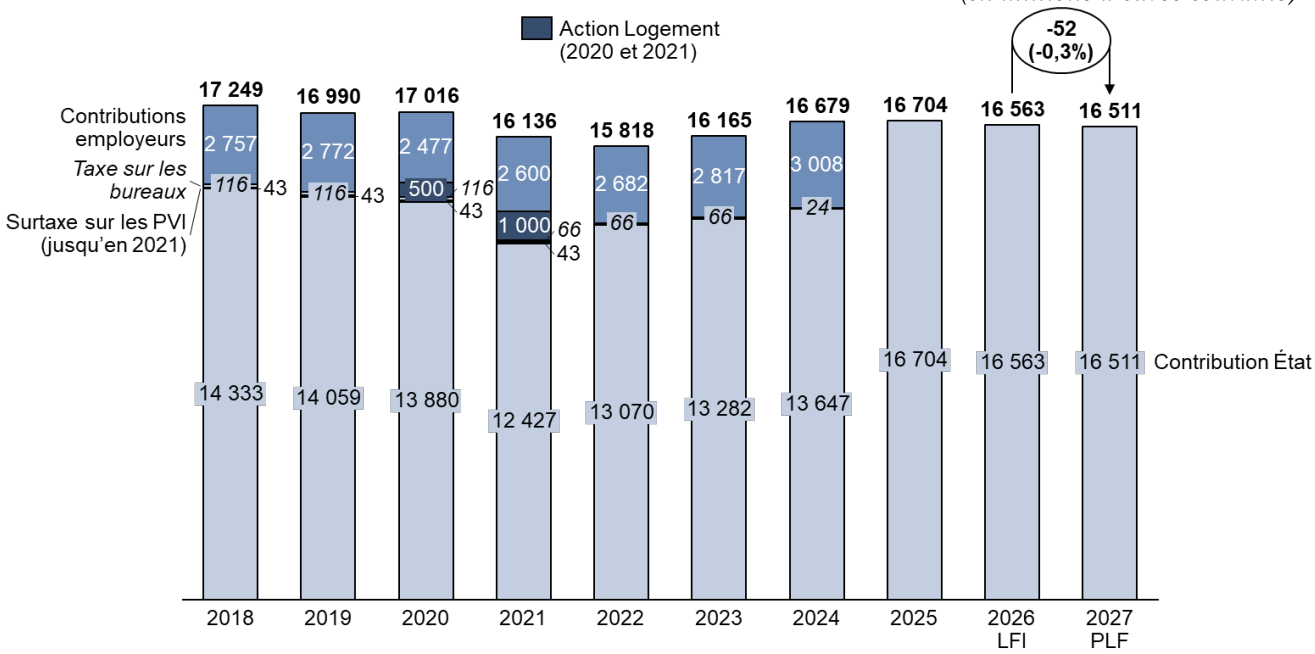
D'autre part, l'article 78, rattaché à la mission, prévoit **d'imposer aux foyers fiscaux les plus aisés de faire le choix entre**, d'une part, le **bénéfice des aides personnelles au logement (APL) versées à leurs enfants étudiants** et, d'autre part, **le gain en impôt associé au rattachement fiscal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

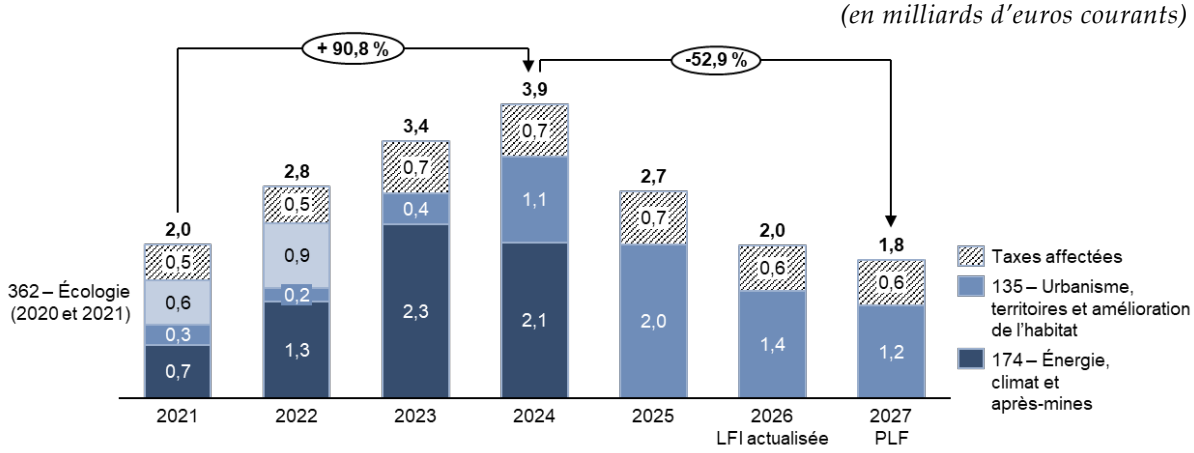
A. LA RÉDUCTION CONTINUE DU SOUTIEN À LA RÉNOVATION ÉNERGÉTIQUE PERMET UN RECENTRAGE DE CETTE POLITIQUE

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…

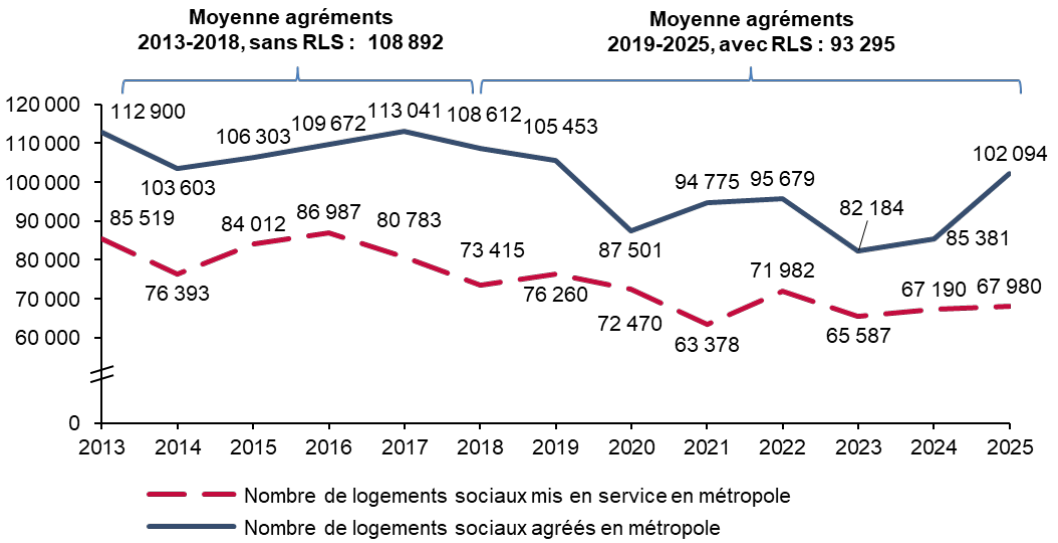
La **construction de logements sociaux**, permise par les fonds de concours apportés au programme 135 « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat » par le Fonds national des aides à la pierre, **a connu un regain en 2025.**

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.

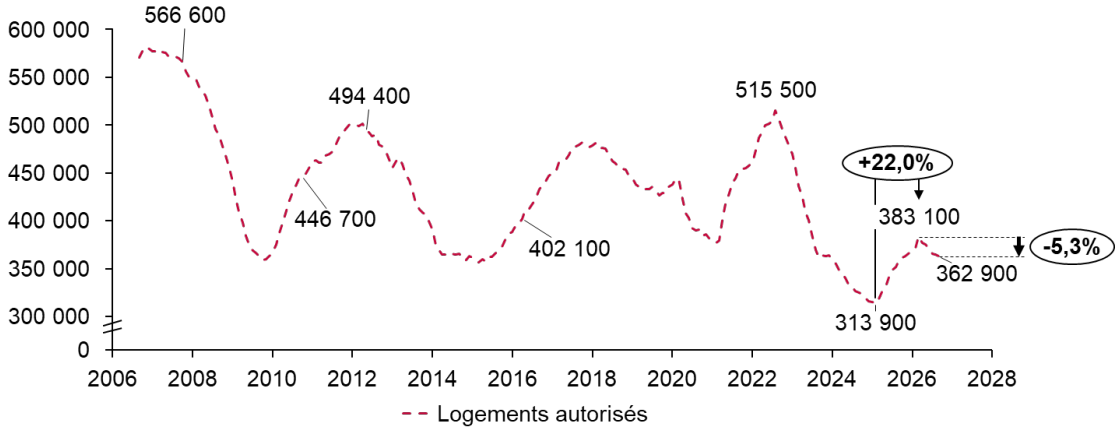
Par conséquent, en coordination avec le rapporteur général et les rapporteurs spéciaux de la mission « Outre mer », la commission a adopté l'amendement FINC.4 sur proposition de la rapporteure spéciale, qui réduit de 30 millions d'euros les crédits alloués au contentieux de l'habitat.

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.

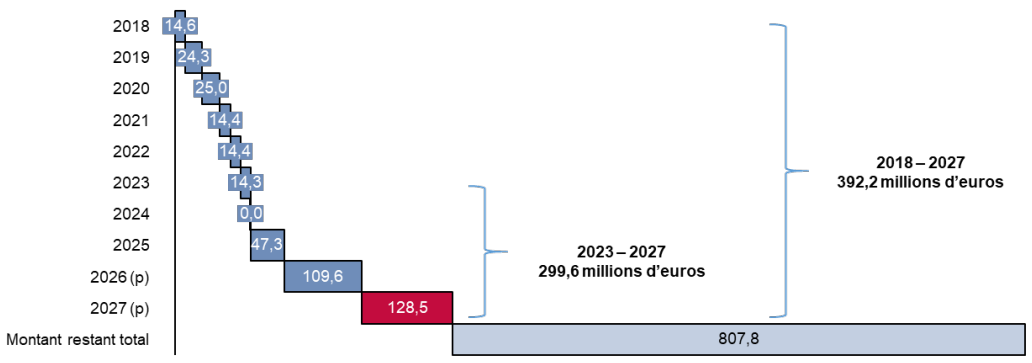
Le **soutien aux associations**, parfois centré sur une **logique de fonctionnement**, doit évoluer vers un **financement par projets** afin **d'améliorer l'efficience de la dépense**.

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.

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

À cette date, le rapporteur spécial n'avait reçu que 17,83 % des réponses.

A la date du 19 novembre, le rapporteur spécial avait reçu 67,12 % des réponses.

PREMIÈRE PARTIE
PRÉSENTATION GLOBALE DE LA MISSION

I. LA MISSION « COHÉSION DES TERRITOIRES » RASSEMBLE CINQ PROGRAMMES DOTÉS DE 22,5 MILLIARDS D'EUROS DE CRÉDITS DE PAIEMENT

A. UNE ÉVOLUTION DIFFÉRENCIÉE DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT ET DES CRÉDITS DE PAIEMENT

Les crédits de la mission « Cohésion des territoires » sont, dans le projet de loi de finances pour 2027, de **26,6 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et de 22,5 milliards d'euros en crédits de paiement (CP)**. Les AE connaissent une hausse remarquable, de 4,1 milliards d'euros, très majoritairement liées à une régularisation de la comptabilité de l'Agence nationale de l'habitat (ANAH). Elle ne correspond pas à l'ouverture de nouvelles AE mais à la mise en évidence, dans le budget général, d'AE déjà ouvertes par l'ANAH et donc de restes-à-payer. En CP, il est possible d'observer une **stabilité relative des montants**. Par rapport à la loi de finances initiale (LFI) pour 2026, les CP proposés dans le projet de loi de finances (PLF) pour 2027 sont en baisse de 32,7 millions d'euros et atteignent 22,5 milliards d'euros.

Cette **stabilisation des crédits** de la mission, qui reculent de 0,1 % en CP, est **liée à plusieurs évolutions contradictoires :**

- les crédits du **programme 177** « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables » connaissent une **hausse importante**, de 208,2 millions d'euros en AE et de 189,6 millions d'euros en CP, signe d'une **budgétisation plus sincère** ;

- les **aides personnelles au logement** (APL) portées par le programme 109 « Aide à l'accès au logement » connaissent une **contraction de 51,6 millions d'euros en AE et en CP**, sous l'effet de plusieurs mesures de maîtrise de la dépense ;

- le **programme 135** « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat » voit ses **AE s'accroître de 4,0 milliards d'euros, en hausse de 217,8 %,** en lien avec une **régularisation comptable** des AE ouvertes par l'ANAH, alors que les **CP diminuent de 151,5 millions d'euros** ;

- le **programme 112** « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » connaît une **modification de son périmètre mais conserve une quasi stabilité** en comparant les crédits de la LFI 2026 au format 2027 avec les crédits proposés dans le PLF 2027 ;

- les crédits du **programme 147 « Politique de la ville »** qui permettent de financer le renouvellement urbain ainsi que l'action spécifique

de l'État dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) **reculent de 2,8 %, soit 17,7 millions d'euros en AE et en CP.**

B. LA MODIFICATION DE LA MAQUETTE BUDGÉTAIRE TRANSFÈRE LE PROGRAMME 162 « INTERVENTIONS TERRITORIALES DE L'ÉTAT » VERS LA MISSION « OUTRE-MER »

Dans une logique de **rationalisation et d'accroissement de la lisibilité de la maquette budgétaire,** il a été décidé une modification du périmètre de la mission « Cohésion des territoires » dans le cadre du présent PLF.

Ainsi, le **programme 112** « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » **assume, à partir de 2027, les crédits à destination des territoires métropolitains qui relevaient précédemment du programme 162** « Interventions territoriales de l'État ».

Trois actions du programme 162 en 2026, concernant les régions Bretagne et Occitanie ainsi que la collectivité de Corse ont ainsi été réunies dans une **nouvelle action 15 « Interventions territoriales de l'État » et réintégrées dans le programme 112**. Il s'agit des actions suivantes :

- **l'action « Eau - Agriculture en Bretagne »,** anciennement l'action 02 du P162, dotée de 1,72 million d'euros en AE et 1,71 million d'euros en CP en 2026 ;

- **l'action « Plans d'investissement pour la Corse »**, anciennement l'action 04 du P162, dotée en 2026 de 46,6 millions d'euros en AE et 49,6 millions d'euros en CP ;

- et **l'action « Plan Littoral 21 »**, anciennement l'action 09 du P162 et permettant de lutter contre le recul du trait de côte sur le littoral de la région Occitanie, dotée de 7,9 millions d'euros en AE et de 6,5 millions d'euros en CP en 2026.

Dès lors, le **P112 connaît dans le PLF 2027 un transfert de 56,3 millions d'euros en AE et de 57,8 millions d'euros en CP** lié au rattachement de ces programmes d'intervention territoriale de l'État en métropole depuis le P162.

Le reste des crédits du P162, liés à des **enjeux ultramarins** comme la contamination au chlordécone ou encore la prolifération des algues sargasses, **sont maintenus dans ce programme qui est désormais rattaché à la mission « Outre-mer ».**

En 2027, la mission « Cohésion des territoires » ne porte donc plus que **cinq programmes**.

Évolution des crédits de la mission « Cohésion des territoires »

(en millions d'euros et en pourcentage)

		Exécution 2025	LFI 2026 format 2027	PLF 2027	PLF 2027 / crédits totaux 2026 format 2027			FDC et ADP 2027
					montant	*en %*	*corrigé inflation*	
177 – Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables	AE	3 103,2	3 047,0	3 255,3	*+ 208,2*	*+ 6,8 %*	*+ 4,9 %*	0,2
	CP	3 132,3	3 071,8	3 261,4	*+ 189,6*	*+ 6,2 %*	*+ 4,3 %*	0,2
109 – Aide à l'accès au logement	AE	16 655,7	16 572,1	16 520,5	*- 51,6*	*- 0,3 %*	*- 2,1 %*	
	CP	16 655,6	16 572,1	16 520,5	*- 51,6*	*- 0,3 %*	*- 2,1 %*	
135 – Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat	AE	3 136,9	1 838,3	5 835,1	*+ 3 996,7*	*+ 217,4 %*	*+ 211,8 %*	523,8
	CP	2 844,8	1 945,4	1 793,9	*- 151,5*	*- 7,8 %*	*- 9,4 %*	352,8
112 – Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire	AE	310,0	335,9	344,0	*+ 8,1*	*+ 2,4 %*	*+ 0,6 %*	65,7
	CP	387,5	321,3	319,8	*- 1,5*	*- 0,5 %*	*- 2,2 %*	66,5
147 – Politique de la ville	AE	555,6	636,7	619,1	*- 17,7*	*- 2,8 %*	*- 4,5 %*	1,5
	CP	555,2	636,7	619,1	*- 17,7*	*- 2,8 %*	*- 4,5 %*	1,5
162 – Interventions territoriales de l'État (pour rappel)	AE	96,6	0,0	0,0	*Programme rattaché à la mission « Outre-mer »*			
	CP	130,5	0,0	0,0				
Total mission	**AE**	**23 858,0**	**22 430,2**	**26 573,9**	***+ 4 143,7***	***+ 18,5 %***	***+ 16,4 %***	**591,0**
	CP	**23 706,0**	**22 547,4**	**22 514,8**	***- 32,7***	***- 0,1 %***	***- 1,9 %***	**420,8**

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

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

II. L'ENSEMBLE DES MOYENS DÉDIÉS À LA MISSION SONT LOIN D'ÊTRE RÉSUMÉS PAR LES CRÉDITS BUDGÉTAIRES QUI LUI SONT ATTRIBUÉS

A. LA RELÉGATION DE LA MISSION « COHÉSION DES TERRITOIRES » AU SEPTIÈME POSTE DE DÉPENSES DU BUDGET DE L'ÉTAT

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

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

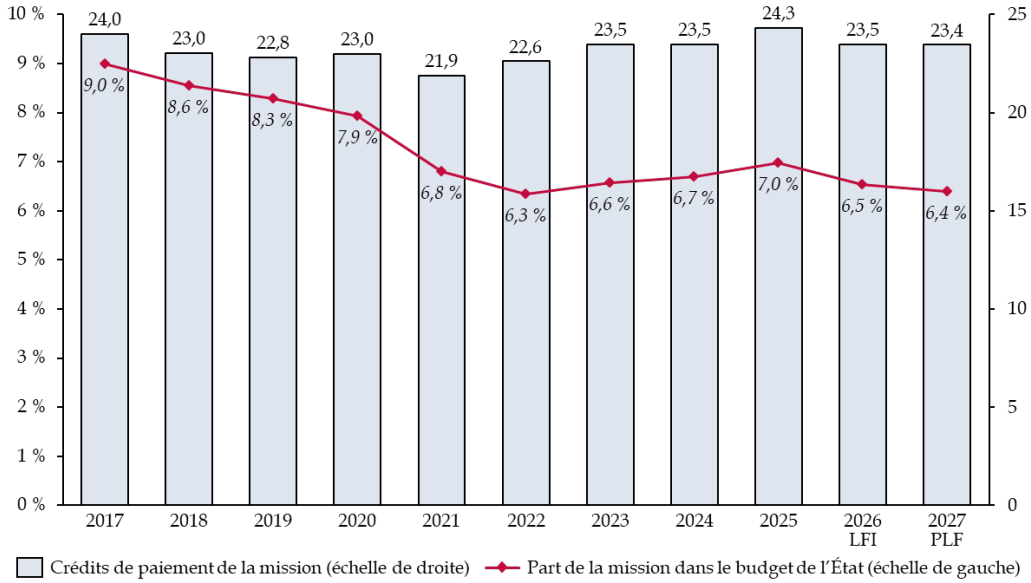
Dans le périmètre des dépenses de l'État, la **mission « Cohésion des territoires » constitue la septième mission du budget générale la plus dotée en CP**, hors remboursements et dégrèvements. Elle représente **6,4 % de l'engagement total** prévu pour 2027, soit 23,4 milliards d'euros sur 366,6 milliards d'euros.

Il est dès lors possible de constater une é**rosion progressive mais continue** de l'importance accordée à la mission au sein des dépenses de l'État. En effet, lors de l'exécution 2017, la mission « Cohésion des territoires » représentait encore le **cinquième poste** de dépenses et **9,0 % de l'engagement total**.

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

Évolution des crédits de paiement de la mission « Cohésion des territoires » et par dans le budget de l'État depuis 2017

(en milliards d'euros courants et en pourcentage)



Note : le périmètre est celui des missions du budget général dans le périmètre des dépenses, hors mission « Remboursements et dégrèvements ».

Source : commission des finances du Sénat, à partir des réponses au questionnaire du rapporteur général

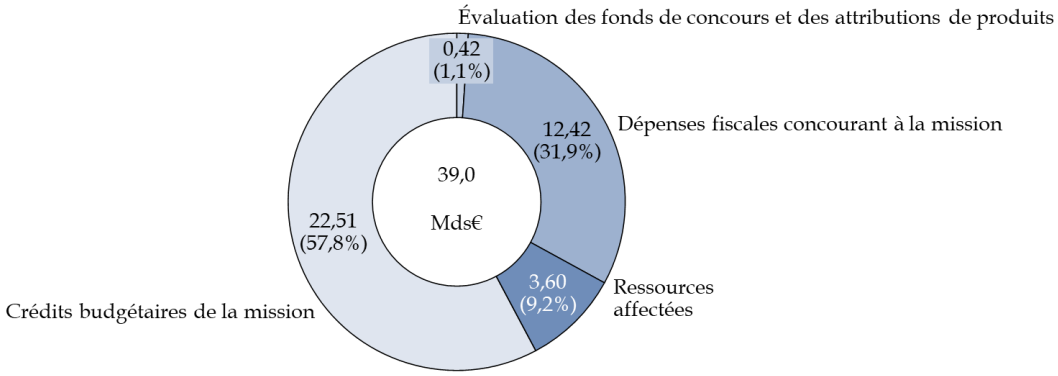
En outre, la mission se distingue des autres par le montant élevé des **dépenses fiscales qui lui sont rattachées**. Ces dernières atteignent 12,4 milliards d'euros en 2027. La mission est la troisième, après les missions « Solidarité, insertion et égalité des chances » et « Économie », en termes de volume de dépenses fiscales rattachées.

La mission se caractérise enfin par un **niveau notable de fonds de concours et attributions de produits**, atteignant 0,48 milliard d'euros, et de **ressources affectées**, qui s'élèvent à 3,60 milliards d'euros.

L'ensemble des moyens de la mission s'élève ainsi à **39,0 milliards d'euros, en hausse de 3,4 milliards d'euros** par rapport aux moyens recensés dans l'état F du projet de loi de finances pour 2026, soit **+ 9,7 % en euros courants**.

Moyens globaux alloués à la mission « Cohésion des territoires »

(en milliards d'euros et en pourcentage)



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

B. DES DÉPENSES FISCALES D'UN POIDS ÉLEVÉ

Le montant total des **dépenses fiscales** est de **12,4 milliards d'euros**, pour l'essentiel rattachées au programme 135 « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat ». Il s'agit d'une légère hausse par rapport au montant indiqué dans les PLF pour 2026, qui était de 11,7 milliards d'euros.

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

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

(en millions d'euros)

Numéro et libellé	Chiffrage 2024	Chiffrage 2025	Prévision 2026	Prévision 2027
Taux de 10 % pour les travaux d'amélioration, de transformation, d'aménagement et d'entretien (hors TVA à 5,5 % *infra*)	2 195	2 250	2 300	2 470
Déduction des dépenses de réparations et d'amélioration sur les revenus fonciers	1 990	2 090	2 190	2 290
Réductions d'impôt sur le revenu en faveur de l'investissement locatif intermédiaire (dispositifs Duflot et Pinel)	1 469	1 493	1 349	1 199
Taux de 5,5 % pour les travaux d'amélioration de la qualité énergétique des locaux à usage d'habitation achevés depuis plus de deux ans	935	895	915	980
Crédit d'impôt « Prêt à taux zéro » et « Prêt à taux zéro renforcé PTZ+ »	652	697	869	1 165

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

À l'inverse, le coût de la dépense fiscale liée à l'investissement ***via*** le **dispositif Pinel**, qui favorise l'investissement locatif, **tend à se réduire d'année en année. En effet, son fait générateur s'est achevé le 31 décembre 2024 :** cette dépense fiscale devrait n'avoir plus aucune incidence budgétaire en 2038.

Enfin, le crédit d'impôt « Prêt à taux zéro » (PTZ) voit son incidence budgétaire s'accroître, en lien avec son extension à tout le territoire pour les logements neufs et le logement collectif dans la loi de finances initiale pour 2025 [1]. Ces conditions élargies s'appliquent pour les PTZ émis entre le 1er avril 2025 et le 31 décembre 2027. L'adoption de l'article 7 du présent PLF pour 2027, en outre, pourrait accroître la dépense liée à ce crédit d'impôt avec la mise en œuvre du PTZ « parentalité ».

C. LES OPÉRATEURS DE LA MISSION SONT FINANCÉS PAR DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES ET DES TAXES AFFECTÉES

Le programme 135 « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat » est chef de file pour quatre opérateurs, mais n'apporte des crédits budgétaires que pour l'**Agence nationale de l'habitat (ANAH), qui recevrait plus de 1,2 milliard d'euros de ce programme en CP pour 2027, et 5,4 milliards d'euros en AE.** Le montant des AE, pour 2027, sort des ordres de grandeurs ordinaires en lien avec une régularisation technique.

Il est possible de constater, **d'années en années, une réduction drastique** de la subvention versée à l'ANAH. En effet, les crédits versés à l'opérateur, qui étaient issus de deux programmes[2], atteignaient **3,8 milliards d'euros en AE et 3,2 milliards d'euros en CP en 2024**.

L'opérateur disposant du personnel le plus important demeure l'**Agence nationale de la cohésion des territoires (**ANCT), rattachée au programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire », avec **333 équivalents temps plein travaillés** (ETPT) sous plafond d'emploi en 2027. Depuis 2024, toutefois, **les effectifs de l'ANCT ont été réduits de 46 ETPT, soit une réduction de 12,1 % en trois ans.**

---

[1] *Article 90 de la loi n° 2025-127 du 14 février 2025 de finances pour 2025.*

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

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

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

Opérateur et programme			LFI 2026	PLF 2027	PLF 2027 / LFI 2026
Agence nationale de l'habitat (ANAH)	135	AE	1 506,4	5 405,8	+ 3 899,4
		CP	1 535,3	1 232,9	- 302,4
		Emplois	287	287	-
Agence nationale de contrôle du logement social (ANCOLS)	135	AE		-	-
		CP		-	-
		Emplois	133	133	-
Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS)	135	AE		-	-
		CP		-	-
		Emplois	29	29	-
Fonds national des aides à la pierre (FNAP)	135	AE		-	-
		CP		-	-
		Emplois		-	-
Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT)	112	AE	66,6	56,8	- 9,8
		CP	66,6	56,8	- 9,8
		Emplois	338	333	- 5

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

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

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

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

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

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

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

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

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

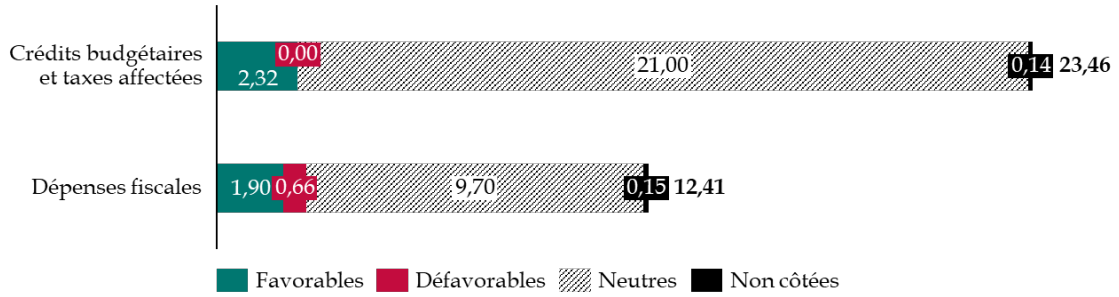
III. UNE MISSION À LA COTATION ENVIRONNEMENTALE FAVORABLE MALGRÉ DE NOMBREUX CRÉDITS CONSIDÉRÉS COMME NEUTRES

Le rapport relatif à l'impact environnemental du budget annexé au PLF 2027 considère que les crédits budgétaires, taxes affectées et dépenses fiscales de la mission « Cohésion des territoires » seraient globalement plus favorables que défavorables. On comptabilise ainsi **4,22 milliards d'euros de crédits, taxes affectées et dépenses fiscales favorables,** contre **0,66 milliard d'euros qui seraient défavorables.**

Néanmoins, **85,6 % de ces crédits sont considérés comme neutres, une proportion en hausse par rapport à 2026 où elle s'établissait à 84,5 %**. Le rapport relatif à l'impact environnemental du budget considère ainsi que les **crédits budgétaires** finançant **les aides personnelles au logement, l'hébergement d'urgence et la politique de la ville n'ont pas d'incidence positive ou négative sur l'environnement.**

Cotation environnementale de la mission « Cohésion des territoires »

(en milliards d'euros)



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

Les **dépenses considérées comme favorables** à l'environnement sont en particulier celles qui **contribuent à la lutte contre l'artificialisation des sols, à la rénovation énergétique des logements, ou à la dépollution et à la gestion des déchets**. Ainsi, le dispositif **MaPrimRénov'**, ou les crédits pour la rénovation énergétique du parc social sont cotés favorablement. De même, les actions des **établissements publics fonciers (EPF)**, financées par la taxe spéciale d'équipement, intègrent les crédits favorables. Les dépenses fiscales sont également considérées comme favorables lorsqu'elles incitent à la rénovation thermique.

À l'inverse, les dépenses jugées **défavorables** sont celles qui tendent à accroître l'artificialisation. Ces dernières ont en effet tendance à encourager le développement de logements neufs, ce qui accroît les émissions de gaz à effet de serre. Par conséquent, les **dispositifs de type « Pinel » ou « prêt à taux zéro »**, auxquels est appliquée une quote-part afin d'identifier leur part « artificialisante », sont intégrés au sein des dépenses défavorables.

SECONDE PARTIE
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE LA RAPPORTEURE SPÉCIALE SUR LES PROGRAMMES « HÉBERGEMENT, LOGEMENT ET VILLE »

I. LA BUDGÉTISATION ENFIN SINCÈRE DU PROGRAMME 177 « HÉBERGEMENT, PARCOURS VERS LE LOGEMENT ET INSERTION DES PERSONNES VULNÉRABLES »

A. LES CRÉDITS DU PROGRAMME SONT PRESQUE INTÉGRALEMENT DÉDIÉS À L'HÉBERGEMENT D'URGENCE ET AU LOGEMENT ADAPTÉ

Le programme 177 « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables » porte la **politique d'hébergement et d'accès au logement** des personnes sans abri ou mal logées. Doté de **3,261 milliards d'euros en crédits de paiement (CP) pour 2027**, il se compose de trois actions dont les crédits sont très inégaux.

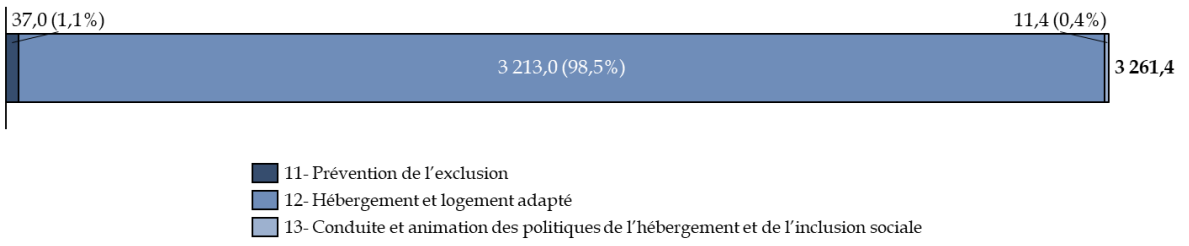
L'**action 11** « Prévention de l'exclusion » représente 1,1 % des CP et finance des **actions diverses**, principalement de développement d'aires d'accueil des gens du voyage, comme l'allocation de logement temporaire « ALT 2 » versée à des gestionnaires locaux, et de prévention des expulsions locatives,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

L'**action 12** « Hébergement et logement adapté » comprend 98,5 % des CP. Elle porte les politiques de **veille sociale**, d'**hébergement d'urgence** et de **logement adapté**.

L'**action 14** « Conduite et animation des politiques de l'hébergement et de l'inclusion sociale » représente enfin 0,4 % des CP. Elle finance des **actions de pilotage du secteur de l'accueil, de l'hébergement et de l'insertion** (AHI), ainsi qu'un **soutien aux fédérations locales des centres sociaux**.

Répartition des crédits par action du programme 177 dans le PLF 2027

(en millions d'euros et en %)



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

Le programme ne connaît pas **d'évolution significative de son périmètre** dans le présent PLF. Seuls **350 000 euros y sont transférés** depuis le programme 217 « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables ». Ils correspondent aux **frais de fonctionnement de la délégation interministérielle à l'hébergement d'urgence (DIHAL),** qui anime la politique interministérielle financée par le programme.

Le PLF pour 2027 prévoit le **maintien de la taille du parc d'hébergement d'urgence à son niveau de 203 000 places**, soit une stabilisation au niveau historique atteint en 2021.

