

... le rapport pour avis sur le projet de loi de finances pour 2026

AVIS SUR LES CRÉDITS « LOGEMENT ET HÉBERGEMENT » DE LA MISSION « COHÉSION DES TERRITOIRES »

Réunie le mercredi 26 novembre, la commission des affaires économiques a donné un avis favorable aux crédits de la mission « Cohésion des territoires ».

Globalement, la rapporteure, Amel Gacquerre, déplore que l'inflexion amorcée par le budget 2025 en faveur du logement, sous l'impulsion de Valérie Létard et notamment matérialisée par la réduction de 200 millions de la réduction de loyer de solidarité (RLS), n'ait pas été poursuivie au sein de ce projet de loi de finances pour 2026.