Le **programme 177** est doté dans son ensemble, dans le PLF pour 2027, de **3,255 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et de 3,261 milliards d'euros en CP**, dont 3,213 milliards d'euros pour l'hébergement. **Cette hausse de 184 millions d'euros sur l'action 12** par rapport à la LFI pour 2026, soit + 4,2 % en prenant en compte l'inflation, permet **enfin d'atteindre une budgétisation sincère pour le programme.**

Évolution des crédits par action du programme 177

(en millions d'euros et en %)

		LFI 2026	PLF 2027	Évolution PLF 2027 / LFI 2026		
				montant	*%*	*corrigé inflation*
11 – Prévention de l'exclusion	AE	34,6	37,0	+ 2,4	+ 7,0 %	+ 5,1 %
	CP	34,6	37,0	+ 2,4	+ 7,0 %	+ 5,1 %
12 – Hébergement et logement adapté	AE	3 003,9	3 206,8	+ 202,9	+ 6,8 %	+ 4,9 %
	CP	3 028,7	3 213,0	+ 184,3	+ 6,1 %	+ 4,2 %
14 – Conduite et animation des politiques de l'hébergement et de l'inclusion sociale	AE	8,2	11,4	+ 3,2	+ 39,5 %	+ 37,1 %
	CP	8,2	11,4	+ 3,2	+ 39,5 %	+ 37,1 %
Total programme 177	**AE**	3 046,7	3 255,3	+ 208,6	+ 6,8 %	+ 5,0 %
	CP	3 071,4	3 261,4	+ 190,0	+ 6,2 %	+ 4,3 %

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

La hausse des crédits constatée pour l'hébergement d'urgence et le logement adapté accompagne une augmentation de l'ensemble des moyens du programme. En effet, les crédits de **l'action 14 connaissent une très nette hausse** en proportion, avec + 39,5 % par rapport à la LFI 2026. De même, l**es dispositifs de prévention de l'exclusion portés par l'action 11 s'accroissent de 5,1** % entre la LFI 2026 et le PLF 2027. Il s'agit, toutefois d'un **effet de rattrapage après une ouverture de crédits en baisse en 2026 par rapport à 2025.** L'exécution de l'action 11, en 2025, s'est d'ailleurs stabilisée à

42,6 millions d'euros, soit 5,6 millions d'euros de plus que les crédits proposés dans le PLF pour 2027.

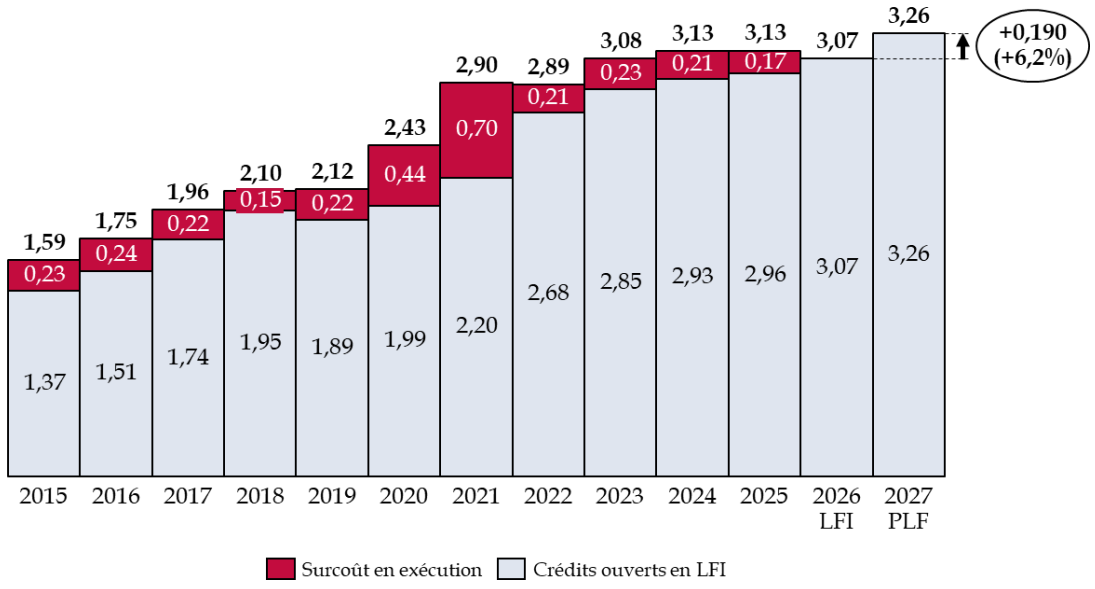
B. LA BUDGÉTISATION DU PROGRAMME 177 OFFRE ENFIN LES MOYENS DE DÉPLOYER UN VRAI PILOTAGE DE LA POLITIQUE PUBLIQUE

1. Un historique de sous-budgétisation chronique qui a centré la gestion du programme sur l'enjeu de l'adéquation entre les moyens ouverts et l'ambition de taille du parc

Pendant près de vingt ans, les **crédits ouverts en LFI sur le programme 177 ont été en-deçà**, parfois largement, des crédits **exécutés** en fin d'année. **Le Sénat**, par la publication annuelle de rapports budgétaires, mais aussi de travaux de contrôle spécifiques en 2016[1], 2019[2] et 2021[3], **a largement documenté cette situation.** Plus récemment, elle a été mise en évidence dans la revue de dépense[4] qu'a connu le programme au premier semestre 2025.

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

---

[1] *Philippe Dallier, L'hébergement d'urgence sous forte tension : sortir de la gestion dans l'urgence, rapport d'information n° 193 (2016-2017), déposé le 7 décembre 2016.*

[2] *Guillaume Arnell, Jean-Marie Morisset, Hébergement d'urgence : renforcer le pilotage pour mieux maîtriser les financements, rapport d'information n° 614 (2018-2019), déposé le 26 juin 2019.*

[3] *Philippe Dallier, Politique d'hébergement d'urgence, rapport d'information n° 632 (2020-2021), déposé le 26 mai 2021.*

[4] *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.*

Cette budgétisation insincère, comme le font remarquer les inspections, a longtemps « *nuit au pilotage du parc et à la gestion financière des opérateurs*. ». Ses **effets pervers ont été une nouvelle fois** mis en valeur récemment par le travail de la Cour des comptes[1] sur les relations entre l'État et les associations gestionnaires de structures d'hébergement.

D'une part, la **réserve sur le programme**, qui concernait 4 % des crédits entre 2019 et 2022, puis 5 % depuis 2023 et même 5,5 % en 2025 et 2026, a été **systématiquement levée**. En outre, la loi de finances de fin de gestion est venue abonder les crédits manquants. Cette situation répétée cause une **perte du sens de la mise en réserve :** le programme 177, composé de dépenses pour la plupart assimilables à des dépenses de guichet, ne peut, en gestion, se permettre de geler les crédits alors que les moyens disponibles sont insuffisants pour atteindre l'objectif de places arbitré.

Comme le recommande la Cour des comptes et comme le souhaite la DIHAL, la fixation d'un taux réduit de mise en réserve, à 0,5 %, serait une étape vers une meilleure capacité à financer la politique publique.

En 2026, la situation s'est améliorée mais la sous-budgétisation demeure : l'ouverture de plusieurs dizaines de millions d'euros dans le **projet de loi de fin de gestion** (PLFG) seront nécessaires pour achever l'année. En effet, à ce stade, la DIHAL indique qu'au regard des prévisions d'exécution, « *la levée intégrale de la réserve de précaution sera nécessaire* ». Cette levée permettra essentiellement de couvrir les dépenses d'hébergement d'urgence « *correspondant au niveau de parc arbitré par le Gouvernement* »[2]. La DIHAL explique toutefois que l'arbitrage interministériel du printemps 2026, qui a confirmé le maintien à 203 000 places pour le parc d'hébergement d'urgence, « *prévoit la* ***mise en œuvre d'économies en gestion pour limiter le besoin d'ouverture de crédits complémentaires*** », sans plus de précisions.

D'autre part, la pérennité financière des structures et des associations engagées dans la mise en œuvre de la politique d'hébergement d'urgence est mise en danger par cette gestion sous contrainte. Lors de la table ronde des associations menée par la rapporteure spéciale, la **difficulté à prévoir le niveau de subvention de l'État affecte les capacités d'investissements de ces structures pour améliorer ou maintenir en état le parc**. La Cour des comptes montrait ainsi que, dans le parc d'hébergement d'urgence généraliste, les **versements de l'État étaient concentrés sur la fin de l'année**, ce qui oblige les associations à mettre à contribution leur trésorerie de façon disproportionnée. À titre d'exemple, en 2023, 52 % des crédits étaient versés dans les trois derniers mois de l'année 2023, dont 21 % pour le seul mois de décembre, une situation similaire à celle en 2022.

---

[1] *Cour des comptes, Les relations entre l'État et les gestionnaires de structures d'hébergement, 2 juillet 2024.*

[2] *Réponses au questionnaire de la rapporteure spéciale.*

Cette **logique de contrainte financière tend à accroître les coûts en gestion :** certaines structures qui mettent en œuvre la politique d'hébergement doivent ouvrir des lignes de trésorerie infra-annuelle en empruntant à court-terme auprès des banques afin de tenir jusqu'à l'obtention des subventions. Les taux pratiqués pour ces emprunts de court-terme sont élevés et constituent une perte sèche évitable.

Le défaut de sincérité observé jusqu'en 2026 a en outre **empêché de rechercher des économies**. Ainsi, la revue de dépense précitée[1] explicite que la mise en œuvre de la première proposition ,à savoir « *mettre à disposition les crédits correspondant aux engagements prévisibles de l'État dès la loi de finances initiale* », doit précéder toute politique de rationalisation de la politique publique.

Enfin, la rapporteure spéciale rappelle que **l'insincérité budgétaire du programme a empêché la mise en œuvre de mesures nouvelles pourtant votées par le Parlement**. Ainsi, en 2025, à l'issue de la navette et des négociations de la commission mixte paritaire, deux amendements avaient été retenus pour accroître de 2 000 places le parc d'hébergement, en faveur des femmes proches de la maternité et des enfants, pour un montant de 20 millions d'euros. Ces crédits avaient été **fléchés pour réduire le besoin de financement déjà existant sur le programme 177.**

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

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

- les amendements identiques II-1860 et II-2163, repris partiellement, devaient permettre l'ouverture de 1 000 places pour les enfants ;

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

L'ensemble des crédits supplémentaires ouverts par ces deux amendements atteignait 20,6 millions d'euros sur le programme 177 pour 2025.

Source : commission des finances du Sénat

La **LFI pour 2026**, adoptée à l'issue de l'engagement de la responsabilité du gouvernement, conformément au troisième alinéa de l'article 49 de la Constitution, **n'a pas prévu de nouvelles mesures pour le**

[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.*

programme 177. Toutefois, au vu de l'insincérité du budget initial du programme, un scénario similaire à celui de 2025 aurait pu se reproduire.

La rapporteure spéciale rappelle ainsi que la mise en œuvre des mesures votées par le Parlement ne saurait être remise en cause par l'insincérité de la budgétisation initiale.

2. Une budgétisation enfin sincère en 2027 devrait permettre de financer l'engagement de 203 000 places dans le parc d'hébergement d'urgence

Le **maintien de l'objectif de 203 000 places ouvertes** dans le parc d'hébergement d'urgence, soit un niveau équivalent à celui de 2025 et de 2026, permet d'effectuer une comparaison de la budgétisation à objectif équivalent.

Ainsi, **on constate une hausse de 190 millions d'euros des CP** sur le programme par rapport à la LFI pour 2026. Comme l'indique la DIHAL[1], « c*ette augmentation de l'enveloppe en LFI permet d'acter la sincérisation complète du budget du programme 177.* ».

La rapporteure spéciale estime que cette évolution doit être saluée. Toutefois, il ne s'agit ni plus ni moins qu'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.

Plus précisément, dans **l'action 12 « Hébergement et logement adapté »**, qui finance les principaux dispositifs du programme 177, **les crédits sont en hausse de 202,9 millions d'euros en AE et de 184,6 millions d'euros en CP. Cela fait suite à une augmentation de la budgétisation de 110,9 millions d'euros en AE et en CP entre la LFI pour 2025 et la LFI pour 2026**.

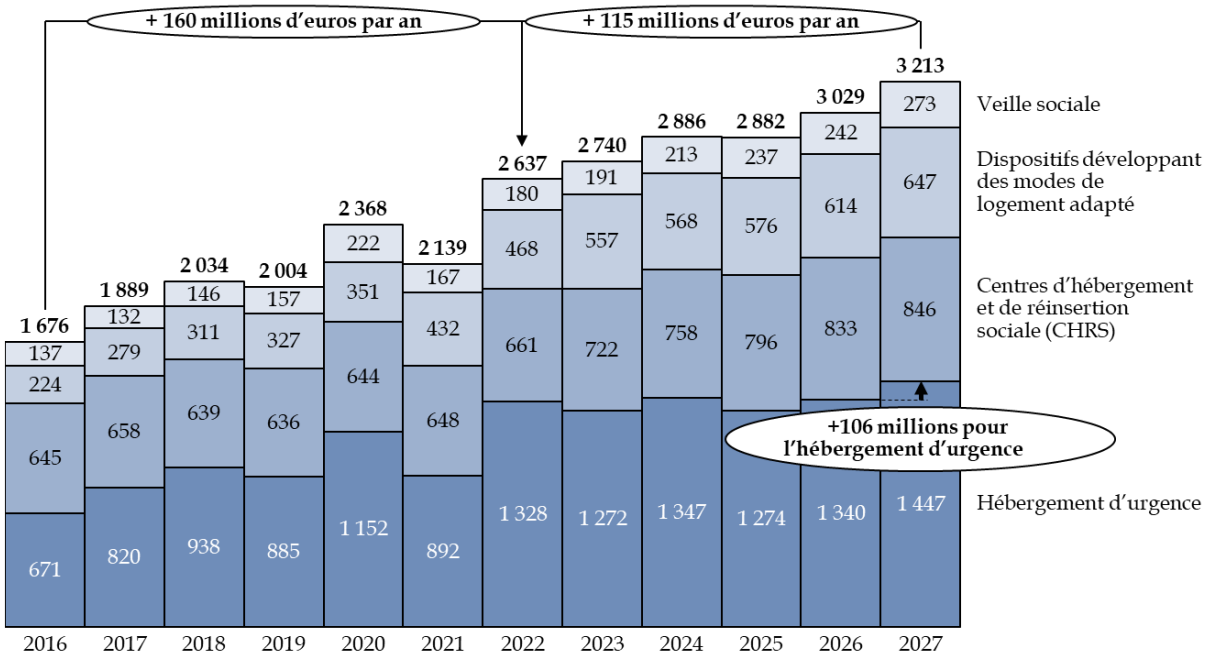
La moyenne de la hausse **des crédits sur cette action était considérable entre 2016 et 2022,** avec une hausse de près de 160 millions d'euros chaque année, en lien avec une augmentation du nombre de places d'hébergement.

Depuis 2022, la **stabilisation du nombre de places** a permis une **hausse moins dynamique des dépenses**, qui n'ont cessé de s'accroître toutefois sous **l'effet de l'inflation et du rattrapage de la sous-budgétisation** de l'action. La moyenne de la hausse entre 2022 et 2027 est de 115 millions d'euros° par an.

[1] *Réponses au questionnaire budgétaire.*

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

(en millions d'euros proposé dans le PLF)



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

Comme l'indique le graphique, c'est surtout la **brique réservée à l'hébergement d'urgence** qui connaît l'évolution de dynamique la plus marquée. Sa part dans les crédits de l'action est passée de 40 % en 2016 à 45 % en 2027, avec toutefois un plateau depuis que la taille du parc se stabilise.

Entre 2026 et 2027, une hausse de **106 millions d'euros en CP est prévue sur cette ligne budgétaire, soit 67 % de la hausse des crédits prévue pour l'action. Il apparaît ainsi que le manque de sincérité de la budgétisation se concentrait sur le parc d'hébergement d'urgence, plus encore que pour les autres interventions.**

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

Les crédits consacrés à la **veille sociale** sont de 272,9 millions d'euros, en augmentation de 31,4 millions d'euros, afin d'accompagner la montée en puissance des services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO), dont la mission est la répartition des demandeurs dans les centres. Dans ce dispositif, 500 équivalents temps plein (ETP) ont été créés en 2024, pour tenter d'infléchir la dynamique de réduction des demandes non pourvues (voir *infra*).

Les crédits des dispositifs de **logement adapté** confirment aussi leur renforcement, avec 647,2 millions d'euros budgétés, soit une croissance de + 32,9 millions d'euros après un accroissement de 38,8 millions d'euros en 2026. Ce dispositif s'inscrit dans les objectifs du second plan Logement d'abord 2023-2027, qui vise à créer 30 000 nouvelles places en intermédiation locative dans le parc locatif privé, 10 000 nouvelles places en pensions de famille et résidences accueil et de relancer la production de résidences sociale.

Enfin, les crédits dédiés aux **centres d'hébergement et de réinsertion sociale** (CHRS) sont en croissance à hauteur de 13,7 millions d'euros, pour atteindre une dotation de 846,4 millions d'euros en 2027. **Ces structures permettent un accueil intensif et pluridisciplinaire en vue d'une réinsertion plus complète**. Les accueillis participent aux charges et versent une contribution. Par conséquent, ce dispositif s'adresse à un public qui est déjà entré dans une phase de réinsertion et **ne peut se substituer à l'hébergement d'urgence.**

C. UNE POLITIQUE PUBLIQUE EN DIFFICULTÉ FACE À LA HAUSSE DE LA DEMANDE EN HÉBERGEMENT ET EN LOGEMENT ADAPTÉ

1. La hausse de la pauvreté tend à accroître la tension sur le parc d'hébergement d'urgence

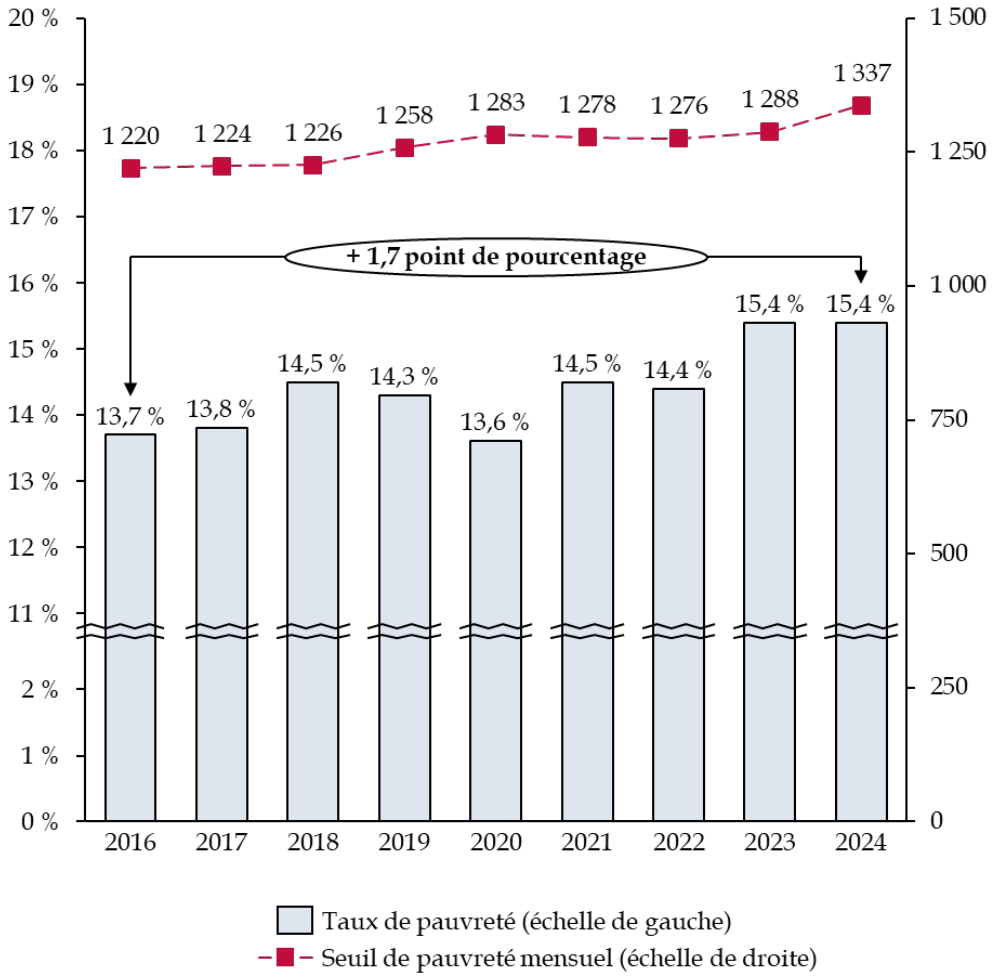
Plusieurs indicateurs montrent une hausse de la précarité et de la pauvreté en France, qui a pour impact concret une hausse des besoins en logement adapté.

Cette hausse est notamment visible pour le taux de chômage en France métropolitaine, qui repart à la hausse en France depuis 2022. En effet, alors qu'il atteignait un point bas, à 7,2 % au sens du Bureau international du travail, au troisième trimestre 2022, ce dernier était remonté à 8,3 % au deuxième trimestre 2026.

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

Évolution du taux de pauvreté et du seuil de pauvreté mensuel en France métropolitaine

(en pourcentage et en euros)



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

La **hausse du seuil de pauvreté** indique aussi que, pour un **niveau de ressources stable entre 2023 et 2024**, une même personne pourrait basculer dans la pauvreté. L'absence de hausse des salaires, le manque de dynamisme du secteur économique et le gel de certaines prestations sociales, contribue ainsi à l'accroissement de la pauvreté et, à terme, à une hausse de la demande en hébergement d'urgence.

La DIHAL rappelle que le chiffre de 30 500 expulsions locatives en 2025 publié par la Chambre nationale des commissaires de justice[1], qui indique une hausse de 27,2 % des procès-verbaux d'expulsion, correspond à une **rupture de série dans les analyses statistiques des expulsions**. En effet,

[1] *Chambre nationale des commissaires de justice, Point presse logement : Impayés loyers, charges de copropriétés et tensions sur le logement, 17 mars 2026.*

l'application de la loi dite Kasbarian[1] permet aux commissaires de justice de bénéficier d'une information qu'ils ne possédaient pas avant : ainsi, la comptabilisation effectuée pour 2025 ne correspond pas aux paramètres utilisés précédemment.

La DIHAL constate au contraire une **légère baisse des expulsions, qui passeraient d'environ 24 500 en 2024 à 24 000 en 2025.**

Quoi qu'il en soit, le mouvement de fond de l'a**ccroissement de la pauvreté entraîne, sur le long-terme, une moindre facilité d'accès au logement** et, par conséquent, une **hausse de la pression sur le parc d'hébergement d'urgence** et de logement adapté.

2. Un engorgement renforcé par la présence de personnes relevant du dispositif national d'accueil dans le parc de droit commun

Le dispositif national d'accueil (DNA), financé par le programme 303 « Immigration et asile » de la mission « Immigration, asile et intégration », regroupe les différents types de centres dédiés à héberger principalement les personnes en instance de demande d'asile. S'y ajoutent des places en faveur des réfugiés vulnérables.

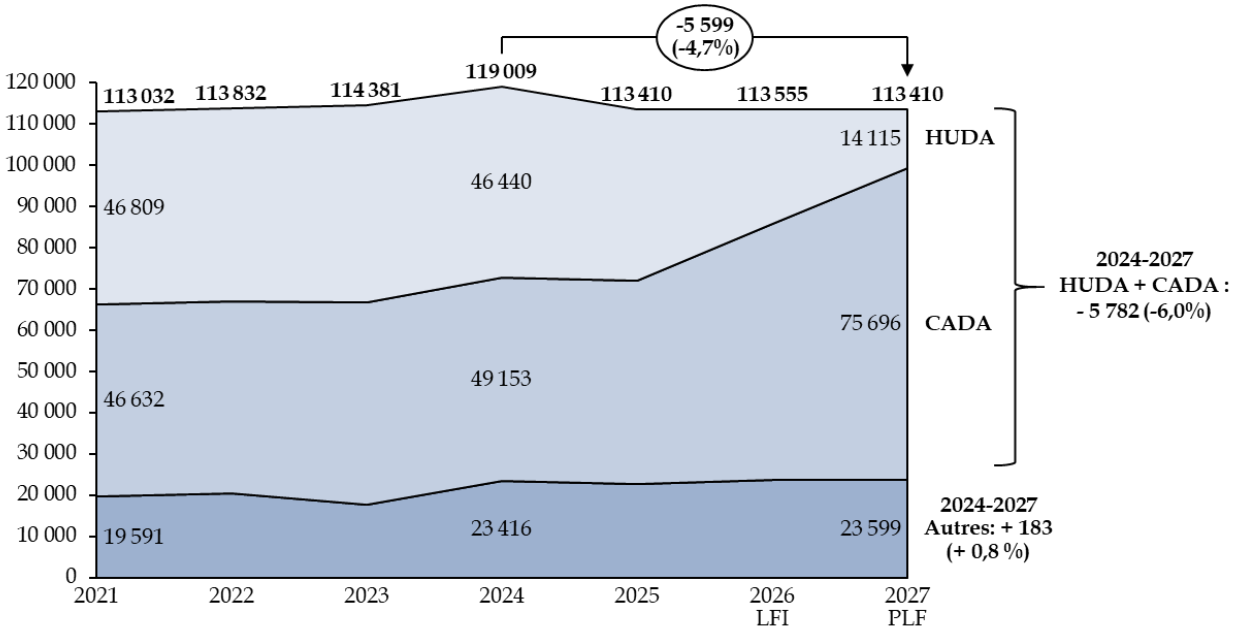
Depuis plusieurs années, le nombre de places en hébergement d'urgence pour demandeurs d'asile (HUDA) a été très fortement réduit, du fait d'une convergence entre les places ouvertes en HUDA et celles ouvertes dans les centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA). Aujourd'hui, « *le parc d'HUDA est […] équivalent [au] parc de CADA. Les missions et les prestations de ces deux catégories sont identiques* »[2].

Toutefois, depuis 2024, une baisse des places ouvertes dans ces deux catégories peut être constatée, avec une réduction de 5 782 places en trois ans, soit 6 % de moins.

[1] *Loi n° 2023-668 du 27 juillet 2023 visant à protéger les logements contre l'occupation illicite.*
[2] *Réponse au questionnaire budgétaire.*

Évolution du nombre de places dans le dispositif national d'accueil entre 2021 et 2027

(en nombre de places)



Note : HUDA : hébergement d'urgence pour demandeurs d'asile ; CADA : centre d'accueil pour demandeurs d'asile.

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

Or, la **pression migratoire demeure très importante en France**. Si le nombre de demandes d'asile s'est réduit entre 2024 et 2025, passant de 153 715 à 145 270, il n'empêche que ces deux années sont celles où il y en a eu le plus depuis 2015.

Dans ce double contexte de contraction du nombre de places ouvertes dans le DNA et du maintien à un niveau élevé du nombre de demandeurs d'asile, il apparaît que le parc d'hébergement d'urgence généraliste, financé par le programme 177, absorbe le surplus de demandeurs d'asile non accueillis dans le DNA.

Une part conséquente des nuitées de l'hébergement d'urgence classique, **environ 6** % d'après la DIHAL, est ainsi **occupé par des personnes qui seraient éligibles à l'accueil dans le DNA.**

Cette situation n'est pas satisfaisante et la rapporteure spéciale rappelle que le programme 177 n'a pas pour vocation de financer des places au profit de personnes devant être prises en charge au titre du droit d'asile.

3. Le parc d'hébergement d'urgence parvient de moins en moins à absorber la demande malgré un niveau au plus haut historique

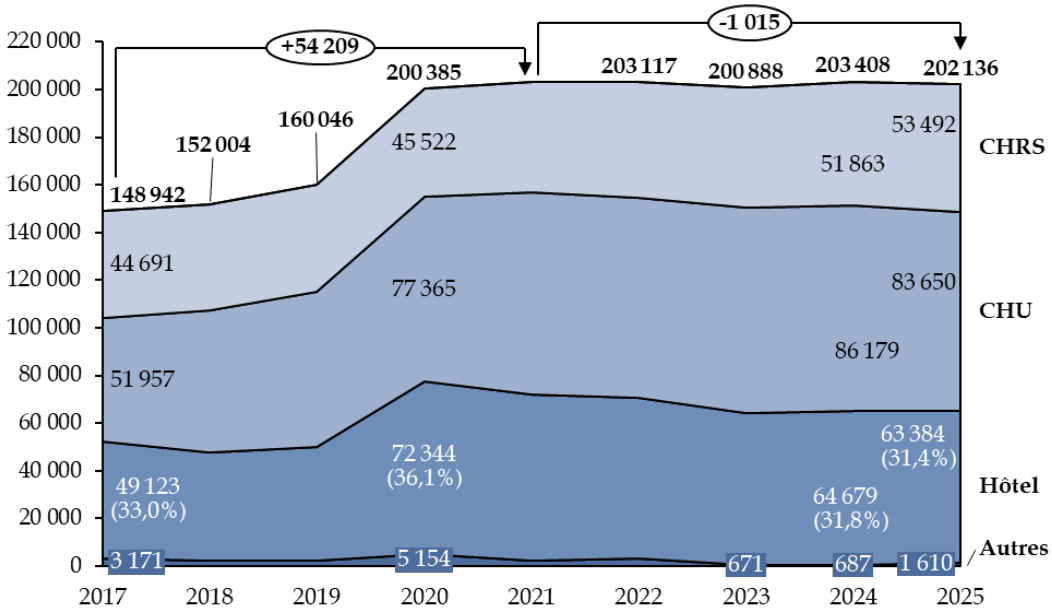
Du fait des deux effets présentés *supra*, la tension sur le parc d'hébergement en France s'accroît.

En effet, en **application du principe d'accueil inconditionnel**[1], le parc d'hébergement d'urgence a l'obligation d'accueillir toutes les personnes qui en ont besoin, sans demander de justificatif ni de papiers. C'est donc le **point de convergence de nombreuses situations difficiles**, entre des personnes faisant face à des accidents de la vie, des femmes victimes de violences, ou encore des personnes à droits incomplets ou aux réfugiés qui ne trouvent pas de place dans le DNA.

Le nombre de places d'hébergement s'est fortement accru jusqu'en 2021 et demeure stable depuis. Entre 2017 et 2021, plus de 54 000 places ont été créées. **Depuis 2021, le parc se stabilise autour de 203 000 places,** ce qui constitue un engagement de l'État maintenu en 2026.

Évolution du nombre de places dans le parc généraliste

(en nombre de places)



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

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

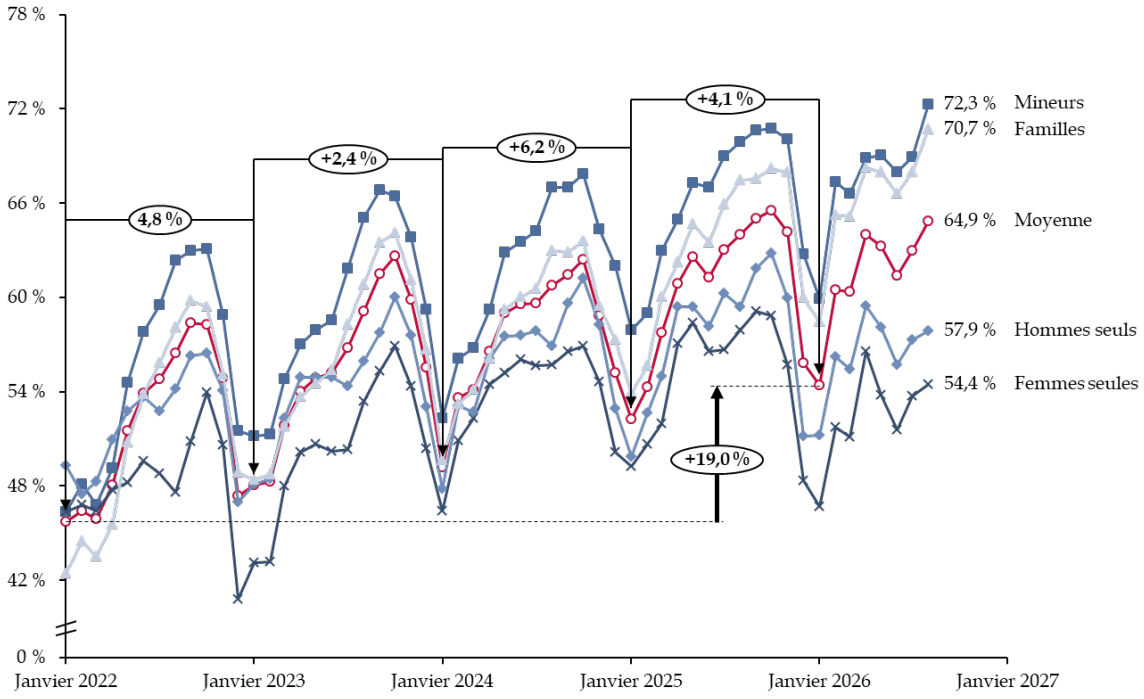
[1] *Article L. 345-2-2 du code de l'action sociale et des familles.*

La hausse tendancielle des nuitées hôtelières jusqu'en 2020, où elles atteignaient 36,1 % des places ouvertes, est à mettre en regard avec **leur baisse en tendance depuis cinq ans**. Ainsi, la mise en œuvre d'un plan de réduction a conduit à 7 665 nuitées de moins en 2024 par rapport à 2020. Cependant, **le réalisé 2024 semble montrer que la dynamique s'estompe**. La rapporteure spéciale émet le souhait que cette politique soit menée avec plus d'efficacité. En effet, si le **mode d'hébergement en hôtel est relativement moins cher, il est particulièrement inefficace** dans la réintégration des hébergés, ce qui accroît les coûts à long terme.

Malgré l'accroissement de la taille du parc, les services intégrés de l'accueil et de l'orientation (SIAO), dont le rôle est de placer en hébergement les personnes qui en font la demande, ne réussissent pas à satisfaire toute la demande : **le taux de demandes non pourvues (DNP) est en hausse** de 19 % en comparant janvier 2022 et janvier 2025, soit près de 9 points de pourcentage[1]. Selon la DIHAL, 84 % des refus de prise en charge sont liés à un nombre de places insuffisant.

Évolution mensuelle du taux de demande d'hébergement d'urgence non pourvu

(en pourcentage moyen quotidien des personnes en demandes non pourvues)



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

[1] *En janvier 2022, en moyenne 45,7 % des demandes d'hébergement d'urgence après demande auprès d'un SIAO n'étaient pas pourvues. Ce chiffre s'accroît pour atteindre 54,4 % en janvier 2026.*

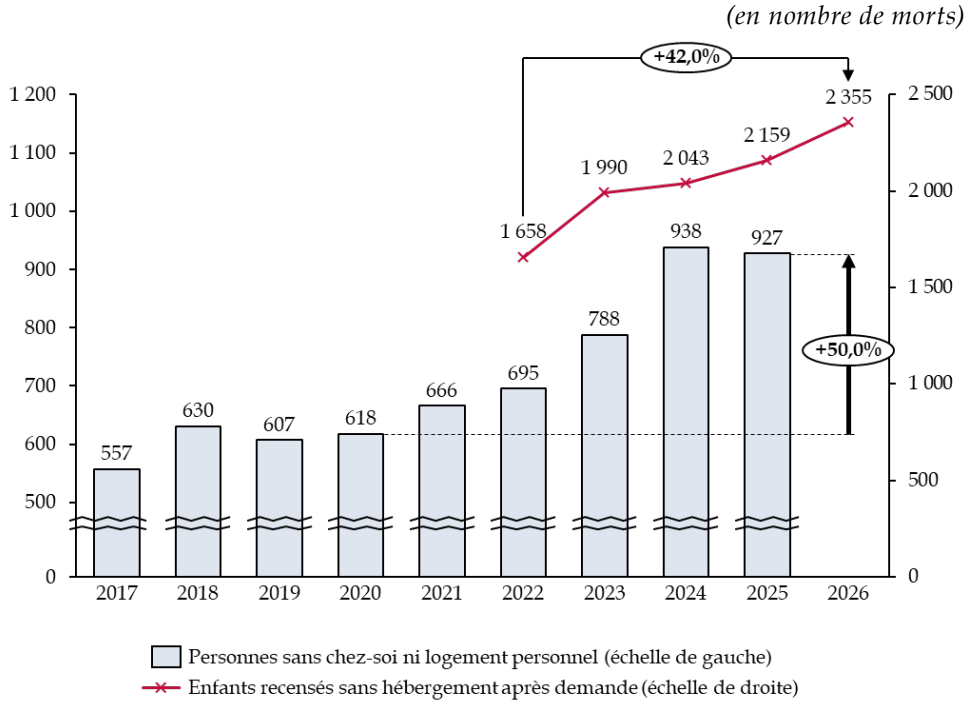
Dans ce contexte, les SIAO, en particulier en Île-de-France, établissent des **critères de priorisation pour filtrer les demandes d'hébergement**[1], en porte-à-faux avec le principe d'accueil inconditionnel inscrit dans la loi.

4. Une hausse des indicateurs de la détresse sociale, reflet de l'engorgement du parc d'hébergement

Il résulte de ce constat de hausse de la demande non pourvue un **accroissement depuis plusieurs années du nombre de personnes mortes sans avoir de logement personnel, ainsi que d'enfants recensés sans solution d'hébergement**

Les chiffres pour 2025 indiquent une croissance très inquiétante du nombre de personnes recensées sans chez-soi ni logement personnel au moment du décès. **Cet indicateur s'est accru de 50 % entre 2020 et 2025.**

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



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

De même, selon les chiffres présentés par la Fédération des acteurs de la solidarité et le Fonds des Nations unies pour l'enfance (UNICEF), le **nombre d'enfants à la rue et s'étant vu opposer une impossibilité de prise en charge**

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

dans un hébergement d'urgence s'élevait à 2 355 fin août 2026[1], un chiffre en hausse de 42 % en quatre ans.

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

5. Plusieurs orientations pour améliorer concrètement la réinsertion vers le logement doivent être soutenues

Le manque de places au sein du parc est lié à la difficulté à sortir les personnes accueillies de leur hébergement pour accéder à un logement conventionnel. Si les difficultés structurelles sont fortes, la rapporteure spéciale souhaite pointer plusieurs évolutions à soutenir.

D'une part, **après la réussite du premier plan Logement d'abord**, qui a permis à 550 000 personnes d'être relogées entre 2018 et 2023, le **deuxième plan doit être mené à son terme, bien que son ampleur ne soit toutefois pas à la hauteur des besoins**. L'avancée du plan, par rapport aux objectifs, est toutefois satisfaisante. Comme le présente la DIHAL, les **objectifs de la période 2023-2026 étaient atteint, en juin 2026,** à hauteur de :

- 87 % de l'objectif de 24 000 nouvelles places en intermédiations locatives ;

- 66 % de l'objectif de 7 000 nouvelles places en pensions de famille.

L'objectif quinquennal 2023-2027 de 25 000 nouveaux logements en prêt locatif aidé d'intégration (PLAI) dans des résidences sociales était atteint à hauteur de 71 % en juin 2026.

En ligne avec le retour vers le logement, la **rapporteure spéciale salue la hausse de la part d'attributions de logements sociaux aux ménages sans domicile,** qui est un des indicateurs de performance du programme. Ce dernier est passé de 4,1 % en 2017 à 7,2 % en 2023 et à 8,0 % en 2025, en croissance continue.

D'autre part, il convient de poursuivre **le développement des centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS), dont la croissance n'est pas aussi forte que celle des centres d'hébergement d'urgence (CHU) ou des nuitées hôtelières**. Si ces places sont plus chères à ouvrir, en raison du coût de l'accompagnement social afférent, elles sont néanmoins les plus efficaces sur le long-terme.

La rapporteure spéciale relève que la signature des **contrats pluriannuels d'objectif et de moyen (CPOM) entre les CHRS et l'État**, qui aurait dû être achevée le 31 décembre 2022, connaît une pente croissante

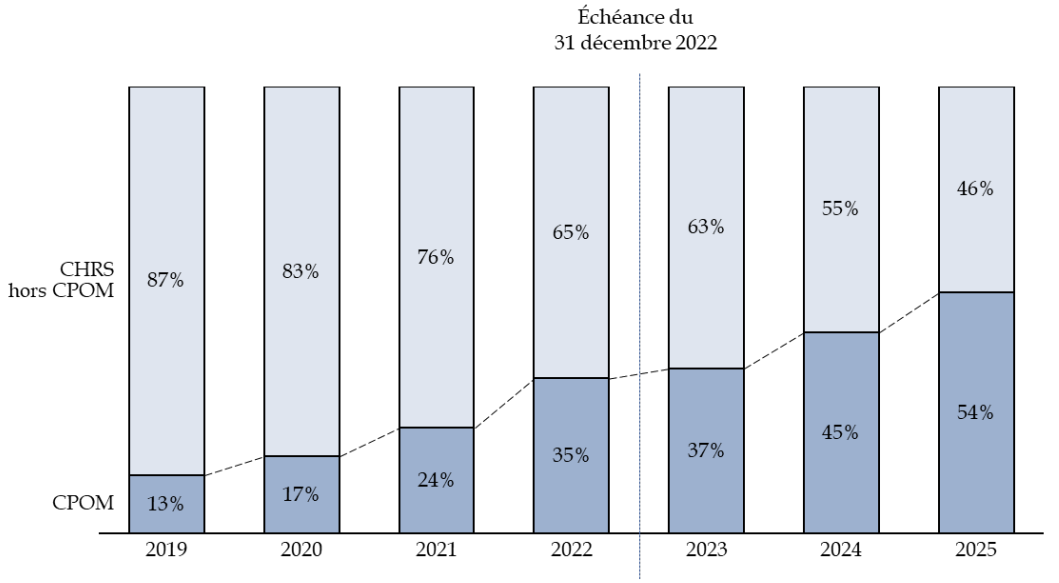
---

[1] *Sixième baromètre Enfants à la rue, UNICEF France et Fédération des acteurs de la solidarité, 29 août 2024.*

malgré les importants retards pris. Prévus par l'article 145 de la loi ELAN[1], cette contractualisation a été retardée par la **gestion de la crise sanitaire** au moment du lancement de la démarche, celle de la crise ukrainienne ensuite, mais aussi par l'ampleur des changements de pratique qu'implique la contractualisation au sein du secteur de l'accueil, de l'hébergement et de l'insertion (AHI).

Évolution du nombre de CHRS faisant l'objet d'un CPOM

(en pourcentage)



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

Le rapporteur spécial note cependant la dynamique haussière de la contractualisation et appelle à son achèvement au plus vite.

Enfin, la rapporteure spéciale salue la publication, pour la première fois, d'une stratégie pluriannuelle de transformation, de renforcement du pilotage et d'amélioration de l'accompagnement au sein du parc d'hébergement par le ministre du logement, le 23 juillet dernier[2].

Ce document permet de **fixer les grandes orientations stratégiques pour la période 2026-2028** pour le pilotage des dispositifs d'hébergement. Notamment, il prévoit :

- l'achèvement de la **contractualisation** des CHRS au 31 décembre 2027 ;

[1] *Article 125 de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique.*

[2] *Instruction du 23 juillet 2026 relative à la stratégie pluriannuelle de transformation, de renforcement du pilotage et d'amélioration de l'accompagnement au sein du parc d'hébergement NOR : VLOI2614784J.*

- le maintien d'un taux de 97 % **d'occupation du parc** ;

- le renforcement du **pilotage et l'harmonisation des données collectées,** en faisant du SI SIAO la plateforme numérique permettant d'orienter les personnes dans le cadre du Logement d'abord.

La rapporteure spéciale voit, dans la définition d'une politique pluriannuelle couplée à une budgétisation plus sincère, des possibilités **d'amélioration de la gestion de la politique publique d'hébergement.** Cette dernière ne saurait toutefois **se substituer à une politique du logement** qui permette de relancer des parcours résidentiels bien souvent à l'arrêt.

II. LE PROGRAMME 109 « AIDE À L'ACCÈS AU LOGEMENT » CONNAÎT UNE NETTE BAISSE LIÉE AU GEL DU BARÈME DES AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT ET LEUR RESTRICTION POUR LES ÉTUDIANTS ISSUS DE FOYERS AISÉS

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

A. LES CRÉDITS DU PROGRAMME DIMINUENT, EN LIEN AVEC LA RÉDUCTION DE LA SUBVENTION DE L'ÉTAT AU FONDS NATIONAL D'AIDE AU LOGEMENT

Le programme est doté dans le PLF pour 2027 de 16,5 milliards d'euros de crédits. Cela correspond à une **nette baisse** par rapport à l'année précédente, car cela représente une réduction de 2,1 % des crédits ouverts sur le programme, en prenant en compte l'inflation.

Évolution des crédits par action du programme 109

(en millions d'euros et en %)

		LFI 2026	PLF 2027	PLF 2027 / LFI 2026		
				montant	*en %*	*corrigé inflation*
01 – Aides personnelles	AE	16 116,7	16 511,1	- 51,6	- 0,3 %	- 2,1 %
	CP	16 116,7	16 511,1	- 51,6	- 0,3 %	- 2,1 %
02 – Information relative au logement et accompagnement des publics en difficulté	AE	9,4	9,4	0,0	+ 0,0 %	- 1,8 %
	CP	9,4	9,4	0,0	+ 0,0 %	- 1,8 %
Total programme 109	**AE**	**16 126,1**	16 520,5	- 51,6	- 0,3 %	- 2,1 %
	CP	**16 126,1**	16 520,5	- 51,6	- 0,3 %	- 2,1 %

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

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

L'**action 02** « Information relative au logement et accompagnement des publics en difficulté » apporte un soutien financier à l'agence nationale pour l'information sur le logement (ANIL) et au réseau des associations départementales d'information sur le logement (ADIL). En 2025, les ADIL ont délivré 840 00 consultations juridiques, fiscales et financières. La principale demande de conseil est liée à la location de son logement et concerne 48,9 %

des consultations. En outre, 79 211 conseils en matière de rénovation énergétique ont été offerts par le réseau en 2025, les antennes agissant en tant qu'Espace Conseil France Rénov'.

Le programme 109 ne comprend pas de fonds de concours, et **une seule dépense fiscale** lui est rattachée, à savoir l'exonération d'impôt sur le revenu dont font l'objet les aides personnelles au logement, pour un coût estimé à 62 millions d'euros en 2027. **Son coût est limité**, en lien avec le faible taux d'imposition de ses bénéficiaires qui ont par définition des revenus modestes.

B. UNE STABILISATION DU PÉRIMÈTRE DU PROGRAMME QUI QUESTIONNE LE MAINTIEN DU FONDS NATIONAL D'AIDE AU LOGEMENT

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

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

- la taxe sur les bureaux (TSB) à hauteur de 24 millions d'euros en 2024

- des contributions employeurs pour 3 milliards d'euros.

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

L'analyse de la LFI 2025 avait demandé un retraitement important pour prendre en compte ces mesures de périmètre**.**

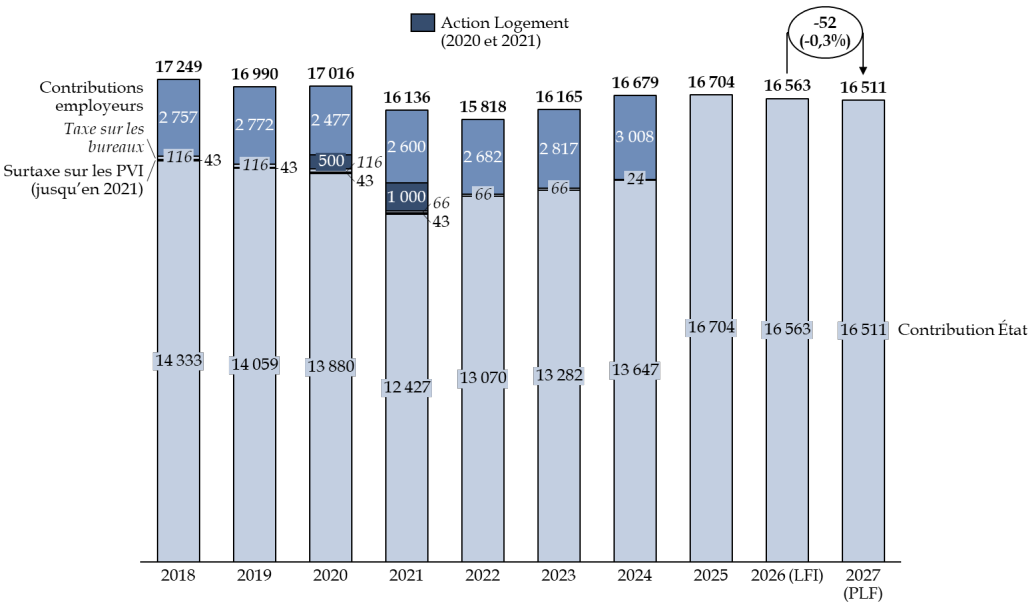
La rapporteure spéciale salue le maintien en 2027 d'un financement unitaire des aides au logement. Depuis deux ans, la lisibilité de l'effort de la Nation en faveur de ce dispositif est accrue.

---

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

Financement du fonds national des aides au logement depuis 2018

(en millions d'euros)



PVI : plus-values immobilières.

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

Le FNAL retrace le remboursement par l'État aux caisses d'allocation familiale (CAF) et à la mutualité sociale agricole (MSA) du montant des aides qu'elles versent.

Toutefois, la rapporteure spéciale se questionne sur le maintien du FNAL à l'avenir, alors que l'ensemble des **ressources qui l'alimentent sont désormais versées par une subvention budgétaire unique de l'État**. Cette suppression est d'autant plus souhaitable que, comme l'indique la Cour des comptes[1], **les fonds sans personnalité juridique dérogent aux principes fondamentaux d'unité et d'universalité du budget de l'État**.

La rapporteure spéciale tient en outre à souligner que **les frais de gestion du FNAL, qui étaient fixés à 2 % du montant forfaitaire des APL** versées, n'a vraisemblablement qu'un lien très distendu avec le coût réel pour la caisse nationale d'allocations familiales (CNAF) du versement de ces prestations.

Le **ministre du logement**, en audition, a ainsi expliqué son **choix, pour 2027, de réduire de près de moitié le versement de l'État à la CNAF pour les frais de gestion des APL.** Ce versement passe ainsi de 331 millions d'euros dans la LFI pour 2026 à 165 millions d'euros dans le PLF 2027. **La rapporteure spéciale soutient sur le principe cette décision et sera attentive à l'effet que pourrait avoir, ou non, une telle minoration.**

---

[1] *Cour des comptes, Finances publiques : pour une réforme du cadre organique et de la gouvernance, 18 novembre 2020.*

C. UN NOUVEAU GEL DES PARAMÈTRES DE REVALORISATION DES APL POURSUIT LA TENDANCE D'UNE DÉCENNIE DE RÉDUCTION DES MOYENS ALLOUÉS AU FINANCEMENT DE CET OUTIL REDISTRIBUTIF

Environ 5,6 millions de ménages bénéficient d'une aide au logement en 2027. Cette dernière contribue à réduire le reste à charge des ménages pour leurs dépenses de logement et atteint un montant de 16,5 milliards d'euros en 2027.

Les aides personnelles au logement

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

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

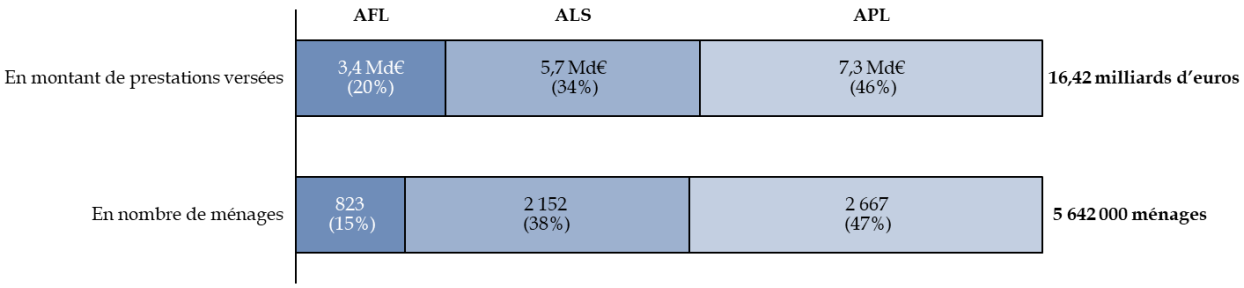
Ces aides sont soumises à des conditions de ressources. Elles sont versées au bailleur, sur demande de celui-ci. Depuis 2016, elles sont financées par le Fonds national d'aide au logement (FNAL) et leurs fondements juridiques ont été regroupés en 2019 dans le code de la construction et de l'habitation.

Source : commission des finances du Sénat

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

Répartition des aides personnelles au logement

(en milliers de ménages et en pourcentage)



Note : données pour l'année 2025, prenant en compte les aides personnelles au logement pour l'accession et pour la location.

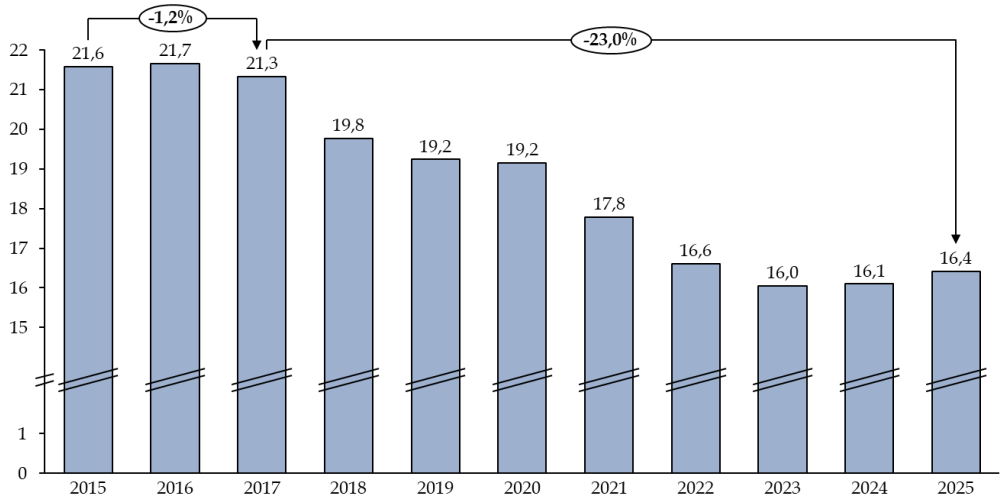
Source : commission des finances du Sénat, d'après les réponses au questionnaire budgétaire

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

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

Évolution du montant des prestations versées depuis 2015 en euros constants

(en milliards d'euros de 2026)



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

La diminution du coût des aides entre 2017 et 2025 a ainsi été de 1,6 milliard d'euros en euros courants et 4,9 milliards d'euros en euros constants.

Les prévisions de subvention au FNAL pour compenser le versement des APL atteint 16,56 milliards d'euros en 2026 et, en 2027, 16,51 milliards d'euros. Le léger rebond observé depuis 2023 ne sera donc pas pérenne.

Le **gel de la revalorisation des paramètres de hausse des APL adopté dans la loi de finances pour 2026** a mené, déjà, à une perte moyenne entre 3 et 6 euros par mois pour les ménages concernés[1].

Le PLF pour 2027 prévoit à nouveau un gel du barème des aides personnelles au logement (APL). D'après l'évaluation préalable de l'article 74 du PLF qui porte ce gel, la mesure devrait représenter une économie de l'ordre de 101 millions d'euros en 2027, puis de 404 millions d'euros en 2028.

L'écart entre le chiffrage pour 2027 et celui pour 2028 s'explique par le décalage entre la date de revalorisation des paramètres de dépenses de logement, le 1er octobre, tandis que les paramètres de ressources sont revalorisés au 1erjanvier.

La rapporteure spéciale juge que cette limitation est nécessaire au vu de la situation préoccupante des comptes publics. En outre, comme le rappelle l'évaluation préalable, l**es APL sont porteuses d'un effet inflationniste documenté par de nombreux travaux d'économistes :** leur hausse est l'une des causes de l'élévation du coût du logement.

Toutefois, dans le cadre du maintien d'un modèle français d'aides budgétaires ciblées, il conviendra de **limiter dans le temps ce gel : d'année en année, le pouvoir d'achat des ménages bénéficiaires des APL est rogné** par la stagnation du montant de l'aide.

Or, **il convient de conserver à l'esprit que les aides personnelles au** logement sont porteuses d'un **fort effet redistributif** : 83,5 % des ménages locataires bénéficiaires ont un revenu imposable inférieur au SMIC et 99,4 % inférieurs à deux fois le SMIC[2] en 2024.

D. UNE ÉCONOMIE DE 72 MILLIONS D'EUROS SUPPLÉMENTAIRE LIÉE À LA MISE EN ŒUVRE D'UN DROIT D'OPTION ENTRE LE BÉNÉFICE DES APL POUR UN ÉTUDIANT ET L'AVANTAGE FISCAL ASSOCIÉ À SON RATTACHEMENT AU FOYER FISCAL POUR LES MÉNAGES LES PLUS AISÉS

L'article 78 du PLF, 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

[1] *Voir à ce sujet le commentaire de l'article 67 rattaché à la mission « Cohésion des territoires » dans le projet de loi de finances pour 2026, inclus dans l'annexe 5, volume 1, du Rapport général n° 139 (2025-2026), tome III, déposé le 24 novembre 2025 par Mme Sophie Primas. L'article 67 du projet de loi de finances pour 2027 est devenu l'article 179 de la loi n° 2026-103 du 19 février 2026 de finances pour 2026.*

[2] *SMIC net. Issu de la brochure barème APL, janvier 2024.*

la déduction de leur revenu imposable d'une pension alimentaire versée à l'étudiant détaché.

À l'inverse des APL de droit commun, le calcul des APL pour les étudiants en vigueur n'est pas progressif. La caisse d'allocations familiales (CAF) versante estime les revenus de l'étudiant à partir d'un « forfait ressources » commun à tous les étudiants, sans prendre en compte le revenu effectif comme dans le cas général. La seule différence qui existe est entre les étudiants boursiers et non boursiers : les premiers bénéficient d'un montant d'APL d'environ 215 euros par mois, contre 180 euros par mois pour un non boursier.

Il existe ainsi un **traitement à part pour les étudiants**, puisqu'ils sont tous éligibles à l'aide quel que soit le niveau de ressources issues de leurs revenus propres ou de celles de leur foyer fiscal de rattachement.

Selon l'évaluation préalable de l'article, du fait de la composition des foyers desquels relèvent les étudiants, il est estimé « *qu'environ* ***un tiers des étudiants bénéficiaires d'APL ont des parents qui appartiennent aux 20 % des ménages les plus aisés*** ». Cela démontre que les modalités de calcul des APL pour les étudiants sont peu redistributives.

La rapporteure spéciale est **favorable à un accroissement de l'aspect redistributif des APL pour les étudiants**. Si elle recommande l'adoption de l'article avant l'examen de la mission « Cohésion des territoires » en séance publique, elle pointe toutefois plusieurs **difficultés dans la mise en œuvre** ou la compréhension du dispositif par les ménages.

D'une part, la **conséquence du choix opéré se fait selon une temporalité qui diffère fortement** : le renoncement aux APL a une incidence directe sur les revenus de l'étudiant, quand le renoncement au bénéfice de la demi-part ou part fiscale n'a d'incidence sur l'imposition des parents qu'au moment de la déclaration l'année qui suit. Signe de cette complexité, l'évaluation préalable de l'article indique que l'imposition prise en compte sera celle de 2026 pour le bénéfice d'une aide personnelle au logement en 2027. La communication, auprès des ménages, d'un guide clair pour permettre aux concernés de faire un choix en toute connaissance de cause, devra être préparé.

D'autre part, la **date d'entrée en vigueur**, fixée au 1er septembre 2027, indique que le **travail de coordination entre l'administration fiscale et la Caisse nationale des allocations familiales** (CNAF) pour le déploiement du dispositif n'est **pas achevé.** Le croisement des bases de données fiscales et de celles concernant les étudiants bénéficiaires de l'APL est un défi technique qui fait peser des risques de contentieux importants.

Enfin, le **chiffrage proposé laisse la rapporteure spéciale sceptique**. Il repose en effet sur l'estimation selon laquelle 70 % des étudiants sont rattachés à un foyer fiscal parental ou assimilé et que 50 % de ces étudiants appartiennent aux 20 % des ménages les plus aisés. Ces ordres de grandeurs sont peu détaillés par le gouvernement.

Le **chiffrage s'appuie ensuite sur des estimations comportementales qui sont, par nature, d'une fiabilité relative**. Le gouvernement suppose que :

- la moitié des étudiants concernés opterait pour la conservation du bénéfice des APL, ce qui génèrerait une économie de 185 millions d'euros en année pleine, et 62 millions d'euros en 2027 ;

- le dixième des étudiants non boursiers détachés fiscalement de leurs parents opteraient pour la déclaration d'une pension alimentaire et perdraient le bénéfice des APL, ce qui permettrait une économie de 32 millions d'euros, réduite à 11 millions d'euros en 2027.

Par conséquent, les chiffrages proposés, à savoir 72 millions d'euros en 2027 et 217 millions d'euros en année pleine, apparaissent relativement peu fiable à la rapporteure spéciale.

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.

III. L'EFFORT DE L'ÉTAT DANS LE PROGRAMME 135 « URBANISME, TERRITOIRES ET AMÉLIORATION DE L'HABITAT » DIMINUE À NOUVEAU MALGRÉ L'ENLISEMENT DE LA CRISE DU LOGEMENT

A. LES MOYENS ALLOUÉS AU LOGEMENT ET À L'URBANISME ÉVOLUENT DE FAÇON TRÈS DIFFÉRENCIÉE EN FONCTION DES ACTIONS ÉTUDIÉES

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

1. L'évolution des crédits de paiement montre une baisse globale des moyens alloués à la rénovation énergétique

Les **autorisations d'engagement** (AE) et les **crédits de paiement** (CP) du programme évoluent de façon **très différenciée**.

Ainsi, **les AE sont en hausse de 217,4 %, soit une augmentation de 4,0 milliards d'euros.** Cette évolution est le fruit d'une régularisation comptable des engagements déjà pris de l'Agence nationale de l'habitat (ANAH). Il ne s'agit en rien d'une évolution à la hausse des engagements de l'État en faveur de la rénovation énergétique.

À l'inverse, **les CP connaissent une diminution de 151,5 millions d'euros**, passant de 1,945 milliard d'euros à 1,793 milliard d'euros entre la LFI pour 2026 et le PLF pour 2027. Cette baisse, de 9,4 % en prenant en compte l'inflation, correspond à un repli important de la dotation budgétaire de l'État en faveur de l'urbanisme et du logement.

Évolution des crédits par action du programme 135

(en millions d'euros et en %)

		LFI 2026	PLF 2027	PLF 2027 / LFI 2026			FDC et ADP
				en valeur	*en %*	*corrigé inflation*	
01 – Construction locative et amélioration du parc	AE	17,8	8,3	- 9,5	- 53,5 %	- 54,3 %	523,8
	CP	79,0	112,8	+ 33,9	+ 42,9 %	+ 40,4 %	352,8
02 – Soutien à l'accession à la propriété	AE	6,6	6,1	- 0,5	- 6,8 %	- 8,5 %	
	CP	6,6	6,1	- 0,5	- 6,8 %	- 8,5 %	
03 – Lutte contre l'habitat indigne	AE	11,2	8,0	- 3,2	- 28,6 %	- 29,8 %	
	CP	11,2	15,0	+ 3,8	+ 33,9 %	+ 31,6 %	
04 – Réglementation, politique technique et qualité de la construction	AE	1 490,1	5 497,9	+ 4 007,8	+ 269,0 %	+ 262,4 %	
	CP	1 519,0	1 325,0	- 194,0	- 12,8 %	- 14,3 %	
05 – Innovation, territorialisation et services numériques	AE	45,4	50,3	+ 4,9	+ 10,7 %	+ 8,8 %	
	CP	45,4	50,3	+ 4,9	+ 10,8 %	+ 8,8 %	
07 – Urbanisme et aménagement	AE	267,4	264,5	- 2,8	- 1,0 %	- 2,8 %	
	CP	284,3	284,6	+ 0,4	+ 0,1 %	- 1,6 %	
Total programme 135	**AE**	**1 838,3**	**5 835,1**	**+ 3 996,7**	**+ 217,4 %**	**+ 211,8 %**	**523,8**
	CP	**1 945,4**	**1 793,9**	**- 151,5**	**- 7,8 %**	**- 9,4 %**	**352,8**

Note : FDC : fonds de concours ; ADP : attribution de produits.

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

Les actions 04 et 07 rassemblent à elles deux 90 % des crédits de paiement du programme.

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

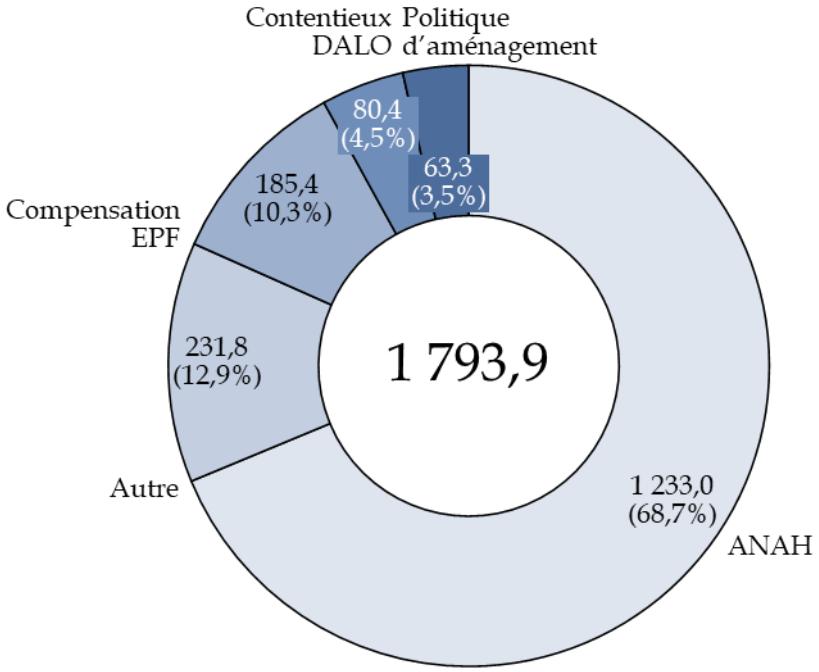
- l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) pour la **rénovation énergétique des logements privés** (voir *infra*) ;

- le **contentieux de l'habitat** (mise en œuvre du droit au logement opposable ou DALO, recours de bénéficiaires de l'aide personnalisée au logement, application des règlementations en vigueur dans le domaine de l'habitat) à hauteur de 80,4 millions d'euros.

L'**action 07 « Urbanisme et aménagement »** finance certaines actions en lien avec l'urbanisme et l'aménagement, notamment dans le cadre des opérations d'intérêt national (OIN) et de manière plus générale de la politique d'aménagement de l'État, qui bénéficie de 63,3 millions d'euros en AE et autant en CP. Depuis 2021, toutefois, ses crédits sont constitués pour une très grande part, soit 185,4 millions d'euros en 2027, par la **compensation budgétaire des effets de la réforme de la fiscalité locale pour les établissements publics fonciers** et autres organismes locaux assimilés.

Principaux postes du programme 135 en crédits de paiement

(en millions d'euros et en pourcentage)



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

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

- l'**action 01 « Construction locative et amélioration du parc »** porte en LFI des crédits réduits de 8,3 millions d'euros en AE et de 112,8 millions d'euros en CP, destinés notamment à la rénovation du parc social et des cités minières ainsi qu'à l'accueil des gens du voyages.

Cette action est principalement alimentée par le **Fonds national des aides à la pierre** (FNAP), qui prévoit un concours de 523,8 millions d'euros en AE et 352,8 millions d'euros en CP (cf. *infra*) ;

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

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

Enfin, l'**action 05 « Innovation, territorialisation et services numériques »** regroupe des crédits d'étude, de médiation, de communication, ainsi que des crédits liés aux applications informatiques et à la formation des personnels. Les CP de l'action, en hausse de 10,8 % par rapport à la

LFI pour 2026, questionnent la rapporteure spéciale au vu de la faible justification apportée dans le projet annuel de performances.

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

Bien que le **programme 135 ait pour objectif la construction et la rénovation de logements,** il ne porte **que 29,6 millions d'euros de crédits d'investissement** (titre 5), correspondant au développement de certains dispositifs de l'action de soutien et non à des projets de construction ou d'aménagement.

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

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

- par **des fonds de concours**, qui alimentent le Fonds national des aides à la pierre (FNAP) et permettent de verser près de 352,8 millions d'euros en CP en 2027 pour la construction de logements sociaux ;

- par des crédits destinés à des **dépenses d'intervention** (titre 6) principalement pour financer les opérateurs, notamment l'ANAH et les établissements publics fonciers ; ces dernières atteignent 1,5 milliard d'euros dans le PLF 2027, contre 1,6 milliards d'euros en LFI pour 2026, en lien avec la baisse de la subvention à l'ANAH ;

- par **l'affectation de taxes à ces mêmes opérateurs**, en particulier l'ANAH qui reçoit 600 millions d'euros de la mise aux enchères des quotas carbone[1].

B. L'EFFORT EN FAVEUR DE LA RÉNOVATION ÉNERGÉTIQUE DES LOGEMENTS POURSUIT SA NETTE DIMINUTION

1. Une hausse spectaculaire des autorisations d'engagement qui correspond à un simple ajustement comptable

Les **AE en subvention de l'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 %.

En réalité, cette **hausse ne s'explique pas par un accroissement particulièrement important** de **l'engagement de l'État** en faveur de la rénovation énergétique des logements.

[1] *Article 42 du projet de loi de finances pour 2027.*

En effet, comme le précise le projet annuel de performances, cette évolution est liée à « ***une mesure de régularisation technique*** », consistant qu'à compter de 2027, la budgétisation de la dotation versée à l'ANAH change de norme comptable.

Comme l'explique l'agence[1], l'objectif de ces AE est de rattraper un décalage entre les AE et les CP constitué en lien avec une **dualité de gestion budgétaire de l'ANAH**. En effet, avant 2025, un **circuit budgétaire double** a pu exister, avec des **règles comptables différentes.**

D'une part, l'aide MaPrimRénov' nationale était budgétée au sein du **programme 174** « Énergie, climat et après-mines » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables ». Or, l'ANAH s'était vue confier en délégation de l'État la gestion de cette aide, dont les crédits étaient budgétés selon la **norme des AE différentes des CP,** comme toutes les dépenses d'intervention de l'État.

D'autre part, **les aides à la pierre de l'ANAH,** qui constituent le versement historique vers l'agence, étaient prévues sur le **programme 135 selon la norme AE = CP**. L'ANAH fixait ensuite, de son côté, le programme d'intervention qu'elle souhaitait effectuer à partir des CP disponibles, et donc, « *au regard de la pluriannualité de la majorité de ses dispositifs, sur la base d'AE supérieures* ».

Un **décalage entre les AE du programme 135 et les restes-à-payer de l'ANAH** a donc été construit petit à petit. La régularisation en AE aujourd'hui permet d'assurer, à partir de 2027, une **correspondance entre les AE de l'État et les AE de l'ANAH** sur le modèle de ce qui existait pour les crédits qui étaient issus du programme 174.

Dès lors, **les AE qui sont programmées correspondent simplement à des engagements que l'ANAH avait déjà pris**, mais qui n'apparaissaient pas dans le budget de l'État puisque le décaissement, en AE = CP, était calibré en fonction des besoins de paiement de l'agence. Cette **évolution donne à la documentation budgétaire plus de lisibilité** quant aux restes-à-payer auxquels fait face l'ANAH. **Elle n'entraînera pas l'ouverture des CP correspondants.**

2. Les crédits engagés pour la rénovation des logements poursuivent leur nette baisse, en lien avec un recentrage de la politique publique

L'évolution comptable des AE dans la dotation de l'ANAH ne doit pas faire perdre de vue que les CP sont, eux, en diminution de façon importante, bien que la réduction soit incomparable avec celle, massive, qui a eu lieu en 2026.

---

[1] *Réponse au questionnaire de la rapporteure spéciale.*

En effet, après avoir reçu **2,035 milliards d'euros en LFI pour 2025, les crédits sont tombés à 1,421 milliard d'euros en 2026 après actualisation de la LFI en gestion. Ils diminuent encore, à 1,233 milliard d'euros dans le PLF 2027.**

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

- principalement, la **rénovation thermique** des logements privés ;

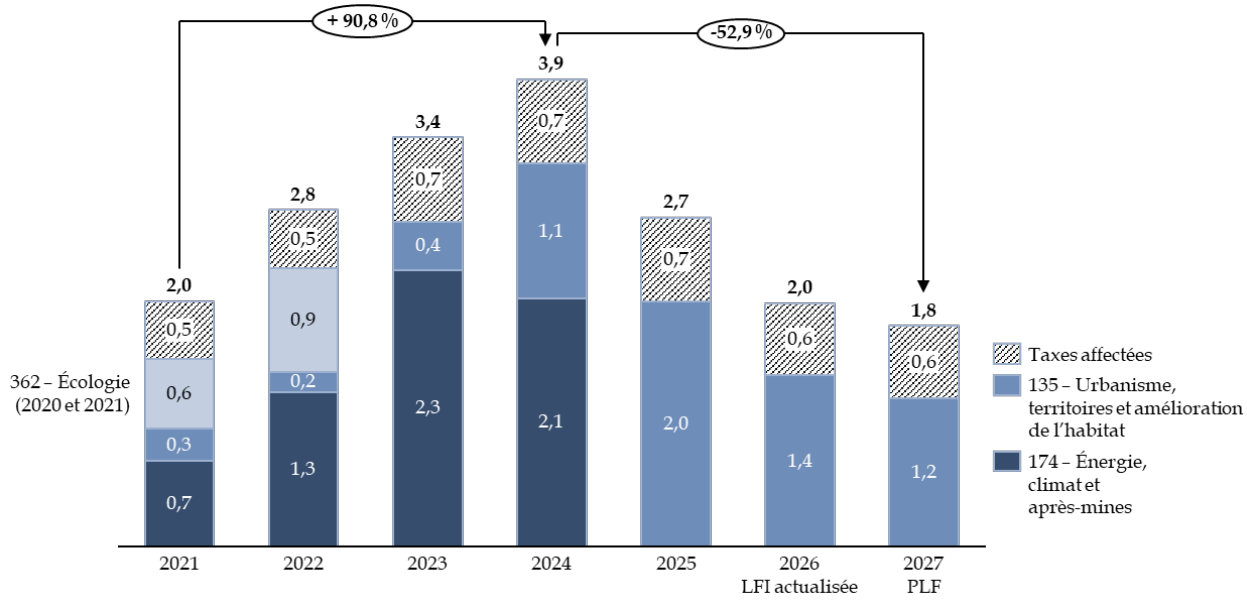
- plus accessoirement, **l'adaptation des logements au vieillissement**, dans le cadre de la mise en place depuis le 1er janvier 2024 d'un nouveau système d'aide intitulé MaPrimeAdapt' ;

- enfin, les besoins en fonctionnement et en investissement de l'agence.

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

Financement de l'ANAH par l'État

(en milliards d'euros)



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

La réduction prévue pour l'année 2027 est justifiée par deux évolutions notables.

D'une part, **l'agence resserre son activité sur les rénovations globales** et d'ampleur, tout en excluant désormais les rénovations dites « monogestes », comme par exemple la pose d'une pompe à chaleur (PAC).

La rapporteure spéciale estime que ce **recentrage sur les missions historiques de l'ANAH permet de favoriser une mobilisation la plus efficace possible de son expertise**, afin notamment de permettre des rénovations cohérentes et de qualité.

Elle souligne toutefois que la masse **importante de rénovations « monogestes » qui ne seront plus accompagnées** risquent d'accroître le nombre de **rénovations de qualité médiocre**, avec un risque de **fraude** accru.

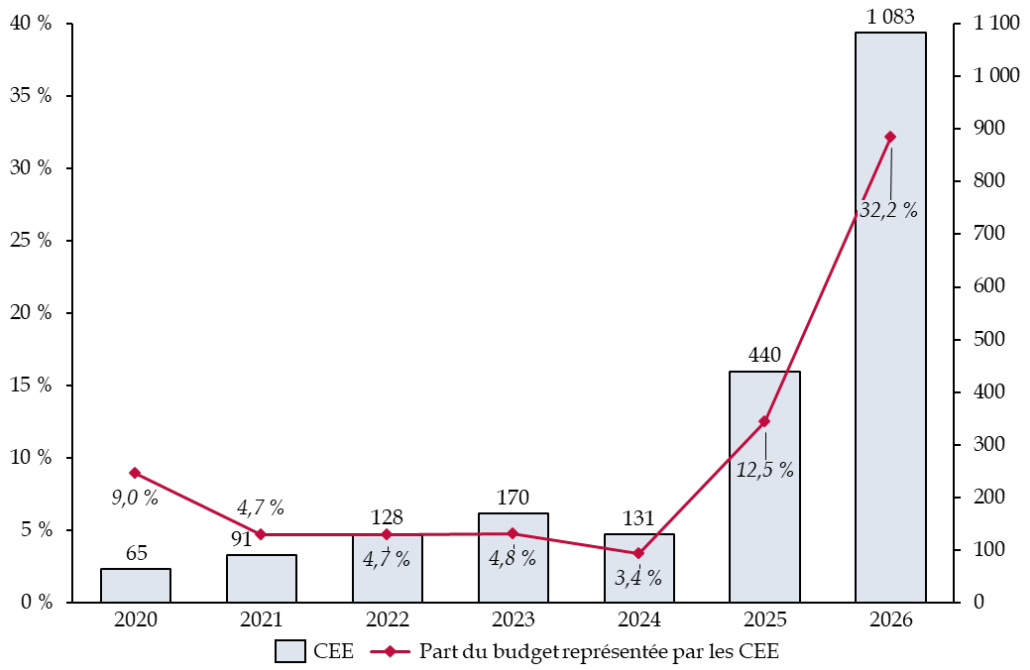
L'ut**ilisation des CEE mobilisant un circuit financier plus complexe que le recours aux aides de l'ANAH**, des **consortiums** intégrés proposant le financement et la fourniture du matériel en vue d'une **rénovation « monogeste »** se développent aujourd'hui, notamment pour la **pose de pompes à chaleur (PAC).** Ces entités créent une co**ncurrence déloyale défavorable aux artisans** en venant capter des parts de marché, alors que **ces derniers devraient jouer un rôle de conseil dans l'ordonnancement des gestes de rénovation**. Ce sujet doit faire l'objet d'une **grande attention et d'un suivi approfondi,** au vu notamment de la volonté du gouvernement d'accélérer l'électrification et développer à grande échelle les PAC.

Alors que **83 % des bénéficiaires des aides de l'ANAH sont situés dans les trois déciles les plus modestes**, la rapporteure spéciale exprime, enfin, son inquiétude quant à la **capacité de ces personnes cibles à assumer le reste à charge d'une rénovation d'ampleur**. Dans ce cadre, comme l'expliquait l'ANAH en audition, la **mobilisation des réseaux bancaires de proximité doit être une priorité.** Par exemple, le recours à l'éco-prêt à taux zéro (PTZ) est très inégal selon les territoires en fonction de l'offre bancaire qui y est faite. La rénovation énergétique doit pouvoir se poursuivre, avec une qualité importante et un ciblage social toujours efficace.

D'autre part, la baisse des crédits budgétaires est compensée par l'intégration au budget de l'ANAH de **sommes issues des certificats d'économie d'énergie (CEE)**. Cette ressource, qui représentait 12,5 % du budget en 2025, s'élève à 32,2 % en 2026 et s'accroîtrait en 2027.

Évolution du montant de CEE dans le financement de l'ANAH et de la part du budget issue de ce mode de financement

(en millions d'euros et en pourcentage)



Source : commission des finances du Sénat, données ANAH

Ce recours croissant aux CEE, s'il permet des économies budgétaires, risque cependant de poser des difficultés de trésorerie pour l'agence. Les certificats d'économie d'énergie ont en effet la caractéristique d'être versés seulement après que l'opération a été soldée. L'agence a recours, pour atténuer la tension de trésorerie que cela provoque, à des ventes à terme, c'est-à-dire de certificats non encore obtenus mais en cours d'instruction.

La rapporteure spéciale considère que la rénovation énergétique des logements est indispensable et doit se poursuivre. Les bâtiments sont responsables de près de 30 % des émissions mondiales de CO_2 liées à l'énergie [1]. Les activités résidentielles sont aussi à l'origine de 44 % des émissions de particules fines (PM2.5) en moyenne dans les pays de l'OCDE.

Or **l'effort de rénovation du parc de logements est encore largement devant nous**. Sur les 30,9 millions de résidences principales, seules 2,4 millions d'entre elles environ, soit 7,8 % du parc, seraient peu énergivores (étiquettes A et B du diagnostic de performance énergétique) [2]. Environ 4,4 millions de logements, soit 14,3 % du parc, seraient des « passoires

[1] *En tenant compte des émissions indirectes attribuables à la production d'électricité. OCDE,* Pierre par pierre : Bâtir de meilleures politiques du logement, *2021.*

[2] *Ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires, Tableau de suivi de la rénovation énergétique dans le secteur résidentiel, 29 juin 2026.*

énergétiques » (étiquettes F et G du DPE) et seront donc concernés par l'interdiction de location dès 2025 (classe G) et 2028 (classe F).

Dans ce contexte, l'action de l'ANAH doit se poursuivre et progresser dans la gestion d'un double enjeu : les tentatives de fraude croissante et la hausse des délais de traitement des dossiers. Ainsi, si la rapporteure spéciale salue la hausse des montants de fraude évitée, passés de 30 millions d'euros en 2023 à 229 millions d'euros en 2024 puis 174 millions d'euros en 2025, elle note toutefois un **allongement des délais d'engagement préoccupant.** Ainsi, en 2026, il faut 288 jours en moyenne pour permettre le traitement d'un dossier MaPrimRénov' en parcours accompagné, en hausse de 213 jours depuis 2024. Cette évolution est liée **au renforcement de la lutte contre la fraude** et à la contrainte budgétaire qui implique un **lissage dans le temps des décaissements.**

Enfin, au vu du **resserrement des crédits apportés à l'agence**, la rapporteure spéciale se questionne sur la **possibilité de réduire le plafond d'emploi de l'ANAH.** La nécessité de maintenir un effectif constant, dans un contexte de forte baisse des crédits alloués à la rénovation énergétique, peut être interrogée.

C. UN SOUTIEN AUX AIDES À LA PIERRE QUI DEMEURE FRAGILE

1. Le maintien d'un financement *a minima* du Fonds national des aides à la pierre (fnap) lié au maintien de la réduction de loyer de solidarité

Le Fonds national des aides à la pierre (FNAP), créé en 2016[1] **en application de l'article 144 de la LFI pour 2016**[2]**,** a pour objectif de **financer sans intérêt des projets de construction de logements sociaux**. Fonctionnant sur le principe d'un effet de levier, ce dernier doit permettre d'accroître la production de logements sociaux. **Depuis 2018, l'État a arrêté de verser des crédits budgétaires au fonds**, pourtant fondé sur une promesse de financement paritaire avec les bailleurs sociaux.

La commission des finances, dans son rapport d'information[3] **de juillet 2025 sur le financement du FNAP**, avait indiqué la nécessité de sécuriser un niveau de **recettes équivalant à au moins 250 millions d'euros** pour permettre de poursuivre les opérations engagées.

En 2026, le gouvernement a prévu, à l'article 46[4] de la loi de finances, de fixer la **contribution des bailleurs sociaux à 275 millions d'euros**, en dérogation au droit commun qui prévoit une participation de

[1] *Décret n° 2016-901 du 1er juillet 2016 portant création du Fonds national des aides à la pierre.*
[2] *Loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016.*
[3] *Jean-Baptiste Blanc, Quel bilan pour le Fonds national des aides à la pierre (FNAP)? rapport d'information n° 804 (2024-2025), déposé le 1er juillet 2025.*
[4] *Article 46 de la loi n° 2026 103 du 19 février 2026 de finances pour 2026*

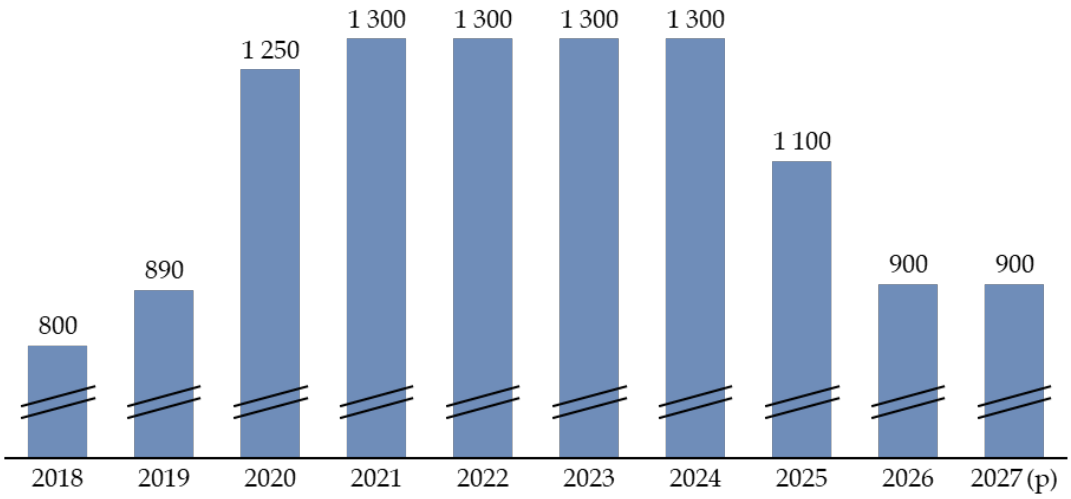
375 millions d'euros[1]. Ceci a permis de répondre à la recommandation de la commission des finances.

Pour 2027, la même dérogation est prévue, à l'article 52 du PLF[2]. La rapporteure spéciale considère cette évolution comme nécessaire pour garantir que le fonds pourra répondre présent face aux décaissements qu'il doit accomplir, dans un contexte où la **réduction de loyer de solidarité (RLS) est maintenue au même niveau que l'an dernier.**

Mise en œuvre par la loi de finances pour 2018[3], la RLS consiste à imposer une diminution concomitante des loyers et de l'aide personnalisée au logement (APL). Elle est codifiée à l'article L. 442-2-1 du code de la construction et de l'habitation (CCH). La RLS permet ainsi, chaque année, **un transfert de charge de l'État vers les bailleurs sociaux.** Elle a pour conséquence de **mettre en tension les capacités d'investissements des bailleurs,** mais permet concomitamment une économie budgétaire pour l'État.

Évolution du montant de la RLS

(en millions d'euros)



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

Fixée à **800 millions d'euros en 2018**, la RLS a augmenté pour atteindre en **2021 un plafond à 1,3 milliard d'euros**. En **2025**, face à l'effondrement du nombre de logements sociaux construits, la **RLS a été réduite à 1,1 milliard d'euros, puis à 900 millions d'euros en 2026**. Le

[1] *Article L. 435-1 du code de la construction et de l'habitation.*
[2] *Pour plus de précisions, le lecteur est invité à lire le commentaire de l'article 52 du projet de loi de finances pour 2027, dans le tome II du rapport général de la commission des finances.*
[3] *Article 126 de la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018.*

gouvernement a annoncé son maintien à **900 millions d'euros pour l'exercice 2027.**

La rapporteure spéciale insiste sur le fait que l'équilibre actuel entre la participation des bailleurs sociaux au FNAP et le niveau de la RLS ne saurait être modifié sans concertation, ni évoluer en défaveur des bailleurs sociaux, dans un contexte où la construction est à la peine.

2. Le fléchage d'une partie des astreintes liées au droit opposable au logement vers le FNAP doit permettre d'accroître la construction en France métropolitaine

Le **droit au logement opposable (DALO) a été créé en 2007** par la loi[1]. L'État est reconnu responsable de la garantie de l'accès à un logement décent et indépendant aux personnes qui ne parviennent pas à se loger par leurs propres moyens. Il peut mener à ce que **l'État soit soumis par le juge au paiement d'une astreinte**, lorsqu'une personne reconnue prioritaire ne se voit pas proposer de solution de logement.

Les difficultés croissantes d'accès au logement ont mené à une forte hausse des contentieux DALO depuis plusieurs années. Selon les documents budgétaires, **le nombre de contentieux DALO traités chaque année s'est accru de 5 % en 2023, de 14,6 % en 2024 et de 7,5 % en 2025.** Plus de 90 % des dossiers sont traités en Île-de-France, par la direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement (DRIHL).

Par conséquent, le coût pour l'État de l'échec de ces relogements s'est fortement accru depuis dix ans, la **ligne budgétaire associée aux contentieux de l'habitat** étant passée de **33,68 millions d'euros** en crédits de paiement (CP) en **2017** à **80,4 millions d'euros** prévus en CP dans le PLF pour **2027.** Le **versement des astreintes qui incombent à l'État** est **incomplet**, comme le note la Cour des comptes[2].

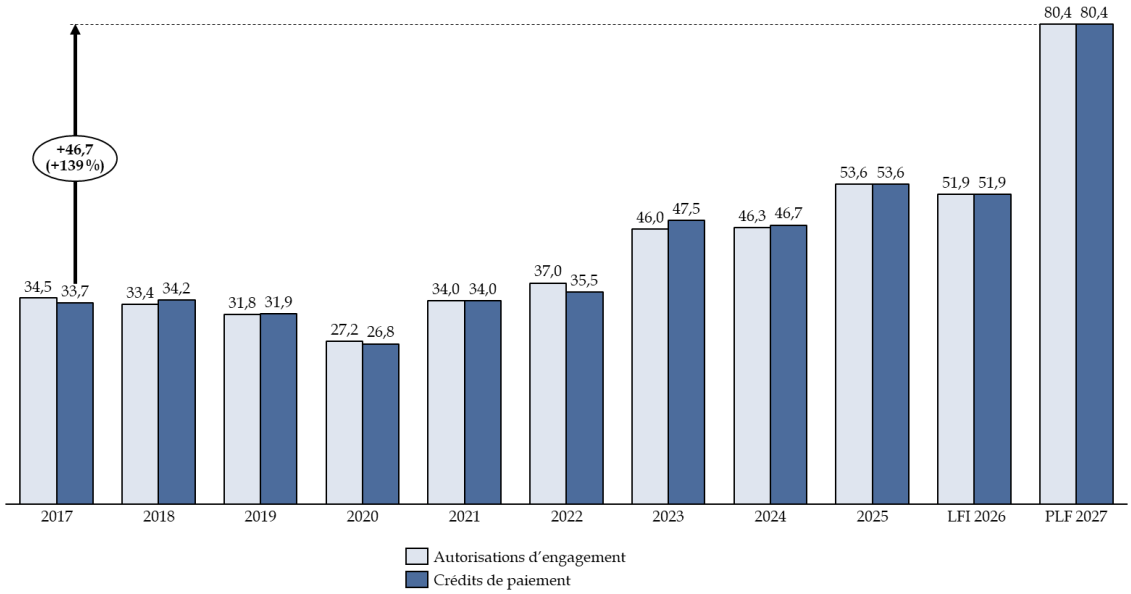
---

[1] *Loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale.*

[2] *Cour des comptes, Le Fonds national pour l'accompagnement vers et dans le logement, septembre 2026.*

Évolution de la ligne budgétaire liée au contentieux de l'habitat depuis 2017

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat, données issues des documents budgétaires

Les astreintes DALO sont fléchées vers le Fonds national pour l'accompagnement vers et dans le logement, (FNAVDL), dont l'objet est de financer des actions d'accompagnement personnalisé de personnes reconnues prioritaires au regard du DALO et auxquelles un logement doit être attribué en urgence.

Aujourd'hui, le FNAVDL connaît une situation **fortement excédentaire.** Sa **trésorerie a atteint 112 millions d'euros à la fin de l'année 2024, avec 70,2 millions d'euros de recettes et seulement 54,7 millions d'euros de dépenses**. En effet, la hausse des contentieux de l'habitat est massive et le fonds peine à pleinement employer ses ressources pour un accompagnement qui demande une attention au cas par cas et une mobilisation efficace et coordonnée des services déconcentrés, comme le note la Cour des comptes.

Dès lors, le **gouvernement a proposé qu'une fraction des astreintes DALO soit versé non plus seulement au FNAVDL, mais aussi au FNAP**. C'est l'objet de l'article 51 du PLF pour 2027[1].

La rapporteure spéciale estime qu'il est cohérent que les astreintes DALO participent au financement de la construction de logements, et non seulement d'actions d'accompagnement. Elle accueille donc favorablement cette évolution.

[1] *Pour plus de précisions, le lecteur est invité à lire le commentaire de l'article 51 du projet de loi de finances pour 2027, dans le tome II du rapport général de la commission des finances.*

Toutefois, l'article 51 prévoit aussi que l'action du FNAP serait ouverte aux outre-mer, ce qui ne lui semble pas opportun.

D'une part, le **fléchage des crédits du FNAP vers les outre-mer n'est pas assuré,** car il dépend de la programmation faite par le conseil d'administration du fonds.

D'autre part, **les départements et régions d'outre-mer (DROM) bénéficient de la ligne budgétaire unique (LBU),** portée par l'action 1 « Logement » du programme 123 « Conditions de vie outre-mer ». Cette ligne finance aussi bien le développement du logement locatif social ou très social et leur réhabilitation, que l'accession sociale et la résorption de l'habitat insalubre et spontané. **Elle est spécifique aux DROM** et constitue une **particularité dont ne bénéficie pas la métropole.**

Par conséquent, en coordination avec le rapporteur général et les rapporteurs spéciaux de la mission « Outre-mer », la commission a adopté sur proposition de la rapporteure spéciale l'amendement FINC.4, par lequel 30 millions d'euros dédiés au contentieux de l'habitat, situés sur le programme 135, sont annulés. En échange, la commission a adopté une hausse de 30 millions d'euros des crédits de la LBU. L'article 51 du PLF a aussi été modifié par l'amendement I-60, afin de supprimer l'ouverture du FNAP aux outre-mer.

Cette solution permet de **simplifier la maquette budgétaire** et **d'assurer le fléchage de crédits vers le logement social en outre-mer**, tout en **maintenant la possibilité d'abonder le FNAP** par une fraction des **astreintes DALO**.

3. La légère hausse de la construction de logements sociaux en 2025 doit être analysée avec prudence

Dans un contexte de rareté des aides à la pierre et de mise en tension des fonds propres des bailleurs sociaux, le logement social peine à jouer pleinement son rôle contracyclique sur le marché de la construction de logements.

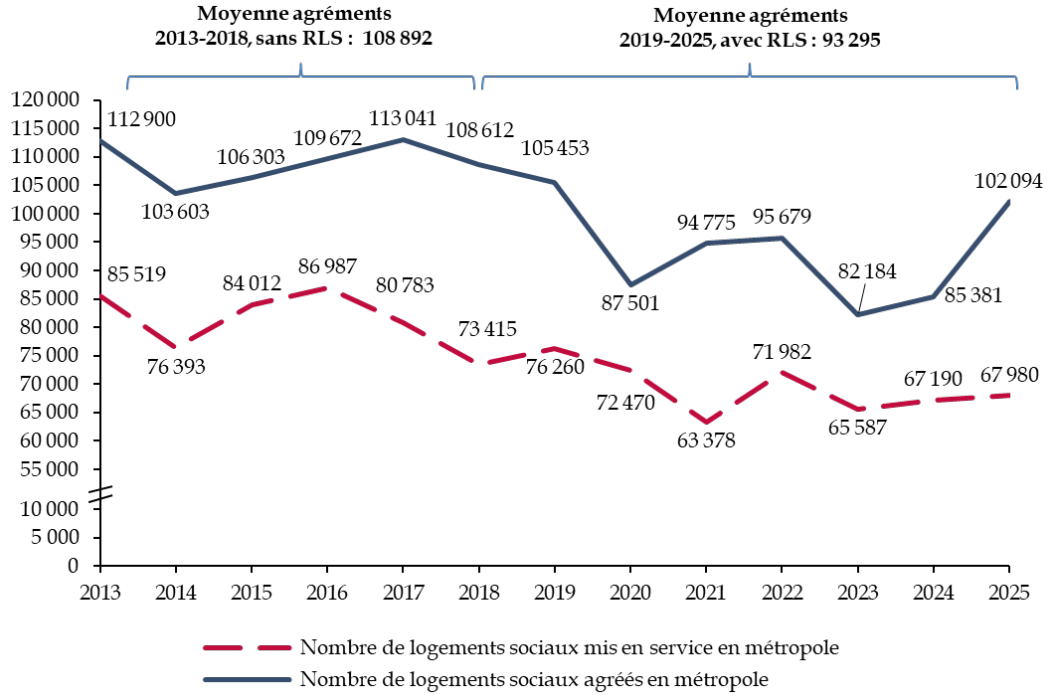
La situation de crise s'est en effet installée depuis plusieurs années. Depuis la crise sanitaire en 2020, le nombre de logements sociaux agréés et mis en service n'a jamais réussi à retrouver les niveaux qui la précédaient. **Ainsi, entre 2020 et 2024, le nombre de logements financés est systématiquement en dessous de 100 000**, celui de mis en service sous les 75 000.

Selon la Cour des comptes, **l'effet de la RLS sur les capacités d'investissement des bailleurs n'a pas été objectivé.** En effet, comme le précise le suivi approfondi des recommandations relatives à la conception et

à la mise en œuvre de la RLS[1] publié en juin 2025, « *le ralentissement du rythme de la croissance du parc social ne peut pas être imputé exclusivement à la mise en place de la RLS* ». **Dès lors, d'autres déterminants,** comme l'inflation, l'augmentation des taux d'intérêts et la hausse du coût des matières premières et de la construction ont pu jouer **sans qu'il soit possible de caractériser séparément les effets de chaque facteur.**

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

Pour la première fois depuis 2018, l'année 2025 a vu un nombre d'agréments atteindre l'objectif fixé dans le budget. Alors que 100 000 logements avaient été planifiés, 102 094 ont été engagés, en hausse de près de 20 % sur un an[2]. **Cette hausse intervient dans un contexte de recul de la RLS.**

La rapporteure spéciale estime que cette reprise est un bon signal, d'autant que l'effort demandé par l'État aux bailleurs sociaux est stable depuis 2025. Toutefois, cette évolution doit être analysée avec prudence, car les déterminants de la crise demeurent, notamment le coût des matériaux, de l'énergie ainsi que la moindre capacité d'investissements des bailleurs sociaux. La **hausse possible du taux du livret A en février** risque en outre de

[1] *Cour des comptes, Suivi approfondi des recommandations relatives à la conception et à la mise en œuvre de la réduction de loyer de solidarité (RLS), juin 2025.*
[2] *Union sociale pour l'habitat, La production de logements locatifs sociaux en 2025, septembre 2026.*

grever les capacités d'emprunt des bailleurs sociaux et de dégrader l'économie de la construction.

Or, la reprise de la construction est urgente, dans un contexte où 2,9 millions de personnes sont en attente d'un logement social. La Banque des territoires, en effet, dans son étude annuelle sur la situation du secteur[1], estime dans son analyse financière prospective que le nombre de logements sociaux et intermédiaires construits pourrait se stabiliser autour de 80 000 unités à partir de 2030, bien en deçà des besoins.

Les **réhabilitations de logements**, en outre, peineraient à répondre aux exigences de la loi Climat et résilience[2]. **La rapporteure spéciale appelle, dès lors, à accroître pour l'avenir les crédits dédiés au fonds pour la rénovation énergétique du parc social, doté de 84,6 millions d'euros en CP en 2027**. Ce fonds connaît une baisse de ses moyens, notamment en comparaison avec 2024 et 2025, où 178 millions d'euros ont été investis annuellement dans cette politique.

D. LA CRISE DU LOGEMENT PERDURE ET TOUCHE AUSSI BIEN LE LOGEMENT PRIVÉ QUE SOCIAL

L'exercice 2025 avait amorcé une **légère reprise du marché de la construction,** en lien avec la **hausse du nombre de logements sociaux agréés** ou encore **l'arrêt de la chute de la production d'offre nouvelle**[3] selon les chiffres de la Fédération des promoteurs immobiliers au deuxième trimestre de l'année.

Toutefois, **en 2026**, **les difficultés structurelles**, qui concernent autant l'accès au logement pour la population que la production de logements, **se sont accentuées**.

1. Un manque d'offre lié à un niveau conjoncturellement bas des ventes de logements et à des facteurs structurels

Le secteur de la construction de logements en France a connu, en janvier 2025, un niveau bas jamais atteint.

Après avoir atteint les chiffres d'autorisation de logement les plus faibles depuis plus de vingt ans en janvier 2025, un regain est apparu qui a culminé en mars 2026. Toutefois, depuis cette date, les autorisations de logements sur douze mois ont diminué, à nouveau, de 5,3 %, montrant que cette reprise était fragile.

---

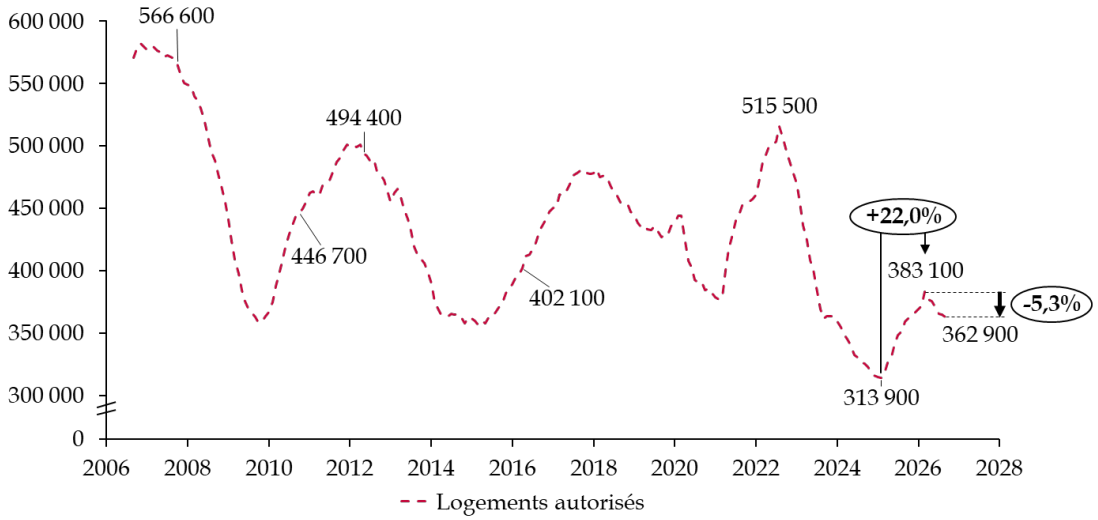
[1] *Caisse des dépôts et consignations, Étude Perspectives, édition 2026.*

[2] *Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.*

[3] *Fédération des promoteurs immobiliers, Les chiffres de la promotion privée, 2ème trimestre 2025, septembre 2025.*

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

Plusieurs difficultés se conjuguent et **mettent à mal le secteur du logement**.

Au niveau de la promotion, la politique visant à **respecter l'objectif de « zéro artificialisation nette » (ZAN)** tend à accroître le coût du foncier et à le raréfier, en particulier dans les zones tendues qui sont pourtant celles qui ont le plus besoin de constructions. Les contraintes administratives liées à la mise en œuvre de la politique de sobriété foncière actuelle accroissent les difficultés, comme le rapporte la Fédération des promoteurs immobiliers[1]. La rapporteure spéciale estime que cette politique doit être **rapprochée des territoires et s'adapter aux besoins locaux. C'est le sens de la proposition de loi visant à instaurer une trajectoire de réduction de l'artificialisation concertée avec les élus locaux[2] adoptée par le Sénat en mars 2025.**

Au **niveau de la construction**, comme le rappelle la Fédération française du bâtiment[3], la vive **hausse des coûts de construction** joue un rôle déterminant. Ces derniers se sont accrus depuis 2021 de 18 %, notamment du fait de l'envolée de 26 % du prix des produits et matériaux. En outre, l'accumulation de crises exogènes subies depuis 2020 et le contexte politique

[1] *Réponse au questionnaire de la rapporteure spéciale.*

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

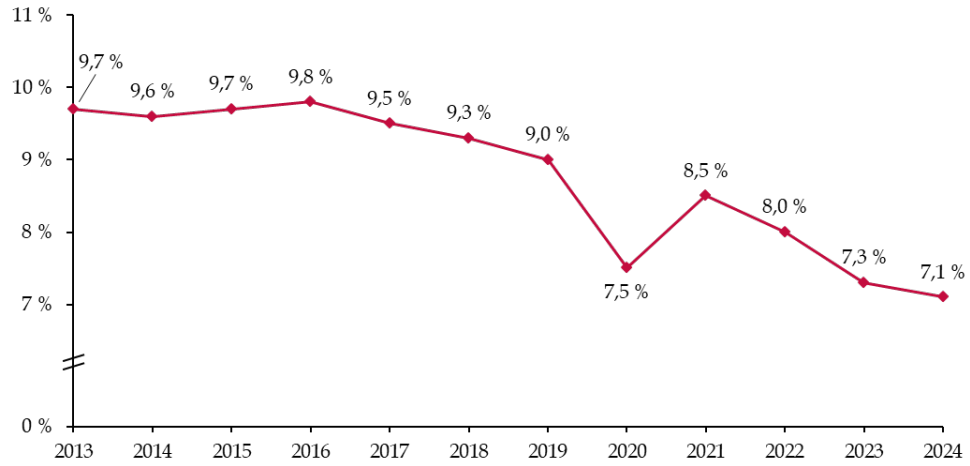
[3] *Réponse au questionnaire de la rapporteure spéciale.*

instable ne sont pas favorables aux investissements qui nécessitent une vision de long terme.

Pour le logement social, spécifiquement, le manque d'offre est lié à une baisse continue de la rotation dans le parc. En effet, les **locataires du parc social peinent de plus en plus à revenir dans le logement classique, ce qui cause un engorgement à l'entrée.**

Évolution du taux de rotation dans le parc social

(en pourcentage)



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

Les **objectifs de rénovation du parc immobilier**, fixés par la loi climat et résilience[1], risquent en outre **d'empêcher la mise en location de nombreux logements,** au vu des contraintes calendaires ambitieuses du texte. Ainsi, les logements dont le diagnostic de performance énergétique (DPE) est **G ne peuvent plus être loués depuis le 1er janvier 2025.** Cette mesure devrait s'appliquer aux logements dont le DPE est **F le 1er janvier 2028** et aux logements dont le DPE est **E le 1er janvier 2034**. Or, **les logements E et F représentent 8,4 millions de logements, soit 27,2 % du parc français**. La rapporteure spéciale **s'inquiète, dès lors, de la capacité des différents acteurs à rénover suffisamment rapidement les logements pour éviter une chute brutale de l'offre locative.**

Enfin, **plusieurs facteurs de long terme** jouent contre l'offre de logements adéquats. Par exemple, **la baisse du nombre moyen d'occupants dans les logements, passé de 2,42 en 1999 à 2,15 en 2022**, a pour conséquence une inadéquation entre la demande et l'offre de logements. Ainsi, on peut constater une réduction de la demande de logements de grande taille, mais

[1] *Article 158 de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.*

une très forte tension pour les logements de deux ou trois pièces, en particulier en zone tendue.

De même, le phénomène **de la vacance de logements reste une préoccupation** malgré un léger reflux depuis 2019. Alors que seul 6,2 % du parc était vacant en 2005, ce chiffre atteint 8,1 % en 2019, puis redescend à 7,6 % en 2026. En valeur absolue, 2,9 millions de logements ne sont pas habités.

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

2. La demande en logement pâtit d'une fragilité et d'un attentisme des potentiels propriétaires ou investisseurs

Si la crise du logement est liée à un manque d'offre, elle est renforcée, en 2026, par les capacités amoindries des acheteurs et des locataires.

Selon la Fédération des promoteurs immobiliers, **les ventes de logements neufs connaissent une chute dramatique**, atteignant – 23,6 % sur un an au deuxième trimestre 2026. La DHUP, citant l'enquête nationale sur la commercialisation de logement neufs (ECLN), indique pour la même période une baisse de 6,8 % des logements mis en vente.

Cet **attentisme des acheteurs** est lié à une **difficulté croissante d'accès au crédit,** en lien avec une hausse des taux d'intérêts qui s'est accélérée depuis la fin de l'été. Ainsi, le **taux moyen pour les prêts** est passé, selon la DHUP, de 1,07 % en 2022 à 3,3 % en août 2026, indiquant un resserrement des conditions d'accès au crédit. En outre, **le maintien depuis 2022 de la décision du Haut conseil de stabilité financière de limiter à 35 % le taux d'effort des emprunteurs** [1] bride structurellement les capacités d'emprunt et donc d'investissement des particuliers.

De même, la **situation tant nationale qu'internationale joue contre l'achat et l'investissement immobiliers**. Les bouleversements géopolitiques accroissent les tensions énergétiques et poussent à la hausse d'autres postes de dépense que le logement, conduisant les ménages à repousser leurs projets. Les enjeux majeurs liés aux échéances électorales à venir en France, par ailleurs, ont pour effet de ralentir le lancement de projets de long-terme.

[1] *Décision D-HCSF-2021-7 du 29 septembre 2021, prise en application de l'article L. 631-2-1 du code monétaire et financier.*

3. Des évolutions dans la fiscalité pourraient favoriser une relance de l'investissement dans la pierre

a) Certaines mesures proposées dans le projet de loi de finances pourraient modifier les conditions d'offre et de demande du marché du logement

La rapporteure spéciale estime que deux évolutions fiscales pourraient être déployées pour faciliter l'accès à la propriété des personnes qui, aujourd'hui, ne le peuvent pas.

D'une part, l'article 7 du PLF porte deux mesures qui pourraient jouer sur l'offre, pour l'une, et sur la demande, pour l'autre.

D'une part, **cet article propose la création d'un prêt à taux zéro (PTZ) « parentalité »**, ouvert aux ménages ayant un enfant à naître ou un enfant à charge de moins de trois ans, sous condition de ressources. Les ménages ayant déjà bénéficié d'un PTZ seraient également éligibles.

Le PTZ est aujourd'hui réservé aux primo-accédants sous condition de ressources pour le financement de l'acquisition ou la construction d'une résidence principale, avec une obligation d'occupation pendant six ans du logement sauf exceptions, dont la naissance d'un enfant ne fait pas partie.

La rapporteure spéciale estime qu'au vu de la probabilité accrue pour les ménages en attente d'enfant de déménager, il est nécessaire d'adopter cette mesure. Elle facilitera l'accès à la propriété des jeunes ménages des classes moyennes et populaires et pourrait avoir un effet favorable sur la natalité française en berne.

D'autre part, **l'article cherche à rapprocher, dans la continuité de précédentes réformes, la fiscalité de la location nue et de la location meublée non professionnelle (LMNP) au régime réel.** Si cette recommandation a été plusieurs fois formulée, par exemple par le Conseil des prélèvements obligatoires (CPO)[1], la rapporteure spéciale estime que **le dispositif doit être recalibré.**

En effet, **l'article propose de modifier les conditions d'amortissement** des biens proposés en LMNP en plafonnant la déductibilité des amortissements pratiqués à un taux global de 2,5 % et dans la limite de 7 000 euros par an et par foyer fiscal. Il supprime en outre la faculté de reporter l'amortissement non déduit lors d'un exercice sur les exercices suivants, à partir de ceux clos le 1er janvier 2027.

La rapporteure spéciale estime **qu'un tel dispositif ne saurait s'appliquer au stock de logements mis en LMNP**, au risque de mettre en péril certains investisseurs qui ont construit un plan sur plusieurs années. Revenir sur les règles fiscales régissant des investissements en cours d'amortissement

[1] *Conseil des prélèvements obligatoires, Pour une fiscalité du logement plus cohérente, décembre 2023.*

risquerait d'envoyer un signal très négatif. Pour l'avenir, elle soutient que l'évolution proposée par l'article devrait être appliquée uniquement aux locations de courte durée, dans la mesure où les meublés en zone tendue sont principalement occupés par des étudiants ou de jeunes actifs, parfois précaires. En outre, elle soutient **l'exclusion des LMNP situés en zones de montagne :** du fait de la forte saisonnalité de l'activité, l'interdiction du report de l'investissement risquerait fortement de faire fuir tout investisseur.

Enfin, la rapporteure spéciale rappelle que **l'adoption de l'article 4 du PLF pour 2027 est nécessaire pour relancer l'investissement des jeunes dans le logement**. Ce dernier crée une incitation fiscale aux donations intra-familiales de sommes d'argent, applicable pendant une période limitée aux six premiers mois de l'année 2027, dérogeant au barème habituel des droits de mutation à titre gratuit.

b) Le dispositif « Relance logement » doit être élargi

L'article 47 de la LFI pour 2026[1] a introduit un nouvel avantage fiscal, dit « Relance logement », à l'attention des bailleurs privés qui mettraient un bien en location nue. **Codifié aux *i* et au *j* du 1° du I de l'article 31 du code général des impôts (CGI)**, cet avantage fiscal bénéficie aux logements mis en location pour au moins neuf ans à titre de résidence principale et tend à **accroître l'offre locative nue de longue durée.**

Il vise à permettre aux bailleurs de **compter comme une charge de la propriété déductible** un montant au titre de **l'amortissement du prix d'acquisition du logement** net de frais, lorsqu'ils optent pour le **régime d'imposition foncier réel.**

Cette mesure permet de **réduire l'écart d'attractivité fiscale entre la location nue et meublée**.

Actuellement, le **dispositif est bien trop restreint** pour monter en puissance et remplacer les effets du précédent dispositif d'incitation à la location abordable, le Pinel. La Fédération des promoteurs immobiliers, dans ses réponses au questionnaire adressé par la rapporteure spéciale, estime que « *la bascule du Pinel vers le dispositif Jeanbrun s'assimile à une* ***catastrophe industrielle*** ».

Comme elle l'avait soutenu dans son rapport pour avis sur le projet de loi visant la relance et la décentralisation du logement[2], la rapporteure spéciale estime que les **paramètres du dispositif doivent être élargis afin de rendre plus attractif le dispositif**. Par exemple, l'augmentation de 8 000 à 10 000 euros du plafond de la somme pouvant être déduite au titre des amortissement apparaît nécessaire. De même, les taux d'amortissement

[1] *Loi n° 2026-103 du 19 février 2026 de finances pour 2026.*
[2] *Sophie Primas, avis n° 819 (2025-2026) sur le projet de loi visant la relance et la décentralisation du logement, déposé le 1er juillet 2026.*

pourraient être augmentés. Dans le cas des logements neufs, ce taux pourrait passer de 3,5 % à 4 %.

c) La fiscalité actuelle est structurellement défavorable à la fluidité du marché immobilier

La rapporteure spéciale, enfin, rappelle que la fiscalité qui pèse aujourd'hui sur le logement tend structurellement à réduire la fluidité du marché.

Deux points principaux ressortent des conclusions du rapport du Conseil des prélèvements obligatoires de décembre 2023[1] :

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

- le **niveau élevé des droits de mutation à titre onéreux (DMTO)**, qui peut être relevé par les départements depuis l'adoption de la LFI pour 2025[2], tend à réduire, de même, la circulation des biens dans le marché du logement. Au vu de la **situation financière tendue des départements**, la rapporteure spéciale estime toutefois qu'il ne serait **pas opportun de revenir sur cette faculté** et qu'il faudrait viser une réforme fiscale de plus grande ampleur.

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

---

[1] *Conseil des prélèvements obligatoires, Pour une fiscalité du logement plus cohérente, décembre 2023.*
[2] *Article 116 de la loi n° 2025-127 du 14 février 2025 de finances pour 2025. En métropole, seuls 10 départements n'avaient pas usé, en juin 2026, de leur capacité d'accroître de 4,5 % à 5 % le taux de DMTO.*

IV. LE PROGRAMME 147 « POLITIQUE DE LA VILLE » CONNAÎT UNE BAISSE DE SES CRÉDITS MALGRÉ L'ACCÉLÉRATION DES DÉCAISSEMENTS DE L'ÉTAT POUR LE NOUVEAU PROGRAMME NATIONAL DE RENOUVELLEMENT URBAIN

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

A. *UNE BAISSE DES CRÉDITS MASQUANT DEUX DYNAMIQUES OPPOSÉES*

Les crédits du programme 147 s'élèvent à 619,1 millions d'euros[1] dans le PLF pour 2027, en hausse de 17,7 millions d'euros par rapport à la LFI pour 2026. Ceci équivaut à une baisse de 2,8 % en euros courants. Le programme ne connaît pas de mesures faisant évoluer son périmètre cette année.

Évolution des crédits par action du programme 147

(en millions d'euros)

		LFI 2026	PLF 2027	Évolution PLF 2027 / LFI 2026		
				en valeur	*en %*	*corrigé inflation*
01 – Actions territorialisées et dispositifs spécifiques de la politique de la ville (contrats de ville)	AE	466,4	431,2	- 35,2	- 7,6 %	- 9,2 %
	CP	466,4	431,2	- 35,2	- 7,6 %	- 9,2 %
02 – Revitalisation économique et emploi	AE	41,5	40,2	- 1,3	- 3,2 %	- 4,9 %
	CP	41,5	40,2	- 1,3	- 3,2 %	- 4,9 %
03 – Stratégie, ressources et évaluation	AE	19,1	19,1	+ 0,0	+ 0,0 %	- 1,8 %
	CP	19,1	19,1	+ 0,0	+ 0,0 %	- 1,8 %
04 – Rénovation urbaine et amélioration du cadre de vie (NPNRU)	AE	109,6	128,5	+ 18,9	+ 17,2 %	+ 15,2 %
	CP	109,6	128,5	+ 18,9	+ 17,2 %	+ 15,2 %
Total programme 147	**AE**	**636,7**	**619,1**	**- 17,7**	**- 2,8 %**	**- 4,5 %**
	CP	**636,7**	**619,1**	**- 17,7**	**- 2,8 %**	**- 4,5 %**

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

[1] *Les crédits de ce programme et des actions qui le composent sont tous égaux en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.*

Le programme 147 comprend **quatre actions** dont les crédits sont très inégaux et qui connaissent des évolutions opposées.

L'**action 01** « Actions territorialisées et dispositifs spécifiques de la politique de la ville » regroupe les crédits à destination des quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV), dans le cadre des **contrats de ville** ou de **dispositifs spécifiques** tels que le programme de réussite éducative et les adultes-relais. Elle porte 69,6 % des crédits du programme et est en baisse importante : - 9,2 % en prenant en compte l'inflation, soit 35,2 millions d'euros en moins par rapport à la LFI pour 2026.

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

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

Enfin l'**action 04** « Rénovation urbaine et amélioration du cadre de vie » porte la contribution de l'État au financement du nouveau **programme national de renouvellement urbain** (NPNRU), présentée plus en détail *infra*. Dans le PLF pour 2026, elle présente une budgétisation de 128,5 millions d'euros, en hausse de 18,6 millions d'euros par rapport à la LFI pour 2026. **En 2026 et 2027, l'État aura donc versé près de 79 % des crédits qu'il s'était engagé à apporter au NPNRU entre 2023 et 2027[1].**

Au-delà des crédits budgétaires inscrits au programme 147, la politique de la ville agit par le biais de certaines **dépenses fiscales, d'un coût pour l'État estimé à 257 millions d'euros en 2027** .

Parmi ces dépenses fiscales, **la rapporteure spéciale constate un début de baisse du coût de la dépense fiscale prévoyant l'exonération des bénéfices réalisés par les entreprises installées dans les zones urbaines de troisième génération ou les zones franches urbaines – territoire entrepreneur** (ZFU-TE). Ce coût passe de 98 millions d'euros en 2025 à 86 millions d'euros en 2027. Mise en extinction par l'article 42 de la LFI pour 2026[2], cette dépense fiscale devrait avoir un coût jusqu'en 2033.

À l'inverse, un **dispositif dédié à remplacer cette dépense fiscale a été mis en œuvre depuis début 2026** par le même article 12 de la LFI pour 2026. Il crée une **nouvelle exonération d'impôt sur le revenu et les bénéfices dans les QPV** pour une durée de cinq ans pour toute création ou reprise d'activité dans ces quartiers, puis une exonération partielle pour trois ans supplémentaires, similaire à celle situés dans les ZFU-TE. **Son coût estimé à**

---

[1] *Cette participation constitue l'un des sous-jacents de l'équilibre adopté dans la loi n° 2023-1195 du 18 décembre 2023 de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027.*

[2] *Loi n° 2026-103 du 19 février 2026 de finances pour 2026.*

terme est de 155 millions d'euros pour l'ensemble des administrations publiques en année pleine, dont 139 millions d'euros pour l'État. Le **peu de recul sur le dispositif ne permet pas encore une évaluation,** mais la rapporteure spéciale constate qu'il devrait coûter 13 millions d'euros en 2027.

Enfin, les crédits et dépenses fiscales spécifiques ne constituent qu'une partie des montants destinés aux quartiers, selon le principe posé par la loi de programmation pour la ville de 2014[1] d'un financement prioritaire par les crédits de droit commun des ministères. Il est difficile, voire impossible, de chiffrer ces crédits de droit commun.

Le document de politique transversale « Ville », annexé au PLF pour 2027 identifie les contributions **d'une dizaine de programmes** du budget général, pour un montant total de **7,0 milliards d'euros en 2027.** Toutefois, cette évaluation ne peut pas être considérée comme un chiffrage réel, car de nombreux dispositifs des ministères ne font pas l'objet d'un suivi permettant d'identifier la part des crédits destinée aux quartiers prioritaires de la politique de la ville.

B. FACE AU MANQUE DE FINANCEMENTS, LA POLITIQUE DE LA VILLE DOIT SE CONCENTRER SUR LES DISPOSITIFS LES PLUS EFFICACES

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

Ce CIV s'est inscrit dans une logique moins ambitieuse que le précédent, tenu le 27 octobre 2023 à Chanteloup-les-Vignes. En effet, alors que **le CIV de 2023 manifestait une ambition haute pour la ville et prévoyait l'ouverture de 3,3 milliards d'euros de nouveaux crédits pour les actions territorialisées**, celui de **2025 s'est déroulé dans un contexte budgétaire plus contraint.**

La rapporteure spéciale **salue l'engagement sur le terrain qu'a permis le CIV de 2023**. La direction générale des collectivités territoriales (DGCL) rapporte que 70 % des 80 mesures décidées étaient en cours de déploiement ou mises en œuvre, contre seulement 25 non conduites ou non évaluées faute de données.

Entre autres, la **mise en œuvre du CIV de 2023** a permis de développer un **accueil de huit heures à dix-huit heures dans les collèges**, le déploiement d'un plan pour la création de **5 000 terrains de sport**, ou encore des actions autour du **vieillissement dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV).** :

[1] *Loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine.*

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

Comme la DGCL l'a indiqué à la rapporteure spéciale, **un certain nombre d'objectifs du CIV de 2023 ont été renouvelés à l'identique**. Par exemple, l'ambition du déploiement de maisons France Services en QPV, l'extension des horaires d'ouverture des bibliothèques ou l'objectif de création de crèches en QPV font partie de ces objectifs reconduits.

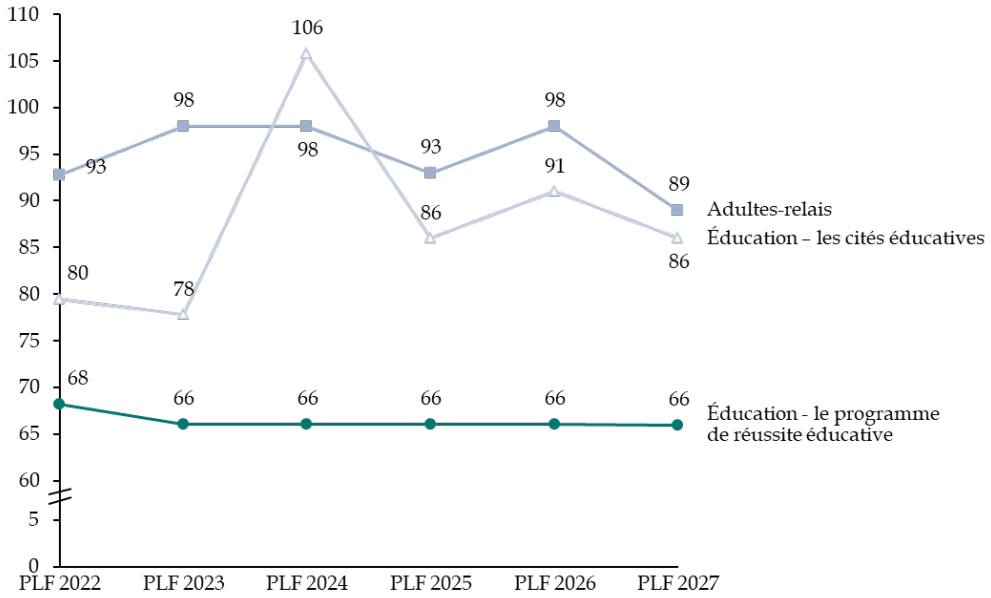
Plusieurs autres objectifs ont été revus à la baisse, comme l'objectif prévu dans le CIV de 2023 de convergence des géographies prioritaires de l'Éducation nationale et de la ville. Ce dernier a été reformulé en 2025 en un objectif d'alignement des taux d'encadrement des écoles situées en QPV, mais non inscrite dans le réseau d'éducation prioritaire (REP), à raison de 100 écoles par rentrée scolaire.

La rapporteure spéciale constate que ces objectifs se heurtent **globalement à la baisse des crédits sur l'action 01. Ces derniers sont en effet réduits de 35,2 millions d'euros, soit 9,2 % une fois corrigé de l'inflation.**

Cette réduction importante des crédits dédiés aux actions territorialisées de la politique de la ville doit mener à un recentrage de l'action vers les dispositifs les plus efficaces.

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

(en millions d'euros)



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

C'est d'abord le cas des **cités éducatives**. Créées en 2019 à la suite d'initiatives de terrain relayées par le rapport remis l'année précédente par Jean-Louis Borloo sur les quartiers prioritaires, **les cités éducatives sont aujourd'hui au nombre de 250**. Ces dernières sont labellisées pour trois ans et bénéficient à 2,6 millions d'habitants des QPV, dont un million de jeunes de moins de 25 ans. Au vu de la baisse des crédits prévue, l'ambition qui guidait la politique en 2026 d'en ouvrir 40 nouvelles devra probablement être revu.

Ensuite, le **programme de réussite éducative doit aussi être soutenu et pérennisé.** Ce dernier permet l'accompagnement des enfants bénéficiaires grâce à la mobilisation d'une équipe pluridisciplinaire, incluant des enseignants, des travailleurs sociaux, des personnels médico-sociaux ou des professionnels de santé. **Si son coût est important, il permet d'obtenir des résultats intéressants que la rapporteure spéciale salue**. Près de 529 programmes bénéficient à environ 100 000 élèves. Plus de huit programmes sur dix portent un parcours personnalisé après avis des équipes pluridisciplinaires de soutien

Enfin, le dispositif des **adultes-relais doit être pérennisé**, malgré la baisse des crédits qui lui est consacré. Les auditions de la rapporteure spéciale ont permis de mettre en évidence que **seuls 3 513 adultes-relais étaient effectivement en poste au 31 août 2026, pour 4 555 postes ouverts**. Le manque de crédits a pu ainsi limiter certaines embauches. Une **piste d'économie** avancée par la DGCL serait de réduire la part du salaire des adultes-relais prise en charge par l'État lorsque ces derniers sont recrutés par une collectivité territoriale. Ainsi, le passage d'une prise en charge totale, soit 107 % du SMIC, à 75 % du SMIC, permettrait de réaliser environ un million d'euros d'économies à nombre de poste constant. Cela **favoriserait en outre un meilleur suivi, de la part des collectivités, du déploiement des personnels recrutés *via* le dispositif des adultes-relais**, afin de les affecter à des missions qui correspondent effectivement à leur expertise. Néanmoins, les **ressources des collectivités territoriales étant de plus en plus contraintes,** notamment dans les villes disposant de QPV, la rapporteure spéciale soutient qu'**un tel transfert n'est pas envisageable à ce jour.**

Les crédits ouverts pour les autres dispositifs ne sont plus documentés précisément dans le projet annuel de performances depuis le PLF pour 2026, ce que déplore la rapporteure spéciale.

La rapporteure spéciale estime, enfin, qu'il est **nécessaire de faire évoluer le mode de financement des associations** qui agissent dans le cadre de la politique de la ville. Comme l'indique la DGCL [1] une **logique de financement du fonctionnement des associations** a pu être mise en œuvre, ce qui tend à limiter les capacités d'évolution de la politique et de déploiement de nouvelles actions, dans un contexte de contrainte forte sur les financements. **La rapporteure spéciale recommande, ainsi, le déploiement**

[1] *Audition menée par la rapporteure spéciale.*

d'une culture du financement par projet, qui permettrait d'accroître la flexibilité de la politique et son adaptation au plus près des besoins.

Au niveau de l'**action 02**, la difficulté est la même que pour les actions territorialisées portées par l'action 01 : les **ambitions affichées et les crédits apportés ne sont pas toujours en cohérence**.

La rapporteure spéciale indique ainsi qu'il est nécessaire de soutenir l'Établissement pour l'insertion dans l'emploi (EPIDE), qui favorise l'insertion des jeunes les plus vulnérables. Cet établissement public administratif placé sous la tutelle des ministères chargés de l'emploi, des armées et de la ville accueille des jeunes de 17 à 25 ans sortis du système scolaire sans diplôme ni qualification, confrontés à des vulnérabilités multiples. Son objectif est de leur proposer un parcours intensif d'insertion sociale et professionnelle, en internat et sur la base du volontariat, dans un cadre structurant imprégné des valeurs de la République.

La rapporteure spéciale, l'an dernier, **avait fait adopter un amendement[1] qui a permis d'accroître de 1,5 million d'euros les crédits fléchés vers l'établissement**, notamment pour permettre **une revalorisation salariale attendue.**

Aujourd'hui, **l'EPIDE peut aller vers une rationalisation de son parc immobilier.** La rapporteure spéciale salue ainsi l'ouverture de deux nouveaux sites dans des conditions avantageuses pour l'établissement. En effet, l'acquisition des sites se fait gratuitement : l'EPIDE n'a que la charge des travaux de rénovation.

Enfin, **le rapporteur spécial salue la signature de l'ensemble des contrats de ville qui permettent le déploiement dans les QPV des dispositifs du programme 147**. Au 31 décembre 2025, les 333 contrats métropolitains avaient été signés, tout comme les contrats ultramarins.

C. LA PÉRENNISATION DE LA POLITIQUE DE RENOUVELLEMENT URBAIN PASSE PAR LA SIGNATURE RAPIDE D'UNE CONVENTION QUINQUENNALE ENTRE L'ÉTAT ET ACTION LOGEMENT

1. Le rattrapage de la participation de l'État au financement de la politique de renouvellement urbain

Le **nouveau programme national de renouvellement urbain** (NPNRU) a été prévu dans la loi de programmation pour la ville de 2014. Alors que son prédécesseur, le programme national de rénovation urbaine (PNRU), a connu son pic de réalisations cinq à six années après sa création en 2003, le **NPNRU devrait atteindre seulement fin 2027 la finalisation de l'engagement des projets**.

[1] *Amendement n° II-2 de Sophie Primas au nom de la commission des finances.*

Ce **retard est lié en premier lieu à la définition de l'enveloppe financière fixée pour le NPNRU. Limitée à l'origine à 5 milliards d'euros, soit moins de la moitié de celle du PNRU**, accrue par la suite à 10 milliards d'euros, puis 12 milliards d'euros.

Le **rapporteur spécial salue cependant l'accélération de la mise en œuvre du programme**. Selon la revue nationale des projets de mai 2026, l'agence estime que plus de 95 % des opérations seront engagées au 31 décembre 2027, date limite prévue par la loi[1]. Le **taux de chute est ainsi limité**, malgré le fait que certains projets sont portés parfois depuis près de dix ans.

Le NPNRU repose, comme son prédécesseur, sur un **financement majoritairement apporté par Action Logement** (8,0 milliards d'euros en équivalent subventions) **et les bailleurs sociaux** (2,8 milliards d'euros) à l'**Agence nationale pour la rénovation urbaine** (ANRU), l'État devant pour sa part apporter 1,2 milliard d'euros.

La nouvelle convention quinquennale Action Logement[2] confirme l'engagement de ce groupe, qui serait de 6,8 milliards d'euros de subvention à l'ANRU et 3,3 milliards d'euros de prêts bonifiés aux organismes de logements sociaux.

Sur la période 2023-2027, les **subventions apportées par Action Logement** seraient de 2,2 milliards d'euros, soit 440 millions d'euros par an. Les **bailleurs sociaux continuent également à participer au financement de l'ANRU** à hauteur de 184 millions d'euros en 2024[3].

Le financement du programme par l'État n'est pas aussi important et, surtout, a **pris beaucoup de retard**. En **sous-jacent de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027**[4], l'État avait pris **l'engagement de verser 300 millions d'euros sur la période** pour le financement du Nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU). Ceci revenait à un financement moyen de **75 millions d'euros par an**.

Au lieu de cela, l'État a contribué en **moyenne sur la période 2023-2026 à hauteur de 42,8 millions d'euros**, atteignant une participation cumulée de 263,8 millions d'euros depuis le début du programme et de **seulement 171,2 millions d'euros sur la période.** Il fallait donc, pour être à la hauteur des engagements pris, un financement de l'État de 128,9 millions d'euros.

---

[1] *Article 178 de la loi n° 2026-103 du 19 février 2026 de finances pour 2026.*

[2] *Convention quinquennale 2023-2027 entre l'État et Action Logement, publiée au Journal officiel du 12 août 2023.*

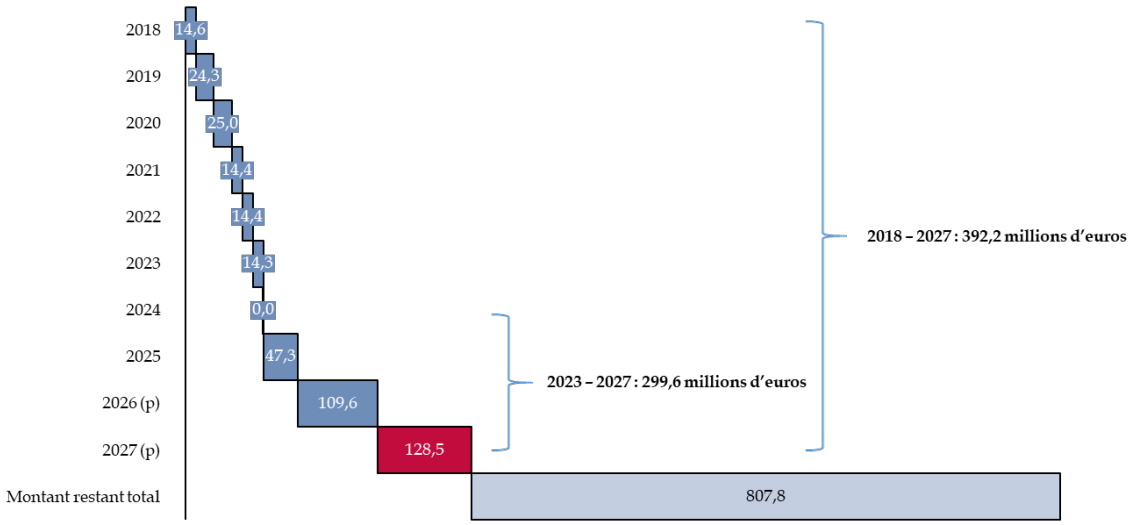
[3] *L'absence de réponse dans les temps à certaines questions du questionnaire budgétaire ont empêché de mettre à jour certaines données.*

[4] *Loi n° 2023-1195 du 18 décembre 2023 de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027.*

Avec la **prévision d'un financement de 128,5 millions d'euros en 2027 pour le NPNRU,** l'État parvient *in extremis* à tenir son engagement. La **rapporteure spéciale salue cet arbitrage** obtenu par le ministre du logement, dans un contexte budgétaire tendu.

Financement du NPNRU par l'État

(en millions d'euros)



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

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

Comme le montre le rapport de contrôle de 2026 de la rapporteure spéciale sur le sujet[1], la **tension de trésorerie sur la période 2025-2028 était prévisible** et le moindre investissement de l'État dans la politique de la ville risque d'avoir pour conséquence de retarder la mise en œuvre du programme de renouvellement urbain. Dans le contexte des tensions sociales fortes que connaît la France, il convient de ne pas laisser ce retard être pris.

[1] *Sophie Primas, Sécuriser le financement du renouvellement urbain pour préparer son avenir, rapport d'information n° 616 (2025-2026), déposé le 13 mai 2026.*

2. La nécessité de la signature d'une convention quinquennale entre l'État et Action Logement pour assurer l'avenir de la politique de renouvellement urbain

Pour les années à venir, **le financement de l'ANRU demeure une question ouverte**. En effet, le pic **des paiements du NPNRU sera concentré entre 2028 et 2032**, avec près de 4,6 milliards d'euros de subventions à verser sur cette période. Or, une incertitude importante plane sur le financement que pourraient apporter deux financeurs clés.

D'abord, l'État fait face à une situation budgétaire particulièrement tendue qui risque de limiter ses capacités de décaissement, alors que plus de 807 millions d'euros doivent encore être versés.

Ensuite, une **forte incertitude plane sur le financement assuré par Action Logement**. En effet, la convention quinquennale qui lie l'État et le groupe arrive à son terme en 2027 et les négociations pour la prochaine, qui couvrira la période 2028 - 2032, ne sont pas encore achevées. Or, les **capacités financières d'Action Logement pour les années à venir sont intimement liées à deux enjeux.**

D'une part, le **niveau de collecte de la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC) tend à être plus bas que les prévisions** depuis quelques années[1], en lien avec une évolution des salaires moins favorable et un contexte macroéconomique globalement dégradé.

D'autre part, **la capacité d'Action Logement Services (ALS) à recourir à la dette pour se financer pourrait être remise en cause**. En effet, l'INSEE a décidé de **requalifier ALS dans la catégorie des administrations publiques**, en tant qu'organisme divers d'administration centrale (ODAC) le 31 août 2022. La dette levée par la filiale a ainsi été réintégrée au sein de la dette publique. Or, l'article 23 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027[2] dispose **qu'un ODAC ne peut recourir à un endettement de plus d'un an.**

La rapporteure spéciale estime dès lors crucial de permettre à Action Logement Services de recourir à l'endettement, même en cas de reclassement définitif si le ministre des comptes publics met à jour la liste des ODAC.

Il apparaît aussi nécessaire de signer une nouvelle convention quinquennale au plus tôt : les auditions menées par la rapporteure spéciale indiquent qu'en cas de soutien politique, les négociations – déjà entamées – pourraient être achevées avant l'élection présidentielle.

---

[1] La collecte 2023 de la PEEC s'élève à 1 819 millions d'euros contre 1 875 millions d'euros prévus dans la convention quinquennale et à 1 910 millions d'euros en 2024 contre 1 966 millions d'euros prévus.

[2] Loi n° 2023-1195 du 18 décembre 2023 de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027.

Enfin, la rapporteure spéciale rappelle, comme elle l'a fait dans son rapport sur le projet de loi visant la relance et la décentralisation du logement[1], qu'il est nécessaire d'entamer **le troisième programme national de renouvellement urbain (TPNRU).** Si le travail à réaliser demeure important, le calendrier retenu permettra de maintenir au sein de l'ANRU les compétences acquises lors des deux derniers programmes.

Elle rappelle que le **coût pour les finances publiques du TPNRU tel que proposé par le projet de loi serait relativement réduit** : comme le relève le Haut Conseil des finances publiques dans son avis sur le projet de loi, les dépenses programmatiques envisagées, de l'ordre de 5 milliards d'euros sur 15 ans, s'élèveraient annuellement à 330 millions d'euros, soit moins de 0,01 point de PIB chaque année.

Dès lors, si **l'État participait à hauteur de 10 % du programme**, comme il l'a fait pour le NPNRU, la contribution sur quinze ans serait de 500 millions d'euros, soit environ **33 millions d'euros par an de crédits budgétaires** : **l'effort attendu de l'État** serait donc moindre que pour le NPNRU.

[1] *Sophie Primas, avis n° 819 (2025-2026) sur le projet de loi visant la relance et la décentralisation du logement, déposé le 1er juillet 2026.*

EXAMEN DE L'ARTICLE RATTACHÉ

ARTICLE 78

Droit d'option entre le bénéfice des aides personnelles au logement (APL) versées aux étudiants et les avantages en matière d'impôt sur le revenu pour les foyers les plus aisés

Le présent article a pour objectif d'imposer aux foyers fiscaux les plus aisés d'opter 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 lorsqu'il est détaché fiscalement de ses parents.

Cette mesure met les ménages les plus aisés devant un choix : soit maintenir l'avantage fiscal dont bénéficient les parents grâce au rattachement de l'enfant au foyer fiscal ou grâce à la déduction de la pension alimentaire, soit permettre à leur enfant étudiant de conserver le bénéfice des APL.

Elle permet d'accroître le caractère redistributif des APL : en effet, les ménages qui arbitreraient en faveur du gain fiscal permettent un recentrage des APL versées aux étudiants issus des foyers les moins aisés.

Dans un contexte d'urgence budgétaire, cette mesure permettrait une économie de 72 millions d'euros en 2027 puis de 217 millions d'euros en année pleine, étant donné que l'article entrerait en vigueur le 1er septembre 2027 pour permettre à la caisse nationale des allocations familiales (CNAF) et à l'administration fiscale de se coordonner.

Si la commission des finances partage l'objectif d'accroître le caractère redistributif des APL versées aux étudiants, l'imposition d'un droit d'option lui semble inutilement complexe à mettre en œuvre pour les ménages. Par conséquent, la rapporteure spéciale propose, par l'amendement FINC.5, de donner la possibilité au gouvernement, par voie réglementaire, de moduler de façon progressive le montant d'APL auquel aurait droit un étudiant rattaché à un foyer fiscal dont le niveau de revenu appartient aux deux déciles les plus élevés.

La commission propose d'adopter cet article ainsi modifié.

I. LE DROIT EXISTANT : LES APL SONT VERSÉES FORFAITAIREMENT AUX ÉTUDIANTS ET CUMULABLES AVEC LES AVANTAGES FISCAUX LIÉS AU RATTACHEMENT DES ÉTUDIANTS AU FOYER FISCAL DE LEUR PARENTS

A. LE CALCUL DES APL VERSÉES AUX ÉTUDIANTS EST INDÉPENDANT DU NIVEAU DE RESSOURCES DU FOYER FISCAL AUQUEL ILS SONT RATTACHÉS

Le **calcul des APL versées aux étudiants** répond à des **critères spécifiques** détaillés dans le présent commentaire d'article.

1. Les étudiants répondant à certains critères sont éligibles aux aides personnelles au logement

Les **étudiants sont, de façon générale**, éligible au bénéfice des APL, selon les conditions de droit commun prévues à la section 1 du chapitre II du titre II du livre VIII du code de la construction et de l'habitation (CCH).

Ainsi, en application du **I de l'article L. 822-2 du CCH**, les **étudiants de nationalité française peuvent bénéficier des APL**, tout comme les **étrangers** qui remplissent les conditions[1] pour bénéficier de plein droit aux prestations familiales, **à l'exception, depuis 2026,** des étudiants étrangers issus de pays hors de l'Union européenne et **non éligibles à l'obtention d'une bourse d'enseignement supérieur sur critères sociaux**[2] **(BCS)**.

Le **II de l'article L. 822-2 du CCH** précise ainsi que les **personnes remplissant les conditions de nationalité** prévues au I peuvent bénéficier des APL lorsqu'elles sont **locataires, colocataires ou sous-locataires, qu'elles résident en logement-foyer ou accèdent à la propriété** d'un local à usage exclusif d'habitation qui constitue leur résidence principale.

Plusieurs mesures tendent à **prendre en compte la situation familiale des bénéficiaires des APL**. Ces mesures, en particulier, ont une **incidence sur les étudiants rattachés au foyer fiscal de leur parents**. Ainsi :

- si un étudiant bénéficie, à titre personnel, de l'APL, il n'est pas pris en compte comme enfant à charge pour le bénéfice des prestations familiales que ses parents peuvent recevoir[3] ;

- un étudiant ne peut bénéficier de l'APL lorsque le propriétaire du logement a un lien de parenté ou un lien conjugal avec lui[4] ;

---

[1] *Telles que définies à l'article L. 512-2 du code de la sécurité sociale.*
[2] *Article 179 de la loi n° 2026-103 du 19 février 2026 de finances pour 2026.*
[3] *Article L. 821-3 du code de la construction et de l'habitation.*
[4] *Article L. 822-3 du code de la construction et de l'habitation.*

- un étudiant rattaché au foyer fiscal de ses parents n'est pas éligible à l'APL lorsque l'un d'eux est assujetti à l'impôt sur la fortune immobilière[1].

2. Le montant des aides est fixé indépendamment des ressources du foyer fiscal auquel est rattaché l'étudiant

Dans le **droit commun** découlant de l'application de l'article L. 823-1 du CCH, le **montant des APL est calculé en fonction d'un barème défini par voie réglementaire**, qui prend en considération :

- la **situation de famille** du demandeur et le nombre de personnes à charge vivant habituellement au foyer ;

- les **ressources et la valeur en capital du patrimoine** du demandeur et, le cas échéant, de son conjoint et des personnes vivant habituellement à son foyer ;

- le **montant du loyer payé**, pris en compte dans la limite d'un plafond, ainsi que les dépenses accessoires retenues forfaitairement ;

- la **qualité du demandeur et du logement** : le montant d'aide varie si le demandeur est locataire, colocataire ou sous-locataire, si le logement est meublé ou non, s'il s'agit d'une accession à la propriété ou d'une résidence en logement-foyer.

En application de l'article L. 822-6 du CCH, c'est par **voie réglementaire** que sont déterminées les conditions de prise en compte des **ressources et de la valeur du patrimoine des demandeurs d'APL.**

Ainsi, de façon habituelle, il s'agit des **ressources dont bénéficient le demandeur ou l'allocataire**, son conjoint et les personnes vivant habituellement au foyer[2].

Toutefois, pour les étudiants, le montant des ressources n'est pas évalué selon le dispositif de droit commun. En effet, en application de l'article R. 822-20 du CCH et afin de ne pas pénaliser les étudiants qui seraient en rupture avec leur famille, il est prévu que le **niveau de ressources de l'étudiant bénéficiaire ou de son ménage sont réputées égales à un montant forfaitaire**. La fixation d'un montant forfaitaire constitue en outre une **mesure de simplification**, dans la mesure où la reconstitution du revenu des étudiants est rendue difficile par les **transferts monétaires intrafamiliaux**.

Ce **montant de ressources forfaitaire** n'est applicable qu'aux étudiants qui satisfont aux conditions d'âge fixées pour l'attribution d'une BCS, qui sont en location et qui poursuivent des études. Il est **minoré lorsque le demandeur ou l'allocataire est boursier.**

---

[1] *Article L. 822-8 du code de la construction et de l'habitation.*

[2] *C'est-à-dire les personnes ayant résidé plus de six mois au cours de l'année qui précèdent la période de paiement et y résident encore au moment de la demande de l'aide ou du réexamen du droit à celle-ci.*

Le montant du forfait ressources des étudiants est fixé annuellement par arrêté des ministres chargés du logement, du budget, de la sécurité sociale et de l'agriculture. Il évolue le 1er janvier de chaque année comme l'indice de référence des loyers (IRL) et est arrondi à la centaine d'euros la plus proche.

Ainsi, en 2025, le montant du forfait ressources a été augmenté de 2,47 %, soit 200 euros[1] ,à l'exception du forfait pour les étudiants boursiers résidant en logement-foyer, qui a augmenté de 100 euros. En 2026[2], il n'a pas été revalorisé.

Montant annuel du forfait ressources d'un étudiant éligible aux APL depuis le 30 décembre 2024

(en euros)

	Location	Résidence en logement-foyer
Étudiant non boursier	8 600	6 600
Étudiant boursier	6 900	5 400

Note : ces montants sont réputés constituer le revenu d'un étudiant ainsi que, le cas échéant, de son conjoint.

Source : commission des finances du Sénat

Concrètement, un étudiant non boursier perçoit en moyenne 180 euros d'APL par mois, un étudiant boursier 215 euros en moyenne.

B. LE BÉNÉFICE DES APL VERSÉES AUX ÉTUDIANTS EST CUMULABLE AVEC LES AVANTAGES FISCAUX LIÉS À LEUR RATTACHEMENT AU FOYER DE LEURS PARENTS

1. Le bénéfice de la demi-part ou part fiscale associée au rattachement d'un étudiant au foyer fiscal de ses parents n'est pas retiré en cas de bénéfice des APL par l'étudiant

Comme le prévoit l'article 193 du code général des impôts (CGI), le **calcul de l'impôt sur le revenu** se fonde sur une division du revenu imposable en un certain nombre de parts qui dépendent de la situation et des charges de famille du contribuable.

[1] *Arrêté du 30 décembre 2024 relatif au calcul des aides personnelles au logement pour l'année 2025.*
[2] *Décret n° 2025-1401 du 28 décembre 2025 relatif au calcul des aides personnelles au logement pour l'année 2026.*

Nombre de parts prises en considération pour le calcul de l'impôt sur le revenu d'un foyer fiscal

Situation de la famille ou du contribuable	Nombre d'enfants à charge	Nombre de parts fiscales
Célibataire, divorcé ou veuf	0	1
Marié		2
Célibataire ou divorcé	1	1,5
Marié ou veuf		2,5
Célibataire ou divorcé	2	2
Marié ou veuf		3
Célibataire ou divorcé	3	3
Marié ou veuf		4

Note : au-delà de trois enfants, chaque enfant à charge du contribuable compte pour une part supplémentaire.

Source : commission des finances du Sénat, d'après l'article 194 du CGI

L'application du quotient familial a un effet décisif sur le niveau d'impôt sur le revenu dont un ménage doit s'acquitter. En effet, pour un couple marié dont le revenu annuel de chacun des conjoints est de 35 000 euros, l'impôt sur le revenu devant être acquitté s'élève à :

- 5 108 euros si le couple n'a pas d'enfant à charge ;

- 3 740 euros si le couple a un enfant à charge ;

- 3 023 euros si le couple a deux enfants à charge ;

- 1 169 euros si le couple a trois enfants à charge.

Dans le **droit existant, le bénéfice des APL pour un enfant étudiant rattaché au foyer fiscal de ses parents n'entraîne pas**, pour ledit foyer, la **perte de la demi-part, ou de la part, de quotient familial** liée au rattachement de l'enfant.

Il convient toutefois de noter que le **montant de l'avantage en impôt résultant de l'application du quotient familial** attribué au titre des enfants à charge est **plafonné à 1 807 euros[1] pour toute demi-part** supplémentaire.

[1] *Premier alinéa du 2 du I de l'article 197 du code général des impôts.*

En outre, il n'est **pas possible pour un enfant de rester rattaché** au foyer fiscal de ses parents après vingt-et-un ans, **à moins d'être étudiant**, auquel cas **l'âge limite est de vingt-cinq ans**[1]. Dans ce cas, le ou les parents au foyer duquel l'enfant souhaite rester rattaché doit accepter ce rattachement.

2. Le versement d'une pension alimentaire déductible de l'impôt sur le revenu est possible par les parents d'un étudiant qui bénéfice des APL

Le code général des impôts prévoit que les **parents peuvent déduire de leur revenu imposable une pension alimentaire** versée à l'un de leurs enfants majeurs, dans un **plafond annuel de 6 855 euros par enfant**[2].

La **possibilité de déduire du revenu imposable la pension alimentaire** versée à un enfant est **exclusive du rattachement de cet enfant au foyer fiscal**[3]. Ainsi, il n'est pas possible pour un étudiant rattaché au foyer fiscal de ses parents de percevoir une pension alimentaire déductible de l'impôt sur le revenu des parents.

Toutefois, le bénéfice des APL est cumulable, pour un étudiant, à celui d'une pension alimentaire, lorsqu'il n'est plus rattaché au foyer fiscal de ses parents.

3. Le montant des APL n'est pas compris dans le montant des revenus soumis à l'impôt sur le revenu

Il convient, enfin, de noter que les **APL ne sont pas prises dans le montant des revenus du bénéficiaire soumis à l'impôt sur le revenu**, en application de l'article L. 821-8 du CCH.

Ainsi, **pour un étudiant détaché du foyer fiscal de ses parents** qui bénéficierait par ailleurs de revenus grâce à un stage, un apprentissage ou un emploi, **les APL reçues ne comptent pas dans le calcul des revenus dont il bénéficie.**

De même, **les revenus du foyer fiscal des parents d'un étudiant rattaché à ces derniers ne sont pas majorés** du montant d'APL que touche l'étudiant.

Une telle disposition a une incidence forte : le montant d'APL reçu par un étudiant s'élève en moyenne à 180 euros par mois pour un non boursier selon l'évaluation préalable, soit un **maximum de 2 160 euros pour un an**. Or, le barème de l'impôt sur le revenu est progressif : **l'absence de comptabilisation des APL dans la détermination du revenu permet de s'assurer que les ménages dont un enfant étudiant bénéficie des APL ne**

[1] *3 de l'article 6 du code général des impôts.*
[2] *Article 196 B du code général des impôts.*
[3] *2° du II de l'article 156 du code général des impôts.*

voient pas leurs impôts s'accroître. Pour un ménage dont le taux marginal d'imposition est de 30 %, cette exemption permet une réduction du niveau d'impôt acquitté de 648 euros par an.

Barème général de l'impôt sur le revenu pour l'établissement de l'imposition en 2026 sur les revenus 2025

Tranche de revenu	Taux d'imposition
inférieur à 11 600 €	0 %
de 11 600 € à 29 579 €	11 %
de 29 580 € à 84 577 €	30 %
de 84 578 € à 181 917 €	41 %
supérieur à 181 917 €	45 %

Source : commission des finances du Sénat

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : INSTAURER UN DROIT D'OPTION POUR LES FOYERS LES PLUS AISÉS ENTRE LE BÉNÉFICE DES APL POUR UN ENFANT ÉTUDIANT OU L'AVANTAGE FISCAL DÉCOULANT DE SON RATTACHEMENT

L'article prévoit, en son I, que **les étudiants ne pourraient bénéficier d'une aide personnelle au logement dans les cas où** :

- **soit ils auraient été pris en compte**, au titre de l'imposition des revenus de **l'avant-dernière année**, pour la **détermination du quotient familial** du foyer fiscal de leurs parents ;

- **soit auraient perçu une pension alimentaire** ayant été **admise en déduction du revenu imposable** du foyer fiscal de leurs parents.

Cette mesure **s'applique aux étudiants rattachés aux foyers fiscaux** dont le revenu fiscal de référence excède la limite supérieure de la **deuxième tranche du barème de l'impôt sur le revenu.** Cela correspond à un revenu d'au moins 29 580 euros par part fiscale au sein du foyer.

Le I prévoit, en outre, qu'un **décret en Conseil d'État précise les conditions d'application du dispositif.** Ce décret, notamment, doit clarifier la mise en œuvre du dispositif aux foyers fiscaux situés dans un pays autre que la France.

Le II de l'article prévoit que le **dispositif entre en vigueur le 1er septembre 2027,** afin d'être mis en œuvre à partir de la prochaine rentrée universitaire.

Il prévoit, en outre, par dérogation, que **les revenus pris en compte pour l'application du dispositif en 2027 sont ceux de l'année 2026**, et non de 2025.

*

* *

L'Assemblée nationale n'ayant pas adopté le présent projet de loi de finances, **elle n'a pas adopté cet article**.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : SIMPLIFIER UNE MESURE QUI PERMET D'ACCROÎTRE LE CARACTÈRE REDISTRIBUTIF DES APL À DESTINATION DES ÉTUDIANTS

A. LES APL VERSÉES AUX ÉTUDIANTS SONT PRINCIPALEMENT FLÉCHÉES VERS DES ÉTUDIANTS DONT LES PARENTS SONT PARMI LES PLUS AISÉS

1. Un montant significatif des APL est versé aux étudiants

En 2025, les **étudiants représentent un effectif d'environ 968 000 bénéficiaires des APL**, soit 17 % de l'ensemble des ménages bénéficiaires. Les étudiants qui sont par ailleurs salariés sont comptés dans ces 968 000 bénéficiaires, tout comme les apprentis qui sont au nombre d'environ 180 000.

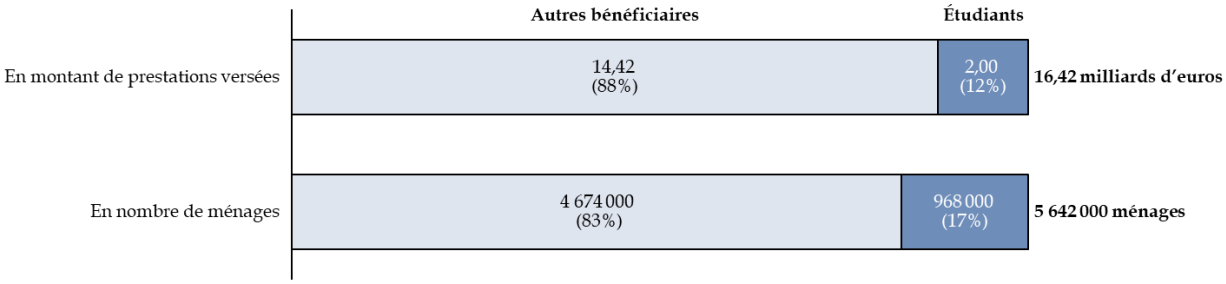
En outre, près de **309 000 bénéficiaires ont moins de vingt-cinq ans mais ne sont pas étudiants**, ce qui représente 5,5 % du total des ménages allocataires.

Selon l'évaluation préalable de l'article, le **montant des APL versées aux étudiants s'élève à 2 milliards d'euros**[1]. En 2025, cela représente près de 12 % du montant des APL versées.

[1] *La Cour des comptes estime ce montant à 2,3 milliards d'euros en 2023, cf. Le soutien public au logement des étudiants, juillet 2025.*

Répartition des aides personnelles au logement selon le type d'allocataire en 2025

(en milliards d'euros, en nombre de ménages et en pourcentage)



Note : les données prennent en compte les APL pour l'accession, auxquelles les étudiants ne sont pas éligibles, ainsi que pour la location.

Source : commission des finances du Sénat, d'après les réponses au questionnaire budgétaire et l'évaluation préalable de l'article 78 du projet de loi de finances pour 2027

Il apparaît ainsi que le **poids des APL versées aux étudiants est conséquent,** au sein du dispositif de l'État pour soutenir l'accès au logement. Comme l'indique la Cour des comptes, parmi les soutiens publics au logement étudiants, les APL incarnent « *l'ambition universaliste* »[1] de la politique publique d'aide à l'accès au logement pour ce public et en constituent le socle.

2. Un bénéfice des APL versées aux étudiants concentré sur les enfants issus de foyers fiscaux aisés

Si **l'effort consenti en faveur de l'accès au logement des étudiants**, *via* les APL, est **conséquent**, il n'en demeure pas moins que la **répartition des APL pour ce public apparaît peu redistributive.**

Ainsi, la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) montre, en 2021[2], que près de **55 % des bénéficiaires étudiants d'APL ont des parents situés dans les quatre dixièmes les plus aisés**, et représentent 46 % de la population étudiante entre 18 et 24 ans.

Le ciblage des **APL versées aux étudiants** apparaît ainsi en **contradiction** avec celui des **APL de droit commun**, qui concernent, dans **80,1 % des cas, des allocataires dont le revenu est inférieur ou égal au SMIC**[3]. De même, 72,2 % des étudiants boursiers sont issus de parents appartenant aux quatre dixièmes de niveau de vie les moins élevés, alors qu'ils ne représentent que 35,9 % de la population étudiante entre 18 et 24 ans.

---

[1] *Cour des comptes, Le soutien public au logement des étudiants, juillet 2025.*

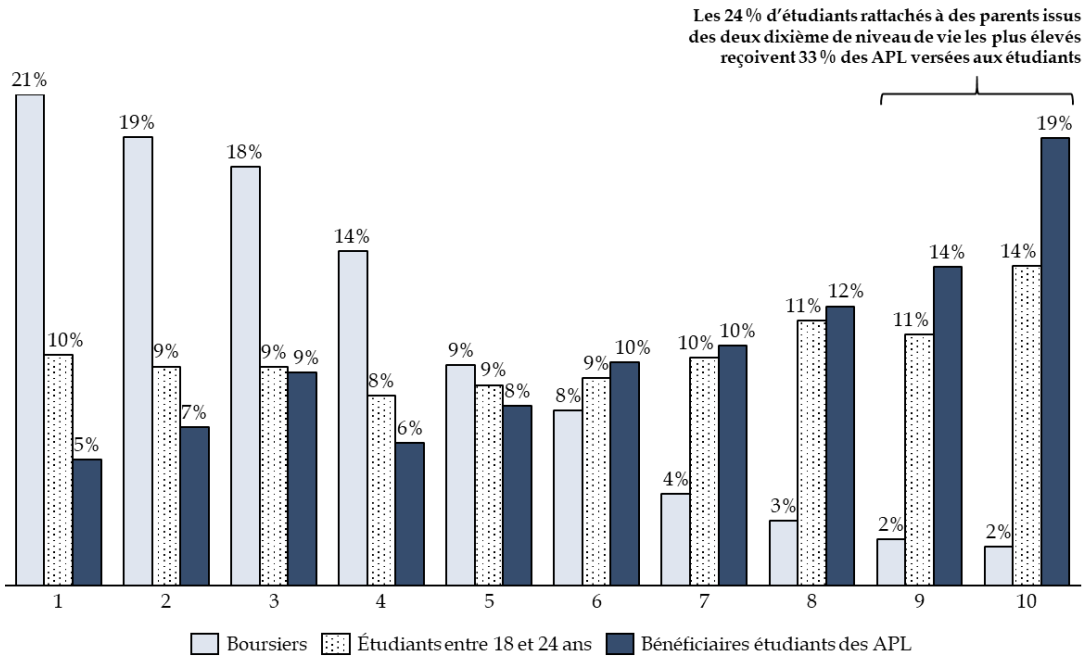
[2] *DREES, Évaluer l'effet des réformes socio-fiscales concernant les étudiants selon le niveau de vie de leurs parents, janvier 2025.*

[3] *Salaire minimum interprofessionnel de croissance, dont les déterminants sont prévus aux articles L. 3231-1 à L. 3231-12 du code du travail.*

Ceci conduit à une **surreprésentation des étudiants issus d'un ménage relativement aisé** parmi les bénéficiaires des APL versées à ce public.

Répartition des étudiants âgés de 18 à 24 ans, des étudiants bénéficiaires d'une bourse et de ceux bénéficiaires des APL par dixième de niveau de vie parental

(en pourcentage)



Note : données 2021.

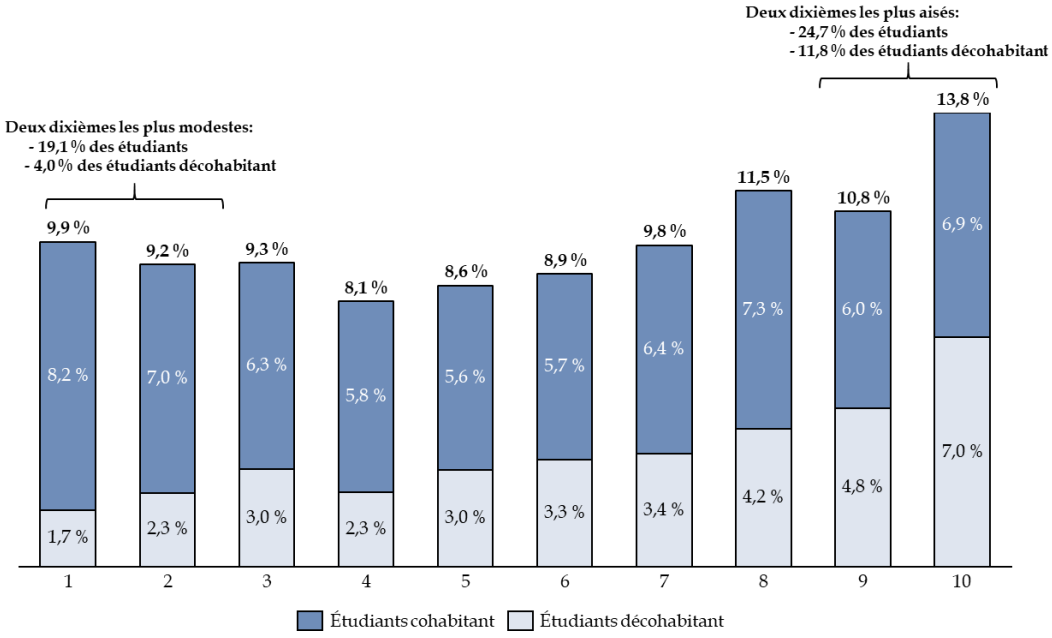
Source : commission des finances du Sénat, d'après les données de la DREES

Le **ciblage défaillant des APL versées aux étudiants est lié au mode de calcul du montant**, fondé sur une **estimation forfaitaire des ressources** des étudiants, quelle que soit la richesse de leurs parents.

Toutefois, le fait qu'un **grand nombre d'étudiants éligibles aux APL ait des parents relativement aisés** constitue le **facteur** structurant qui explique l'aspect anti-redistributif des APL versées aux étudiants. En effet, **le nombre d'étudiants décohabitant, c'est-à-dire ceux éligibles aux APL, est plus important au sein des foyers les plus aisés** : 11,8 % des étudiants entre 18 et 24 ans n'habitant pas chez leurs parents viennent de foyers fiscaux dont le niveau de vie est parmi les deux dixièmes les plus élevés. À l'inverse, cette proportion est seulement de 3,0 % pour les deux dixièmes les plus modestes.

Part des étudiants habitant ou non chez leurs parents par rapport au nombre total d'étudiants entre 18 et 24 ans en 2021 par dixième de niveau de vie parental

(en pourcentage)



Source : commission des finances du Sénat, données DREES

L'absence de progressivité et de prise en compte du niveau de vie des parents pour les étudiants a pour conséquence un **ciblage peu efficace des APL.** La seule **distinction**, entre les **boursiers**, qui bénéficient d'un forfait ressources légèrement plus élevé, et les **étudiants non boursiers**, n'est **pas suffisante** : en effet, le montant d'aide moyen est peu différenciant, dans la mesure où il s'élève à environ 215 euros par mois pour un étudiant boursier et 180 euros par mois pour un étudiant non boursier, selon l'évaluation préalable de l'article.

La **Cour des comptes**, dans de nombreux travaux, a ainsi proposé une **réforme du régime des APL versées aux étudiants**. **Dans une enquête demandée par la commission des finances Sénat[1], dès juillet 2015**[2], elle formulait ainsi la proposition d'introduire un droit d'option entre le bénéfice de l'APL et le rattachement de l'étudiant au foyer fiscal parental.

[1] *Philippe Dallier, Rapport d'information sur l'enquête de la Cour des comptes relative aux aides personnelles au logement, n° 687 (2014-2015), déposé le 16 septembre 2015.*
[2] *Cour des comptes, Les aides personnelles au logement, communication à la commission des finances du Sénat, juillet 2015.*

Cette **recommandation a été de nouveau formulée dans le rapport public annuel de 2020**[1], qui faisait le constat d'inégalités de traitement persistantes entre les bénéficiaires de l'APL en étude et les autres.

L'Assemblée nationale, de la même façon, a repris à son compte cette **recommandation en 2023**[2], en proposant de rendre obligatoire le choix entre le bénéfice des APL pour les enfants étudiants et l'avantage fiscal lié à leur rattachement au foyer fiscal des parents.

3. Une réforme dont le principe est soutenu par la commission des finances du Sénat depuis 2015

La commission des finances du Sénat, destinataire du premier rapport de la Cour des comptes sur le sujet en **2015, avait soutenu le principe de la réforme,** tout en s'engageant moins strictement sur la voie à prendre. Ainsi, le rapport d'information de la commission des finances du Sénat[3], s'il reconnaissait qu'il était nécessaire de réformer le système des APL versées aux étudiants et indiquait être « *plutôt sensible à la solution consistant un droit d'option* », évoquait aussi la solution de « *tenir compte des ressources familiales du foyer dont est issu l'étudiant pour calculer les aides* ».

La possibilité d'une réforme globale des APL versées aux étudiants a toutefois fait long feu, malgré les **propositions du rapporteur spécial lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2016**[4]. Le **Sénat, en adoptant l'amendement n° II-161 de la commission des finances**[5], avait ainsi proposé que le gouvernement remette au Parlement un rapport évaluant la **possibilité de prendre en compte les revenus ainsi que le patrimoine des parents pour déterminer le montant de l'APL versées aux étudiants**. Ce rapport aurait aussi pu, comme l'indique son objet « *évaluer la possibilité de mettre fin au cumul de ces [APL versées aux étudiants] avec le bénéfice pour les parents d'une demi-part fiscale supplémentaire au titre du quotient familial de l'impôt sur le revenu.* »

---

[1] *Cour des comptes, Rapport public annuel 2020, Tome I, Finances, politiques et gestion publiques, Les aides personnelles au logement : des évolutions insuffisantes, une réforme à mettre en œuvre, février 2020.*

[2] *Daniel Labaronne et Charles des Courson, Rapport d'information sur les dépenses fiscales et budgétaires en faveur du logement et de l'accession à la propriété, n° 1536, déposé le 19 juillet 2023.*

[3] *Philippe Dallier, Rapport d'information sur l'enquête de la Cour des comptes relative aux aides personnelles au logement, n° 687 (2014-2015), déposé le 16 septembre 2015.*

[4] *Voir le commentaire de l'article 55* quater *rattaché à la mission « Cohésion des territoires » dans le projet de loi de finances pour 2016, inclus dans l'annexe 12 du rapport général n° 164 (2015-2016), tome III, déposé le 19 novembre 2015 par monsieur Philippe Dallier.*

[5] *Amendement II-161 de M. Philippe Dallier au nom de la commission des finances, adopté le 23 novembre 2015.*

L'Assemblée nationale, toutefois, n'avait pas retenu cet article et avait adopté une mesure rendant inéligible aux APL toute personnes rattachée au foyer fiscal de ses parents lorsque ces derniers sont assujettis à l'impôt sur la fortune immobilière (IFI)[1].

La rapporteure spéciale considère que, dix ans après de premières réflexions, le projet de réforme des APL versées aux étudiants doit désormais se concrétiser dans l'examen du projet de loi de finances pour 2027. L'urgence budgétaire, ainsi que l'absence d'évolution sur ce sujet malgré la persistance d'une situation inéquitable, rendent nécessaire une évolution.

B. LA MISE EN ŒUVRE DU DROIT D'OPTION PROPOSÉ APPARAÎT PARTICULIÈREMENT COMPLEXE À METTRE EN ŒUVRE ET LE GAIN BUDGÉTAIRE ATTENDU REPOSE SUR DES HYPOTHÈSES PEU SÛRES

1. Une difficulté liée à la temporalité du droit d'option et à la possibilité de revenir sur le choix posé

La rapporteure spéciale estime que la **solution proposée**, à savoir l'imposition pour les ménages d'un droit d'option entre le bénéfice des APL pour leur enfant étudiant et le bénéfice des avantages fiscaux liés au rattachement de ce dernier au foyer ou au versement d'une pension alimentaire **apparaît complexe, en lien avec une temporalité décalée des effets en fonction de l'option retenue.**

En effet, si le choix du **refus du bénéfice des APL a lieu en année N, l'effet sur l'imposition des revenus** des parents ne peut être constaté que lors de la déclaration d'impôt qui a lieu **l'année N+1 sur les revenus de l'année N**. À l'inverse, la perte d'APL est visible dès l'année N, dans la mesure où l'étudiant n'en ferait pas la demande.

Ce **décalage temporel peut être source de difficulté dans la capacité des ménages à poser un choix,** et pourrait mettre en difficulté des étudiants optant pour le rattachement mais perdant le bénéfice des APL.

En outre, le **droit d'option** ne s'impose qu'aux étudiants rattachés aux foyers fiscaux dont le revenu fiscal de référence excède la limite supérieure de la deuxième tranche du barème de l'impôt sur le revenu, **au titre des revenus de l'avant-dernière année, soit l'année N-2 par rapport à celle où l'étudiant doit poser son choix**. Pour des ménages proches du seuil d'application de la réforme, ce décalage temporel peut avoir pour conséquence de les soumettre à un choix alors qu'en année N, leur revenu fiscal de référence les aurait fait sortir des ménages concernés.

---

[1] *Cette mesure est désormais codifiée à l'article L. 822-8 du code de la construction et de l'habitation.*

Enfin, un **étudiant peut être amené à réintégrer le domicile familial**, par exemple lors d'un stage, ou à partir à l'étranger durant sa formation, ce qui le **rendrait automatiquement inéligible aux APL**. Dans ce cas, il pourrait être bénéfique pour lui et ses parents de se rattacher de nouveau au foyer fiscal de ses parents, ce qui risque d'accroître la lisibilité du dispositif : **d'une année sur l'autre, voire d'un semestre sur l'autre, la possibilité de revenir sur le choix opéré complexifie la mesure et sa mise en œuvre.**

2. Le manque d'accompagnement des ménages pour effectuer un tel choix, malgré l'effet important sur leur imposition

Alors que **l'exercice du droit d'option apparaît particulièrement complexe,** la rapporteure spéciale s'étonne, en outre, que la **prévision de mesures d'accompagnement pour les ménages semble avoir été oubliée à ce stade.**

Or, les **effets de l'option sur le revenu disponible des ménages concernés pourraient être conséquents**, comme le montrent les simulations réalisées par la commission des finances du Sénat.

Hypothèses des simulations de la réforme proposée selon les deux ménages retenus pour les cas-types

	Ménage n° 1	**Ménage n° 2**
Nombre d'enfants	2	3
Revenus mensuels du foyer	7 400 euros	9 900 euros
Nombre de parts fiscales du ménage	3	4
Revenu fiscal de référence après application du quotient familial	29 600 euros	29 700 euros
Montant perçu d'APL par l'enfant étudiant	2 160 euros, soit la moyenne pour un étudiant non-boursier en 2024[1]	
Gain fiscal maximal en impôt sur le revenu lié au rattachement de l'enfant étudiant au foyer fiscal	Plafond de 1 807 euros	
Montant annuel de la pension alimentaire déduite retenu	6 855 euros, soit le maximum légal	
Gain fiscal en impôt sur le revenu lié à la déduction de la pension alimentaire	758 euros	777 euros

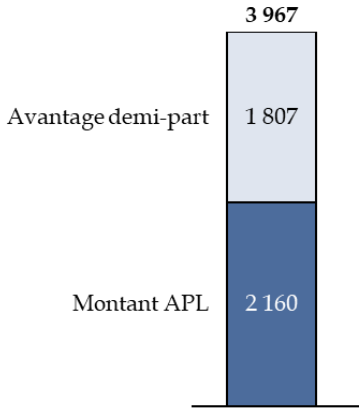
Source : commission des finances du Sénat

[1] *Il convient de noter que le niveau d'APL diffère en fonction de la localisation géographique. Ainsi, en zone tendue comme à Paris, le montant d'APL annuel que reçoit un étudiant peut atteindre 3 240 euros.*

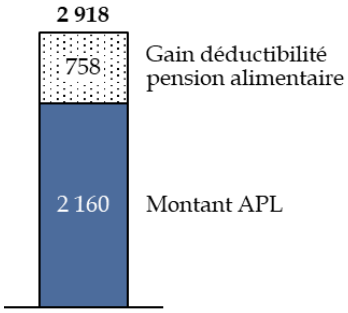
Effets de la réforme sur le revenu disponible du ménage n° 1 avec deux enfants

Montant total d'avantage fiscal avant la réforme

Choix de la demi-part (situation n° 1)

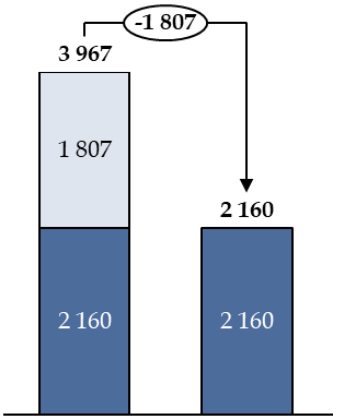


Choix de la pension alimentaire

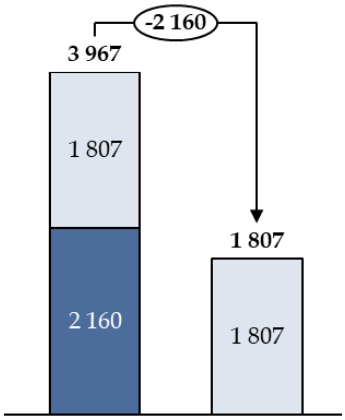


Après la réforme, en comparaison avec la situation pré-réforme n° 1, c'est-à-dire avec le bénéfice des APL et de la demi-part fiscale associée

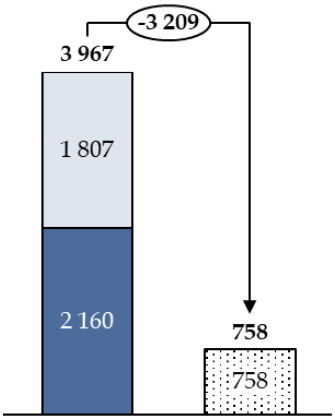
Choix du maintien des APL



Choix du maintien de la demi-part, renoncement aux APL



Choix de la déductibilité de la pension alimentaire, renoncement aux APL



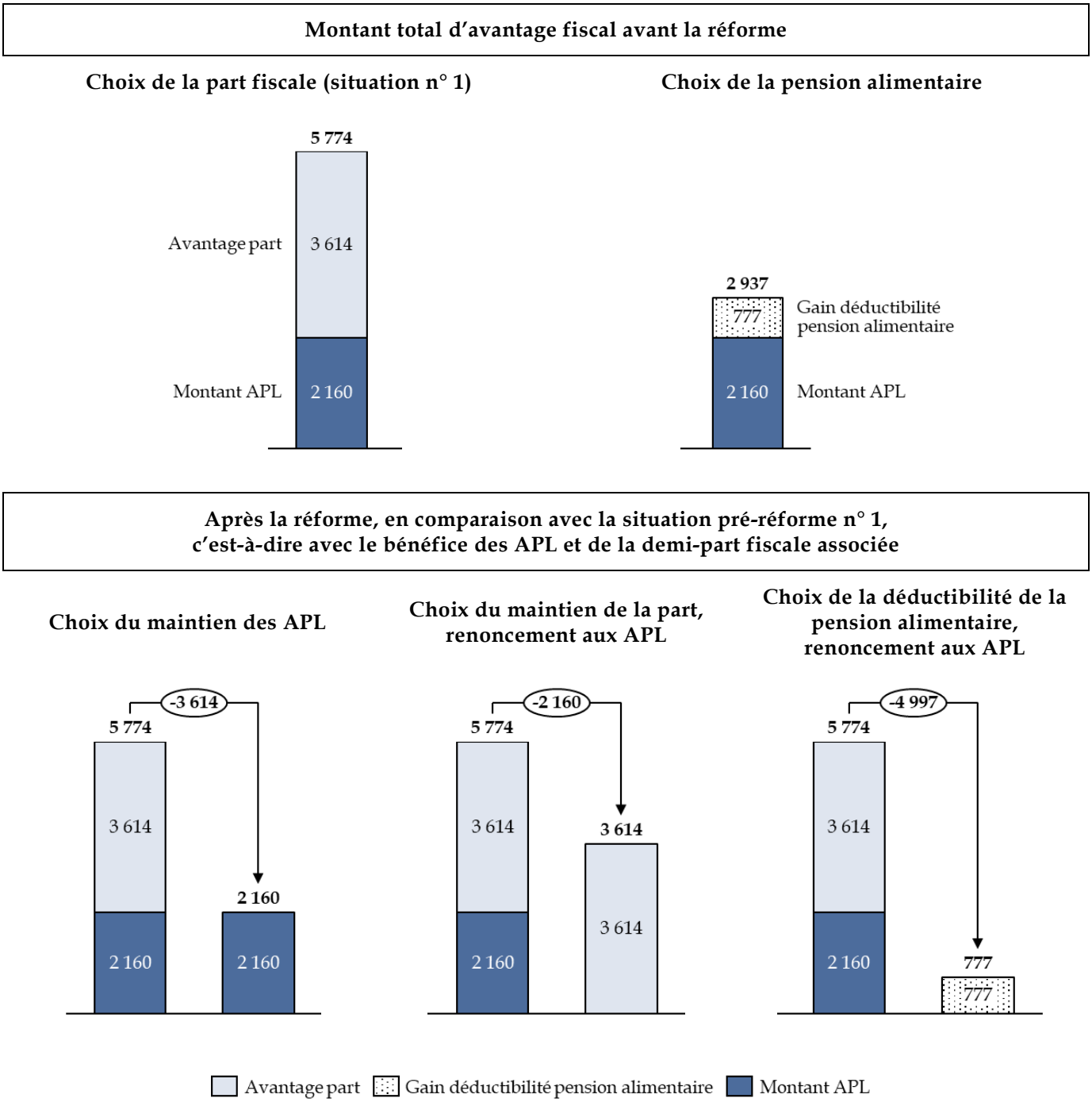


Source : commission des finances du Sénat

Pour ce ménage n° 1, le **maintien des APL serait le plus avantageux**, dans la mesure où la perte de revenu disponible serait la moins importante. S'agissant d'un **cas limite entrant très légèrement dans la deuxième tranche du barème de l'impôt sur le revenu**, le **gain en impôt pour la déduction de la pension alimentaire est très faible,** ce qui ne serait pas le cas pour un couple avec des revenus très élevés. Par exemple, avec un taux marginal

d'imposition de 41 %, c'est-à-dire un revenu fiscal de référence dépassant 84 578 euros d'au moins 8 600 euros – soit le montant maximal de pension alimentaire déductible -, le gain en impôt serait de 3 526 euros, soit bien plus que les APL perçues par l'enfant étudiant.

Effets de la réforme sur le revenu disponible du ménage n° 2 avec trois enfants



Source : commission des finances du Sénat

Pour le **ménage n° 2, avec trois enfants et un niveau de revenu équivalent,** une fois le quotient familial appliqué, **à celui du ménage n° 1**, il apparaît que c'est le **maintien de l'avantage lié au rattachement de l'enfant étudiant qui serait le plus avantageux**. Le plafond lié au bénéfice de la part fiscale apportée par le troisième enfant étant doublé par rapport à celui de la demi-part fiscale apportée par le deuxième enfant, la perte de revenu disponible serait de 2 160 euros en cas de maintien du rattachement, contre 3 614 euros en cas d'option pour le bénéfice des APL.

De la même façon que pour le ménage n° 1, **l'avantage lié à la déduction de la pension alimentaire n'est pas suffisamment avantageux**, du fait d'un taux marginal d'imposition qui devient rapidement celui de la première tranche, soit 11 %, lors du calcul de l'avantage en impôt.

Il apparaît que, quelle que soit la composition familiale du foyer, le revenu disponible des ménages concernés serait fortement amputé. Les ménages avec trois enfants ou plus, qui perdraient une part fiscale pleine en cas de bénéfice par l'étudiant des APL, seraient les plus pénalisés, alors que ses charges globales sont plus importantes.

La rapporteure spéciale estime que l'obligation faite aux ménages d'effectuer un droit d'option est inutilement complexe et qu'elle pourrait pénaliser trop fortement les familles nombreuses.

3. Une économie incertaine et dont l'estimation repose sur des anticipations comportementales peu sûres

Selon l'évaluation préalable de l'article, le gain budgétaire de la mesure est évalué à 72 millions d'euros en 2027 sur le programme 109 « Aide à l'accès au logement » de la mission « Cohésion des territoires », du fait de l'entrée en vigueur au 1er septembre 2027 de la mesure. Toutefois, en année pleine, soit à partir de 2028, le gain espéré serait de 217 millions d'euros.

La rapporteure spéciale estime que ce **chiffrage repose sur des hypothèses comportementales fortes et incertaines.** Par conséquent, le risque de la mise en œuvre de la réforme ainsi proposée serait celui d'un gain budgétaire inférieur à celui annoncé.

Le **chiffrage repose sur les estimations suivantes**, pour les étudiants rattachés au foyer fiscal de leurs parents :

- le recensement de 494 000 étudiants non boursiers qui bénéficient des APL ;

- une **approximation de la part d'étudiants rattachés au foyer fiscal parental** à 70 % ce qui donne 345 800 étudiants non boursiers bénéficiaires des APL et rattachés au foyer fiscal de leurs parents ;

- une **approximation de la part d'étudiants appartenant aux 20 % des ménages les plus aisés** à 50 %, ce qui donnerait 172 900 étudiants concernés par la réforme ;

- une h**ypothèse de 50 % des étudiants concernés qui opteraient pour la conservation de l'éligibilité aux APL**.

Avec un montant moyen d'APL versées aux étudiants de 180 euros par mois, soit 2 160 euros par an par bénéficiaire, l'économie en année pleine serait de 185 millions d'euros, soit 62 millions d'euros en 2027 du fait de l'application au 1er septembre de la réforme.

Pour les **étudiants non boursiers** déjà détachés fiscalement du foyer de leurs parents, **l'hypothèse est faite, arbitrairement, que 10 % de ces derniers opteraient pour la déclaration d'une pension alimentaire et perdraient le bénéfice des APL**. Cette mesure engendrerait une économie de 32 millions d'euros en année pleine, soit 11 millions d'euros en 2027.

La rapporteure spéciale estime que ces **économies sont insuffisamment documentées** et rappelle que les économies engendrées par l'exclusion, en 2026[1], des étudiants étrangers hors-Union européenne non boursiers, a eu un rendement moindre qu'attendu. Ainsi, au lieu des 100 millions d'euros espérés, seuls 80 millions d'euros seraient constatés.

Cette réforme, complexe et aux économies incertaines, ne semble donc pas la plus efficiente.

C. LA SIMPLIFICATION DE LA RÉFORME POUR LES MÉNAGES PAR UNE MODULATION DU MONTANT D'APL AUXQUELS LES ÉTUDIANTS RATTACHÉS AUX FOYERS LES PLUS AISÉS PEUVENT PRÉTENDRE

La rapporteure spéciale estime que le **manque d'effet redistributif des APL versées aux étudiants**, constatée dès 2015 par le Sénat et la Cour des comptes, impose la **mise en œuvre d'une réforme plus simple à comprendre pour les ménages** et, surtout, qui les exempte de réaliser un choix complexe lié à une temporalité difficilement compréhensible.

Afin de **simplifier la réforme** tout en parvenant à une **économie budgétaire plus facilement modulable,** elle propose, par l'amendement FINC.5, de **remplacer le droit d'option** proposé par une **modification du calcul du forfait ressources des étudiants rattachés aux foyers fiscaux** dont le revenu fiscal de référence est inclus dans les **deux déciles les plus élevés**.

Le **montant de ressources** pris en compte pour le calcul des APL auquel l'étudiant aurait droit serait **fixé par voie réglementaire et serait progressif en fonction du niveau de revenus du foyer fiscal de rattachement de l'étudiant.** Cette utilisation de l'outil règlementaire permettrait d'ajuster,

[1] *Article 179 de la loi n° 2026-103 du 19 février 2026 de finances pour 2026.*

chaque année, le niveau des APL versées aux étudiants rattachés à des foyers fiscaux aisés. Ces derniers pèsent pour environ un tiers des APL totales versées aux étudiants, soit un total de plus de 660 millions d'euros en 2025.

Si les **économies permises par l'amendement** ne pourraient être obtenues qu'après la définition d'une pente par le gouvernement, il est ainsi possible d'accroître le rendement prévu par la mesure initialement proposée.

L'avantage premier de l'amendement, par rapport au droit proposé, est de faciliter la compréhension du dispositif par les ménages : comme pour les APL classiques, le niveau de prestation auquel aurait droit un étudiant issu d'un foyer aisé dépendrait du niveau des ressources du foyer fiscal auquel il est rattaché. Cela évite de forcer l'ensemble des ménages dépassant la deuxième tranche du barème de l'impôt sur le revenu à effectuer un choix complexe et pour lequel aucun accompagnement n'a été prévu à ce stade.

En outre, **sa mise en œuvre à partir du 1er septembre 2027** favorisera une **lisibilité accrue** de la réforme et **l'achèvement serein de l'année universitaire** en cours pour les ménages dont les enfants étudiants bénéficient des APL.

Le **délai laissé à l'exécutif** pour prendre l'acte réglementaire correspondant permettra, enfin, de réaliser le défi technique d'une **mise en cohérence des bases de données de l'administration fiscale et de celle des caisses d'allocations familiales**, afin de rattacher chaque potentiel demandeur au foyer fiscal correspondant et de déterminer si ce foyer fiscal fait partie, ou non, des deux déciles de revenus les plus élevés.

Décision de la commission : la commission des finances propose d'adopter cet article ainsi modifié.

EXAMEN PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

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

En conséquence, sont considérés comme rejetés les crédits de la mission « Hébergement, logement et ville ».

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mardi 3 novembre 2026, sous la présidence de M. Thierry Cozic, président, la commission des finances a examiné le rapport de Mme Sophie Primas, rapporteure spéciale sur la mission « Cohésion des territoires » sur les programmes « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables », « Aide à l'accès au logement », « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat » et « Politique de la ville ».

M. Thierry Cozic, président. – Nous examinons à présent les rapports spéciaux de Sophie Primas et Bernard Delcros sur la mission « Cohésion des territoires ». Nous accueillons Mme Amel Gacquerre, rapporteure pour avis de la commission des affaires économiques, qui interviendra après nos rapporteurs spéciaux.

Mme Sophie Primas, rapporteure spéciale de la mission « Cohésion des territoires » sur les programmes « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables », « Aide à l'accès au logement », « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat » et « Politique de la ville ». – Mes chers collègues, je m'apprête à vous présenter les crédits des quatre programmes budgétaires qui traduisent les politiques de l'hébergement, du logement, de l'urbanisme et de la ville.

La mission « Cohésion des territoires » connaît dans ce projet de loi de finances une très légère baisse des crédits ouverts, de 0,1 % en euros courants. Le montant proposé se situe à 22,5 milliards d'euros. J'alerte cependant sur le fait que la mission, qui était la cinquième la plus dotée dans le périmètre de dépenses de l'État en 2025, n'en est plus que la septième en 2027.

Cette évolution générale traduit une contraction soutenue du soutien public au logement. La mission « Cohésion des territoires », qui pesait pour 9 % des dépenses de l'État en 2017, n'en représente plus que 6,4 % en 2027.

Cependant, je tiens à saluer les arbitrages qui ont été rendus dans le contexte d'urgence budgétaire que nous connaissons. En effet, l'évolution des crédits permet de sauvegarder certaines politiques qui, à mes yeux, sont prioritaires.

Je commencerai par évoquer les crédits du programme 177 « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables ».

Pour ce programme, une première depuis près de vingt ans est à souligner : la budgétisation semble enfin sincère ! Depuis de nombreuses années, en effet, 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. Cela met financièrement en difficulté les associations qui mettent en œuvre la politique de l'hébergement.

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, s'accompagne d'une hausse de 190 millions d'euros des crédits de paiement (CP) sur le programme par rapport à la LFI pour 2026.

Si je salue cet effort de sincérisation, j'estime toutefois qu'il ne s'agit ni plus ni moins que d'un retour au droit commun. La politique de l'hébergement d'urgence est dotée d'objectifs quantitatifs au coût mesurable et ne peut être conduite avec efficacité que si son budget est à la hauteur des ambitions affichées.

En outre, la pression sur le parc d'hébergement s'est accrue depuis plusieurs années et il demeure que 84 % des demandes non pourvues le sont à cause d'un manque de places.

Trois facteurs principaux expliquent cet engorgement.

Tout d'abord, la dégradation des conditions socioéconomiques accroît malheureusement le nombre de personnes demandeuses.

Ensuite, la baisse du nombre de places d'hébergement pour les demandeurs d'asile cause un déport du dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile (DNA), géré par le ministère de l'intérieur, vers le parc généraliste. 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). Par conséquent, environ 6 % du parc généraliste est aujourd'hui occupé par des demandeurs d'asile.

Enfin, la crise du logement empêche les personnes hébergées de revenir dans un logement classique.

La pression sur le parc ne pourra être réduite que grâce à une reprise des parcours résidentiels et à une vision de long terme du pilotage de la politique publique. C'est pourquoi je salue la publication, pour la première fois, d'une stratégie pluriannuelle l'été dernier. Cette nouvelle doctrine, doublée d'une sincérité budgétaire retrouvée, permettra de mieux garantir l'effectivité du droit à l'hébergement que la France s'honore d'affirmer.

Cette nouvelle situation ouvre aussi la voie à la mise en œuvre des amendements parlementaires adoptés pour ouvrir de nouvelles places. Pour rappel, des amendements adoptés dans le cadre de l'examen des projets de loi de finances (PLF) pour 2025 et 2026, qui visaient à créer 1 000 places pour les femmes enceintes et 1 000 autres pour les enfants, n'ont pas été mis en œuvre du fait de la sous-budgétisation et du manque d'allant, si je puis dire, de Bercy.

J'en viens aux crédits du programme 109 « Aide à l'accès au logement », qui constituent, comme chaque année, la majeure partie des crédits de la mission, soit 73 % en 2027. Ainsi, les 16,5 milliards d'euros

inscrits ont pour objet principal le versement de la subvention de l'État au fonds national d'aide au logement (Fnal) pour financer les aides personnelles au logement (APL).

J'insisterai surtout sur les deux mesures d'économies prévues quant aux APL dans le PLF pour 2027.

D'une part, l'article 74, qui n'est pas rattaché à la mission, prévoit un gel du barème des 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.

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 APL versées à leurs enfants étudiants et, d'autre part, le gain en impôt associé au rattachement fiscal de leur enfant étudiant ou à la déduction de leur revenu imposable d'une pension alimentaire versée à leur enfant étudiant s'il est détaché du foyer fiscal.

Cette mesure devrait permettre de réaliser près de 72 millions d'euros d'économies en 2027, mais elle me semble complexe à mettre en œuvre et son rendement apparaît extrêmement incertain. Elle demande un croisement des bases de données de la Caisse nationale des allocations familiales (Cnaf) et de la direction générale des finances publiques (DGFiP) ; le défi technique que cela représente nous a été confessé en audition. 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. Par ailleurs, des difficultés liées à des calendriers différents ajoutent à la complexité : le choix des APL a lieu en septembre, la déclaration des revenus l'année suivante.

Je propose à ce stade, mais sans le moindre enthousiasme, que nous adoptions l'article 78 sans modification, car il convient d'œuvrer à rendre plus redistributives les APL versées aux étudiants, dont je rappelle qu'elles sont aujourd'hui à un niveau forfaitaire. J'estime cependant qu'il convient de travailler à une solution plus satisfaisante d'ici à la séance publique ; je m'y emploierai.

En tout état de cause, l'adoption des deux mesures que je viens de citer permet, en euros courants, de réduire de 52 millions d'euros les dépenses du programme 109. Cette maîtrise du coût des APL est nécessaire dans notre situation budgétaire, même si je ne méconnais pas le risque de relèvement des taux d'impayés pour les bailleurs sociaux. Il conviendra de suivre les effets avec attention.

Enfin, je mentionnerai une piste d'économie pour les années à venir dans la gestion des APL. En 2027, 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 à 165 millions d'euros. L'État doit contractualiser avec la Cnaf pour ne verser que le coût effectif de la gestion de la distribution de ces aides.

J'en viens au programme 135 « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat », qui porte le cœur de la politique du logement du Gouvernement.

Ce programme se caractérise d'abord par une nouvelle baisse des crédits versés par l'État à l'Agence nationale de l'habitat (Anah). Je veux toutefois apporter une précision avant d'aller plus loin. Les autorisations d'engagement (AE) ouvertes pour la subvention de l'État à l'Anah sont en augmentation de 280,4 %, passant de 1,4 milliard d'euros dans la LFI pour 2026 à 5,4 milliards d'euros dans le PLF pour 2027. Ne nous y trompons pas : il s'agit uniquement d'un retraitement comptable d'AE déjà engagées par l'Anah, qui n'appellent pas à l'ouverture de nouveaux crédits de paiement. Quant à ces derniers, ils se situent à 1,2 milliard d'euros, contre 1,4 milliard en 2026 et 2 milliards en 2025. Cette baisse est absorbée par un recentrage de l'Anah sur les rénovations d'ampleur dans un parcours accompagné et par un recours accru aux certificats d'économies d'énergie (CEE). Ces derniers, qui constituaient 3,4 % du budget de l'Anah en 2024, en représentent maintenant près d'un tiers.

Le recours croissant aux CEE pour la rénovation énergétique permet certes une économie pour l'État, mais il fait aussi planer le risque d'une baisse de la qualité des travaux réalisés, notamment pour les rénovations « monogeste » qui se dérouleront sans contrôle par l'Anah.

Par ailleurs, alors que 83 % des bénéficiaires d'aides de l'Anah sont parmi les trois déciles les plus modestes, il est crucial 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 (éco-PTZ). Je regrette que l'implication des banques varie fortement en fonction des réseaux et des régions.

Je souhaite également que le Gouvernement soit attentif à l'accompagnement des ménages qui procèdent à des rénovations « monogeste » et auront recours aux CEE. Ce mécanisme plus complexe financièrement risque d'accroître l'activité de consortiums intégrés proposant à la fois le financement de la rénovation et la fourniture du matériel, au détriment de l'activité des artisans, qui savent pourtant apporter des conseils utiles en rénovation thermique, ce qui éviterait un déploiement aveugle et quelquefois inadapté de pompes à chaleur.

Sur les aides à la pierre, je constate que l'équilibre trouvé l'an dernier est maintenu. L'article 52 du PLF 2027 permet de maintenir la contribution des bailleurs sociaux au fonds national des aides à la pierre (Fnap) à 275 millions d'euros et le Gouvernement maintiendra la réduction de loyer de solidarité (RLS) à 900 millions d'euros.

Toutefois, j'attire votre attention sur l'article 51, qui prévoit 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 à l'outre-mer de l'action de ce fonds.

Il me semble cohérent que les astreintes Dalo participent au financement de la construction de logements. Cependant, l'ouverture du Fnap aux outre-mer ne me paraît pas opportune, dans la mesure où ces derniers bénéficient déjà du dispositif spécifique de la ligne budgétaire unique (LBU) pour y financer les logements sociaux.

Par conséquent, lors de l'examen de la première partie du PLF, Mme le rapporteur général pourrait déposer un amendement visant à supprimer l'ouverture du Fnap aux outre-mer. Si cet amendement sur la première partie est adopté, je proposerai lors de l'examen définitif de la deuxième partie en commission l'adoption d'un amendement tendant à annuler 30 millions d'euros sur le programme 135 pour les crédits du contentieux de l'habitat. En coordination, une hausse concomitante de 30 millions d'euros des crédits destinés à la LBU serait proposée dans la mission « Outre-mer ». Nous n'entendons évidemment pas priver les outre-mer de ces sommes ; simplement, leur attribution *via* le Fnap me paraît de nature à ajouter une complexité inutile. La manœuvre que nous proposons est gage d'une meilleure lisibilité et d'une simplification des circuits de financement du logement social.

Je constate toutefois que les aides à la pierre sont trop peu importantes pour permettre au secteur du logement social de jouer à plein son rôle contracyclique. Le logement privé en pâtit aussi, dans un contexte de restriction de l'accès au crédit et de tensions géopolitiques et intérieures. Depuis le début de 2026, le nombre de logements autorisés a baissé de 5,3 %.

Je citerai plusieurs évolutions fiscales qui me semblent nécessaires pour aller dans le bon sens. La création d'un prêt à taux zéro « parentalité », proposée à l'article 7 du PLF, apparaît opportune, 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. En outre, la relance de l'investissement passe par un renforcement du dispositif Relance logement – la version adoptée par notre assemblée dans le cadre du projet de loi visant la relance et la décentralisation du logement me paraît pertinente – et par l'application aux seules nouvelles locations plutôt qu'au stock de la réforme de l'amortissement de la location meublée non professionnelle (LMNP) prévue à l'article 7. D'autres dispositifs nous seront certainement proposés, notamment autour du PTZ : j'attire néanmoins votre attention sur la nécessité de cibler nos demandes et de choisir nos efforts au regard de la situation budgétaire. L'important est de permettre la reprise de la construction par les bailleurs sociaux et son accompagnement par les bailleurs privés, de manière à accroître les recettes de TVA.

Pour finir, je présenterai les crédits de la politique de la ville, qui figurent au programme 147.

D'une part, les crédits dédiés aux actions territorialisées de la politique de la ville diminuent de 7,6 % par rapport à la LFI pour 2026 et s'établissent à 431,2 millions d'euros. Dans ce contexte, il faut concentrer les efforts sur les dispositifs qui ont fait leurs preuves, comme les adultes-relais, les cités éducatives, ou encore le programme de réussite éducative. Nous devons également poursuivre l'effort en faveur à l'Établissement pour l'insertion dans l'emploi (Epide). Le mode de soutien aux associations, parfois centré sur une logique de fonctionnement, doit enfin évoluer vers un financement par projets afin d'améliorer l'efficience de la dépense.

D'autre part, je salue la hausse de la participation de l'État au renouvellement urbain dans le cadre du nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU). Fixée à 128,5 millions d'euros, cette participation permet d'honorer la promesse d'un versement de 300 millions d'euros entre 2023 et 2027. L'avenir du financement du renouvellement urbain n'est toutefois pas assuré, comme je l'ai montré dans mon dernier travail de 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, surtout, en préparer un nouveau.

Je ne suis pas dupe de l'état difficile du secteur du logement. Toutefois, l'adoption de ces crédits me semble nécessaire pour avoir une base de travail et d'amélioration de la situation. Ainsi, lucide quant à l'urgence budgétaire que connaît notre pays, je vous propose d'adopter ces crédits.

J'en proposerai seulement quelques modifications, notamment celle que j'ai évoquée concernant l'action du Fnap outre-mer, sous réserve de l'adoption de l'amendement correspondant de notre rapporteur général en première partie, lors de la réunion d'adoption finale de la deuxième partie du PLF. D'autres ajustements vous seront sans doute proposés à cette occasion, notamment sur le droit d'option concernant les APL.

Je vous propose aussi d'adopter, sans modification, l'article 78 du projet de loi de finances, qui fera toutefois l'objet de travaux d'ici à la séance publique.

M. Bernard Delcros, rapporteur spécial de la mission « Cohésion des territoires » sur le programme « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire ». – Il me revient, au sein de la mission « Cohésion des territoires », de vous présenter le programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire », qui est principalement, mais pas seulement, consacré aux ruralités.

Ce programme rassemble la totalité des crédits du fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT). L'année dernière, ce fonds a été menacé de disparition pure et simple, alors qu'il est relativement peu coûteux pour l'État et que sa souplesse d'utilisation lui permet d'intervenir en investissement comme en fonctionnement et lui

confère un important effet de levier. C'est pourquoi les actions qu'il finance dans les territoires sont visibles, concrètes et appréciées des élus locaux. Ce risque de disparition du FNADT m'avait d'ailleurs conduit à vous présenter, en juillet de l'année dernière, un rapport démontrant tout son intérêt. On peut donc se réjouir qu'il soit maintenu dans le PLF pour 2027.

Les crédits du programme 112 pour 2027 s'élèvent à 344 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 320 millions d'euros en crédits de paiement, soit une hausse de 20 % environ par rapport à 2026, qui s'explique uniquement par l'évolution du périmètre du programme ; à périmètre constant, les crédits sont stables.

Par ailleurs, sont adossés à ce programme 842 millions d'euros de dépenses fiscales en faveur des entreprises reposant sur différents zonages, par exemple France Ruralités Revitalisation (FRR).

Derrière cette stabilité globale des crédits, on observe des modulations différentes par rapport à 2026, en fonction des actions du programme.

Ainsi, les crédits destinés à la section locale du FNADT, qui regroupe plusieurs politiques contractuelles pour les territoires, sont en hausse de 15,74 % en AE et de 7,95 % en CP. Cette hausse est nécessaire pour respecter les engagements du volet territorial des contrats de plan État-région (CPER) et des contrats de plan interrégionaux État-régions (CPIER), ainsi que pour mettre en œuvre plusieurs dispositifs du plan France Ruralités.

Mais, je tiens à le dire, pour que les engagements de l'État soient pleinement respectés, il restera à régler le financement des restes à payer de 2026, comme ce fut d'ailleurs le cas l'année dernière. Au regard des informations que j'ai pu recueillir, les restes à payer sur les opérations engagées en 2026 dans le cadre des CPE et des CPIER de massif et de fleuve pourraient représenter 30 millions d'euros – leur montant définitif dépendra évidemment des éventuels dégels du projet de loi de finances de fin de gestion (PLFG) dont nous attendons le dépôt et que nous pourrons ajuster si nécessaire.

Les autres dispositifs contractuels portés par le programme 112 sont quant à eux globalement préservés.

Les pactes territoriaux voient leurs crédits augmenter, passant de 18 à 24,5 millions d'euros en CP. Aujourd'hui, 10 pactes sont actifs et 3 sont éteints.

Quant aux contrats de convergence territoriale conclus entre l'État et les 5 départements et régions d'outre-mer, qui définissent une stratégie de convergence sur dix à vingt ans adaptée à chaque territoire, ils perdent un peu moins de 5 % de leurs moyens, pour s'établir à 3,6 millions en CP et 5 millions en AE.

Concernant les deux opérateurs rattachés à la mission, Business France percevrait, comme l'année dernière, une subvention pour charges de service public de 1 million d'euros. Cela pose d'ailleurs à terme la question même de sa fonction de promotion des territoires ruraux à l'étranger, qui n'est plus financée que de manière très subsidiaire par le programme 112.

Quant à l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT), principal opérateur rattaché à la mission, les crédits qui lui sont dédiés s'élèvent à 55 millions d'euros, soit, à périmètre constant, une diminution de 5 millions d'euros.

Je rappelle que l'ANCT assure la coordination de nombreux programmes nationaux territorialisés, au travers de la section générale du FNADT. Les coûts de ces programmes pour l'État sont faibles, mais leur impact sur le terrain est réel. Les élus locaux en mesurent parfaitement le bénéfice pour les territoires.

Sont ainsi reconduits dans le PLF 2027 : le programme Action cœur de ville ; le programme Petites Villes de demain, qui aide près de 1 700 communes de moins de 20 000 habitants ayant un rôle de centralité ; le programme Villages d'avenir, qui accompagne près de 3 000 communes rurales dans l'élaboration et la réalisation de leurs projets de développement – comme vous le savez, l'ANCT anime un réseau de 100 chefs de projet déployés dans les départements pour accompagner ce dispositif ; le programme Territoires d'industrie, qui soutient l'activité industrielle, avec 127 sites labellisés ; le volontariat territorial en administration, qui finance des contrats de mission pour de jeunes diplômés pour effectuer une mission au service du développement des projets de territoires ruraux.

En revanche, le programme Nouveaux lieux, nouveaux liens, qui soutient la mise en place de tiers-lieux, voit ses crédits disparaître en 2027, ce que je regrette.

La diminution de 5 millions d'euros des crédits consacrés à l'ANCT et de son plafond d'emplois – 5 équivalents temps plein (ETP) en moins – sera absorbée par une réduction des coûts de fonctionnement, mais aussi une diminution des moyens consacrés à l'ingénierie territoriale, ce qui peut être dommageable pour les territoires.

Enfin, parmi les dispositifs de la section générale du FNADT, le programme France Services, dont l'intérêt n'est plus à démontrer, bénéficie de crédits en hausse, pour un montant total de 78 millions d'euros au total, auquel s'ajoute l'animation du réseau. Cette hausse des crédits permettra de porter le nombre de France Services à 3 000, soit 135 de plus qu'actuellement. La dotation attribuée à chaque France Services s'élèvera, en 2027, à 50 000 euros pour la dotation socle, majorée de 10 000 euros pour celles qui sont situées dans les communes classées en zone FRR, respectant ainsi la trajectoire de hausse fixée dans le rapport que je vous avais présenté en 2023. Enfin, de nouveaux opérateurs nationaux ont intégré les France Services, soit

douze aujourd'hui contre neuf à l'origine, renforçant l'intérêt et le succès de ces structures.

Pour terminer, je dirai quelques mots de l'ancien programme 162 « Interventions territoriales de l'État » (Pite), qui comptait sept actions répondant à des besoins territoriaux spécifiques et qui a été supprimé en tant que tel. Les quatre actions concernant les outre-mer sont désormais rattachées à la mission « Outre-mer », et les trois autres actions intègrent le programme 112, ce qui explique l'élargissement de son périmètre. Ces trois actions concernent le plan de lutte contre les algues vertes en Bretagne, le plan d'investissement pour la Corse et le plan Littoral 21, signé avec la région Occitanie.

Au bénéfice de l'ensemble de ces observations, je vous propose, comme notre collègue Sophie Primas, que nous votions en faveur de l'adoption des crédits de la mission.

Mme Amel Gacquerre, rapporteure pour avis de la commission des affaires économiques sur les programmes « Aide à l'accès au logement », « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat ». – Je serai assez brève, puisque je ne présenterai mon rapport pour avis que le 25 novembre prochain. J'interviendrai essentiellement sur les programmes 135, 177 et 109.

Sur le programme 135, relatif à la rénovation énergétique, nous pouvons constater que la situation ne s'est pas améliorée par rapport à l'année dernière. Les aides au geste ont été encore resserrées et seront désormais exclusivement financées par les CEE. Certes, cela nous permet de réaliser des économies de l'ordre de 200 millions d'euros sur la dotation de l'Anah, mais n'oublions pas que les CEE pèsent sur la facture d'énergie des ménages et, surtout, que cela nous prive d'un débat parlementaire sur le sujet. De manière générale, on introduit encore de l'instabilité dans les aides. Plutôt que de tout miser sur les rénovations globales, je plaide, depuis plusieurs années, pour un parcours de rénovation « geste par geste » qui ne soit pas décourageant et s'adresse surtout aux plus modestes.

Concernant l'hébergement d'urgence, c'est-à-dire le programme 177, je partage l'analyse de Mme la rapporteure spéciale. On peut effectivement noter un effort de sincérisation du budget, avec 190 millions d'euros supplémentaires, mais, il faut le souligner, nous savons très bien qu'il est possible que cela ne soit pas encore tout à fait suffisant et que ce sont plutôt des réformes structurelles qui sont attendues. Il convient de le rappeler une nouvelle fois, puisque les associations nous sollicitent très régulièrement sur l'insécurité dans laquelle cette insincérité les plonge tous les ans.

Enfin, sur les APL, j'ai été très sensible à ce que vous avez déclaré au sujet du programme 109. Je note que les économies réalisées cette année ont été bien moindres que celles qui avaient été annoncées dans le PLF 2026 : nous constatons aujourd'hui 35 millions d'euros d'économies, à la suite notamment du gel des paramètres de ressources, et 80 millions d'euros au lieu des

100 millions d'euros annoncés à la suite du recentrage des APL, en particulier pour exclure les étudiants extraeuropéens non boursiers – cette décision avait fait couler beaucoup d'encre.

Je partage donc les réticences évoquées par Mme la rapporteure spéciale quant à la mise en œuvre d'un droit d'option, et je serais ravie que nous puissions y travailler ensemble afin de limiter la complexité et les effets de bord du dispositif.

Merci beaucoup pour votre invitation.

Mme Christine Lavarde, rapporteur général. –Mme Primas nous a déjà exposé rapidement les différentes mesures concernant le logement, assez nombreuses dans la première partie du PLF.

Sur le droit d'option pour les APL, nous pouvons nous rejoindre sur le fond. Nous pouvons également souscrire à la justification qui sous-tend cette mesure : effectivement, il n'y a pas de raison d'avantager les ménages les plus favorisés – de fait, c'est ce qui se passe quand les APL ne sont pas intégrées. Néanmoins, l'application concrète de la disposition reste compliquée. Je vous remercie de votre action, dans le temps qui nous est imparti avant que ce sujet ne soit abordé dans l'hémicycle, pour rendre la mesure plus robuste. Si cela ne fonctionne pas, il n'en résultera que du négatif : nous en resterons aux effets d'annonce, qui déplairont forcément à certains, sans aucune retombée concrète au regard de l'objectif de maîtrise de la dépense publique.

Pour avoir commencé à en discuter avec la rapporteure spéciale, j'entends que, sur le sujet du logement, qui a un effet d'entraînement certain sur l'économie, mais seulement en n+1 ou n+2, il y aurait beaucoup à faire. L'idée va être de déterminer jusqu'où nous pouvons aller, au regard de la contrainte budgétaire très forte qui pèse sur le budget pour 2027. J'entends que le dispositif Jeanbrun, qui devait relancer le secteur du logement, ne fonctionne pas – en tout cas pas pour le moment. Il conviendra peut-être d'y revenir, en tenant compte de ce qu'il est possible de financer aujourd'hui.

Sur la partie relative à l'aménagement du territoire, j'ai entendu que notre rapporteur spécial, qui a effectivement réalisé un rapport de contrôle sur le sujet il y a quelques mois, décernait un satisfecit au maintien du FNADT.

M. Grégory Blanc. – Je remercie les rapporteurs spéciaux. J'ai trois remarques à formuler.

La première concerne le logement. L'expression « a touché le fond, mais creuse encore » illustre au mieux le fond de ma pensée ! Évidemment, nous ne pouvons qu'être en désaccord total avec l'ensemble de la politique du logement, y compris sur la première partie.

Deuxième remarque : nous sommes passés très rapidement sur la politique de la ville – il est vrai que la mission est dense ! Certes, les crédits sont recentrés sur les contrats de ville et les cités éducatives, mais on note tout

de même une baisse. *Quid* des demandes de nouvelle labellisation, alors même que ces outils ont démontré leur efficacité ? J'entends l'argument selon lequel certaines associations considèrent ces financements comme récurrents ou comme des subventions de fonctionnement. C'est vrai, mais le principe même de la politique de la ville consiste à intervenir de manière exorbitante du droit commun afin de soutenir des associations et de couvrir des besoins qui ne sont pas pris en charge. Si l'on considère que le fait de soutenir des associations *via* des programmes récurrents contrevient au principe de la politique de la ville – c'est un vieux débat avec l'État –, nous ne faisons plus de discrimination positive – en tout cas, nous ne permettons plus de financer davantage des territoires qui ont des besoins spécifiques.

Il convient de prêter une grande attention à ces injonctions paradoxales, qui fragilisent l'émergence de projets dans la durée au sein des territoires relevant de la politique de la ville : alors que les acteurs y sont déjà fragilisés, et par la pauvreté et par le turn-over des adultes, une fragilisation due à la méthodologie d'accompagnement des structures conduira, à terme, à une multiplication des territoires qui sortent de la République. Il y en a malheureusement de plus en plus, y compris, par exemple, sur des programmes – qui ne sont pas accessoires – de cohésion, d'accompagnement de la parentalité ou de sécurité.

C'est d'autant plus vrai – c'est ma troisième remarque – que, si l'on met en avant le fait que la dotation de solidarité urbaine (DSU) augmente, je rappelle que, contrairement à la dotation de solidarité rurale (DSR) cible, qui fait l'objet d'un calcul spécifique – les dotations sont renforcées dans les territoires les plus fragilisés –, il suffit d'avoir touché la DSU l'année précédente pour bénéficier d'une augmentation. Personne ne veut revoir le mode de calcul de la DSU, mais celui-ci reste aujourd'hui profondément inégalitaire : il n'y a pas d'écart significatif entre les 250 ou 300 villes les plus en souffrance et le bas de la liste de celles qui bénéficient de la dotation. Nous devons mener une réflexion plus aboutie sur ce point, pour éviter des effets particulièrement redoutables dans le contexte de difficultés et de tensions budgétaires.

Mme Frédérique Espagnac. – Je rappelle que le Gouvernement, au printemps dernier, avait affiché sa volonté de construire une véritable stratégie nationale d'aménagement du territoire. Cela n'étonnera personne : nous ne retrouvons pas la traduction concrète de cette ambition dans le PLF. Il manque une vision d'ensemble, une orientation politique claire et, surtout, des moyens à la hauteur des enjeux.

J'insisterai sur trois points. Le premier est l'essoufflement de la contractualisation entre l'État et les collectivités territoriales. Les contrats de plan État-région ont constitué un outil essentiel pour accompagner les projets structurants et donner une visibilité aux collectivités. Pourtant, l'enveloppe qui leur est consacrée stagne, hors mobilités, à 73 millions d'euros en AE et 57 millions d'euros en CP pour 2027, ce qui prive notamment les préfets des

moyens indispensables pour poursuivre les projets d'investissement sur les territoires. Nous arrivons aujourd'hui au bout d'un cycle de contractualisation sans que les collectivités disposent d'une visibilité suffisante sur ce qui prendra le relais. Les projets sont engagés, les attentes s'expriment, mais les moyens permettant de les concrétiser ne suivent pas. Il y a par ailleurs un véritable sujet de continuité de l'action publique et de confiance entre l'État et les collectivités.

Le deuxième point sur lequel je veux insister est la question de l'ingénierie territoriale et de l'accompagnement des élus locaux. C'est probablement, à mon sens, l'un des points les plus préoccupants de ce budget. Nous savons combien les petites communes ont besoin d'être accompagnées : elles disposent rarement des ressources humaines et techniques nécessaires pour concevoir leurs projets et réaliser leurs études. Les dispositifs portés par l'ANCT, notamment Petites Villes de demain et Villages d'avenir, ont précisément permis de répondre à ces difficultés, en apportant aux maires une ingénierie de proximité directement mobilisable au service de leurs projets. Or le PLF prévoit aujourd'hui un transfert de 50 postes de chefs de projet de Petites Villes de demain, placés sous l'autorité directe des préfets, avec une diminution du cofinancement versé aux communes.

Troisièmement, les crédits consacrés au programme Territoires d'industrie poursuivent leur diminution, avec seulement 4 millions d'euros prévus. C'est un signal préoccupant pour les territoires qui ont besoin d'être accompagnés dans leur transformation économique.

Cela m'inspire deux questions. D'abord, à propos du besoin de 30 millions d'euros pour les restes à payer du FNADT, y a-t-il eu à ce jour un engagement ferme du Gouvernement sur le PLFG ? À défaut, quels projets contractualisés seront menacés ?

Ensuite, la pérennité des forfaits France Services, dont le montant est passé de 30 000 à 50 000 euros, est-elle garantie ? Comment cette somme sera-t-elle répartie entre l'État et les douze opérateurs ?

M. Rémi Féraud. – Merci aux rapporteurs spéciaux. La mission est très vaste et comporte beaucoup de programmes ; il faut donc choisir ses combats ! Pour ma part, je parlerai uniquement de l'hébergement d'urgence, sujet évidemment très important, notamment à Paris, mais aussi en Île-de-France en général et dans toutes les grandes métropoles.

Je note que la sincérisation conduit à 6 % d'augmentation des crédits. C'est un point positif. Il n'empêche que cela conduit à un nombre de places d'hébergement stable, alors que le manque est patent et qu'il y a des milliers de personnes à la rue, y compris des enfants et des femmes enceintes. Ce budget ne résoudra pas le problème, surtout quand la pauvreté augmente, la crise du logement s'aggrave et le nombre de places dans le dispositif national d'asile se réduit – nous avons parlé, la semaine dernière, de l'insuffisance du

dispositif avec Marie-Carole Ciuntu, rapporteur spécial de la mission « Immigration, asile et intégration ».

Pour ma part, j'estime que le dispositif d'hébergement d'urgence devrait être soumis à une obligation de résultat, non de moyens. La période de la covid a d'ailleurs montré que c'était possible, et la Cour des comptes me semble avoir décerné un satisfecit à l'action menée pour mettre tout le monde à l'abri pendant les périodes de confinement.

Malgré la sincérisation, le programme 177 m'inspire donc de la déception.

Au reste, celle-ci permettra-t-elle d'éviter les coupes budgétaires qu'ont connues les associations cet été ? Beaucoup de grandes associations d'hébergement d'urgence ont reçu des notifications de baisse de leurs financements, qui les mettent en grande difficulté. La sincérisation va-t-elle permettre de revenir en arrière ou au moins de stabiliser leurs financements pour l'année prochaine, alors que le contexte difficile peut les conduire à fermer des structures ?

M. Simon Uzenat. – Je serai bref sur le programme 112. Nous avons les mêmes débats depuis maintenant plusieurs années, avec des à-coups assez significatifs, notamment en matière de contractualisation. Je pense, monsieur le rapporteur spécial, que nous pouvons au moins nous retrouver sur les constats.

Nous nous sommes battus sans relâche pour obtenir le maintien des tiers-lieux. Nous avons voté des amendements, mais leurs dispositifs ont été gelés, et le Gouvernement a tenu des doubles discours. Comment peut-on expliquer cette extinction, que nous voyons, en réalité, venir depuis des années ? Alors qu'il y va de quelques millions d'euros, et que l'effet de levier est réel, *quid* de son impact, notamment sur les territoires ruraux ?

Pour ce qui concerne la contractualisation, en particulier avec les régions, nous souscrivons évidemment à votre volonté de régler les sommes en souffrance dans le cadre du PLFG. Mais, plus globalement, au moment où le Gouvernement annonce le décroisement des financements avec les régions, ces dernières ont-elles été consultées ? Il semble que la géométrie soit variable… Alors que nous arriverons à la fin des CPER en 2027, ne doit-on pas craindre que la confiance ne soit définitivement rompue ?

Enfin, pour ce qui est de l'ANCT, nous avons là aussi été quelques-uns à nous battre, l'année dernière, pour essayer de maintenir le navire à flot. Nous constatons à nouveau des attaques sur les moyens, sur les ressources humaines, sur le plafond d'emplois, avec des conséquences sur le soutien à l'ingénierie pour les petites communes. Vous évoquez, monsieur le rapporteur spécial, une baisse de 4 millions d'euros, avec notamment des répercussions potentielles sur les programmes Petites Villes de demain et Action cœur de ville. Est-ce avéré ?

M. Bernard Delcros, rapporteur spécial. – La contractualisation, notamment les CPER et les contrats de massif ou de fleuve, reste, me semble-t-il, le bon outil pour les territoires, surtout à l'échelle régionale. Il s'agit, dans le programme 112, des volets territoriaux. Le problème est que la confiance a été rompue entre l'État et les territoires, les engagements de l'État sur le financement des opérations n'ayant pas été respectés les deux dernières années – nous en parlons depuis plusieurs années.

Pour cette année, les crédits prévus permettent de respecter les engagements de 2027. En revanche, la question des restes à payer de 2026 se pose. L'année dernière, nous avions répondu à la même question par un amendement au PLFG, pour environ 30 millions d'euros. D'après les informations dont je dispose, le même montant à peu près nécessaire aujourd'hui. Que contiendra le PLFG ? Y aura-t-il des dégels ? Nous l'ignorons pour le moment. Si les crédits inscrits ne permettent pas de couvrir les restes à payer de 2026, je déposerai un amendement visant à y remédier. De fait, si une partie de ce qui est prévu pour 2027 doit intégrer ces restes à payer, les engagements de 2027 ne seront plus respectés. Il faut absolument qu'ils le soient pour l'avenir, puisque de nouveaux contrats seront mis en place. Sinon, il n'y a plus de contrats…

Chère collègue Frédérique Espagnac, pour 2027, l'augmentation des autorisations d'engagement de 15 % s'agissant des CPER/CPIER permettra justement d'honorer les engagements.

Nous constatons une hausse de 1 million d'euros pour le programme Territoires d'industrie – les crédits passent de 3 millions à 4 millions d'euros. D'après les informations qui nous ont été transmises, cette augmentation doit permettre de faire face aux dépenses prévues sur les territoires pour poursuivre la mise en œuvre de ce programme important.

Je souscris sans réserve à ce qui a été dit sur la question des tiers-lieux : ils représentent quelques millions d'euros, mais ont, sur le terrain, un effet de levier reconnu. Le PLF pour 2026 n'avait rien prévu pour les tiers-lieux ; nous avions réinscrit quelques crédits pendant l'examen du texte dans l'hémicycle. Cette année, je ne m'opposerai pas à ce que l'on réabonde les tiers-lieux. Nous parlons de moins de 10 millions d'euros, non de milliards ! Les tiers-lieux sont utiles sur le terrain, et leur animation est importante.

Sur la question des différents programmes gérés par l'ANCT, les différents services concernés – l'ANCT elle-même, mais aussi la direction générale des collectivités locales (DGCL)… – discutent de la manière dont les 5 millions d'euros pourraient être absorbés – frais de fonctionnement, frais de communication de l'Agence, questions d'emplois… Reste qu'une partie devra encore être absorbée sur les actions.

Les programmes Petites Villes de demain, Villages d'avenir et Action cœur de ville ne sont pas touchés sur le plan de l'ingénierie. C'est bien sur ce qui correspond au périmètre des anciens marchés à bons de commande qui

ont été mis en place voilà quelques années — une ingénierie vraiment sur mesure, pour accompagner les projets des plus petites collectivités — qu'il y aura à coup sûr une réduction des crédits affectés – non sur la totalité, mais sur une partie d'entre eux.

À l'origine, chaque structure France Services était dotée de 30 000 euros. J'ai rédigé deux rapports à leur sujet, dont un, que j'ai présenté ici, proposant une montée progressive à 50 000 euros. Nous y parvenons pour 2027 – ce n'était pas le cas en 2026. Ces 50 000 euros seront financés sur la base de la parité : 25 000 euros le seront par l'État, au titre du FNADT et 25 000 euros par les opérateurs. Comme le nombre d'opérateurs est passé de neuf à douze, il a été un peu plus facile d'absorber cette augmentation. Je tenais à ce que cette parité soit respectée : commencer à y déroger serait sans doute ouvrir la porte à un désengagement des opérateurs. En revanche, le bonus de 10 000 euros pour les structures France Services situées dans les zones FRR portées par des collectivités territoriales est, lui, pris en charge entièrement par le FNADT.

Nous allons atteindre les 3 000 structures en 2027.

Mme Sophie Primas, rapporteur spécial. – Monsieur Blanc, nous préférerions que les interventions permises par les contrats de ville puissent être maintenues au même niveau, voire qu'elles soient augmentées. Nous connaissons le rôle des associations dans les quartiers, notamment les actions qu'elles mènent en faveur de la parentalité, au niveau des communes. Certes, la baisse est de 35 millions d'euros, ce qui est assez considérable, mais le financement des cités éducatives est globalement préservé – même si elles connaissent elles aussi une légère diminution –, tout comme celui dédié au programme de réussite éducative, qui sont personnalisés et offrent des résultats très satisfaisants.

Je partage avec vous l'idée que tout est important. Mais, dans le contexte budgétaire, l'effort est davantage porté par le milieu associatif, un peu moins stable, que par le programme de réussite éducative et les cités éducatives. Quelque 91 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2026 étaient tout de même destinés aux cités éducatives, 86 millions d'euros sont prévus dans le PLF pour 2027, et 240 cités éducatives sont labellisées – 200 l'ont été avant 2025 et 40 après. Il y a donc des avancées, et c'est tant mieux, car l'efficacité des cités éducatives est assez remarquable dans les quartiers concernés. Ce n'est certes pas totalement satisfaisant, mais il faut faire des choix.

Je prends note de votre remarque sur la DSU cible. Je suis d'accord pour que nous réfléchissions à un mode de calcul différent. Néanmoins, j'observe que la DSU est passée de 2,1 milliards d'euros en 2017 à 3,1 milliards d'euros en 2026, et ces crédits bénéficient aux villes les plus touchées par la pauvreté ou par des difficultés liées aux quartiers. Prenons garde à ne pas tout concentrer – les dispositifs, les programmes de l'Agence nationale pour la

rénovation urbaine (Anru), les aides aux associations, les cités éducatives et la DSU – sur les mêmes bénéficiaires. Certaines villes et certains quartiers sont fragilisés et ont besoin de la DSU même s'ils ne relèvent pas des grands programmes de la politique de la ville. C'est une bonne idée que d'y travailler.

Monsieur Féraud, nous avons effectivement consolidé les 203 000 places d'hébergement. C'est une victoire en soi. Toutefois, je suis d'accord pour dire qu'il n'y en a pas assez et je regrette à nouveau que les amendements adoptés dans le projet de loi de finances pour 2025 créant 1 000 places pour les femmes enceintes et 1 000 places pour les enfants n'aient pas été mis en œuvre du fait de l'insincérité budgétaire. Je partage également votre avis sur la nécessité de traiter différemment les demandeurs d'asile, l'espace de droit commun devant continuer à relever du programme 177.

Du point de vue des associations, la sincérisation du budget constitue un changement important. Ces dernières étaient en effet dans l'incertitude totale jusqu'à la fin de l'année : elles attendaient la fin de gestion pour connaître le niveau de subvention final qu'elles obtiendraient. Certaines souscrivaient même des prêts, faute de trésorerie, en attendant le versement de leurs subventions. En réalité, ces prêts leur coûtaient cher, car il s'agissait d'emprunts de courte durée assortis de taux élevés, ce qui venait encore amputer leurs frais de gestion. Nous souhaiterions qu'il y ait 20 000 ou 30 000 places de plus, mais la sincérisation doit être accueillie comme une bonne nouvelle.

Enfin, un gel des crédits sur le programme serait très malhabile, car le coût du maintien de 203 000 places ouvertes est connu. Cela dit, n'étant pas au Gouvernement, je ne peux pas m'engager davantage sur ce point…

La commission décide de proposer au Sénat d'adopter, sans modification, les crédits de la mission « Cohésion des territoires ».

EXAMEN DE L'ARTICLE RATTACHÉ

Article 78

La commission a décidé de proposer au Sénat d'adopter, sans modification, l'article 78.

*

* *

Réunie à nouveau le jeudi 19 novembre 2026, sous la présidence de M. Thierry Cozic, président, la commission a procédé à l'examen définitif de l'équilibre, des missions, des budgets annexes, des comptes spéciaux et des articles rattachés de la seconde partie.

Mme Sophie Primas, rapporteur spécial de la mission « Cohésion des territoires ». – Je vous soumets deux amendements.

L'amendement FINC.4 vise à mieux répartir le produit des astreintes prononcées au titre du droit au logement opposable (Dalo) entre le fonds national des aides à la pierre (Fnap), d'une part, et les outre-mer, d'autre part. Il minore de 30 millions d'euros les crédits dédiés au contentieux de l'habitat, afin de permettre leur redéploiement dans la ligne budgétaire unique (LBU) dédiée au financement du logement social outre-mer. Il tire les conséquences de l'amendement présenté par le rapporteur général en première partie à l'article 51, pour supprimer l'ouverture de l'action du FNAP en outre-mer, et d'un amendement des rapporteurs spéciaux sur la mission « Outre-mer », pour accroître les crédits de la LBU de 30 millions d'euros.

L'amendement FINC.4 est adopté.

La commission a décidé de proposer au Sénat d'adopter les crédits de la mission « Cohésion des territoires », sous réserve de l'adoption de son amendement.

Article 78

Mme Sophie Primas, rapporteur spécial. – Avec l'amendement FINC.5, il s'agit de simplifier le dispositif proposé par le gouvernement qui met en œuvre un droit d'option entre le bénéfice de l'aide personnalisée au logement (APL) pour les étudiants et leur rattachement au foyer fiscal de leurs parents. En conservant le même objectif redistributif, nous proposons que le montant des APL auxquelles peuvent prétendre les étudiants devienne dégressif dès que l'étudiant demandeur est rattaché à un foyer fiscal dont le revenu fiscal de référence est inclus dans les deux déciles les plus élevés. Plus simple, cette solution devrait produire une économie du même ordre, soit environ 70 millions d'euros.

L'amendement FINC.5 est adopté.

La commission a décidé de proposer au Sénat d'adopter l'article 78, sous réserve de l'adoption de son amendement.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Ministère de la Ville et du Logement

- M. Vincent JEANBRUN, Ministre de la Ville et du Logement ;

- Mme Jade DELAITRE, conseillère parlementaire ;

- M Ahmed J'MILA, conseiller budgétaire.

Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement

- M. Jérôme d'HARCOURT, délégué interministériel ;

- Mme Asma EL OUALI, cheffe de cabinet ;

- Mme Léonore BELGHITI, sous-directrice de la mission pilotage et transformation de l'hébergement.

Direction générale des collectivités territoriales

- Mme Anne CARLI, adjointe à la sous-directrice de la cohésion et de l'aménagement du territoire ;

- M. Romain ORNATO, chef de bureau des affaires financières et budgétaires ;

- M. Charbel ABOUD, chef du bureau de la politique de la ville et de la rénovation urbaine.

Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages

- M. Sébastien DORLHIAC, adjoint à la sous-directrice ;

- M. Jean-Baptiste BLANC, chef du bureau des aides financières.

Union sociale pour l'habitat

- Mme Marianne LOUIS, directrice générale ;

- M. Thierry ASSELIN, directeur des politiques urbaines et sociales ;

- M. Christophe CANU, responsable d'études financières.

Action logement

- M. Bruno ARCADIPANE, président ;

- M. Bruno LINDOWNA, vice-président ;

- Mme Nadia BOUYER, directrice générale.

Agence nationale pour la rénovation urbaine

- M. Maxance BARRÉ, directeur général par intérim ;

- M. Thibaut PRÉVOST, chargé de communication.

Agence Nationale de l'habitat

- M. Pierre CUNEO, directeur général ;

- M. Mathieu PRZYBYLSKI, directeur de cabinet ;

- Mme Émilie JEANNESSON-MANGE, directrice des stratégies et des relations territoriales.

Table-ronde de fédérations et confédérations

Fédération des promoteurs immobiliers

- Mme Anne PEYRICOT, directrice de cabinet et des relations institutionnelles ;

- M. Didier BELLIER-GANIERE, délégué général.

Confédération de l'artisanat et des petites entreprises du bâtiment

- M. Jean-Christophe REPON, président ;

- M. Thibaut BOUSQUET, directeur Affaires publiques ;

- M. Alexandre COBRET, chargé d'affaires publiques.

Fédération française du bâtiment

- M. Koumaran PAJANIRADJA, délégué général ;

- M. Loic CHAPEAUX, directeur des affaires économiques ;

- Mme Lou LE NABASQUE, directrice des affaires publiques.

Table-ronde d'associations

Fondation pour le logement

- M. Manuel DOMERGUE, directeur des études ;

- Mme Eléonore SCHMITT, chargée de mobilisation.

Fédération des acteurs de la solidarité

- M. Emmanuel BOUGRAS, directeur des politiques publiques et du juridique.

Croix-Rouge

- M. Marc VANNESSON, directeur du développement des programmes.

LA LOI EN CONSTRUCTION

Pour naviguer dans les rédactions successives du texte, le tableau synoptique de la loi en construction est disponible sur le site du sénat à l'adresse suivante :

https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjlf2027.html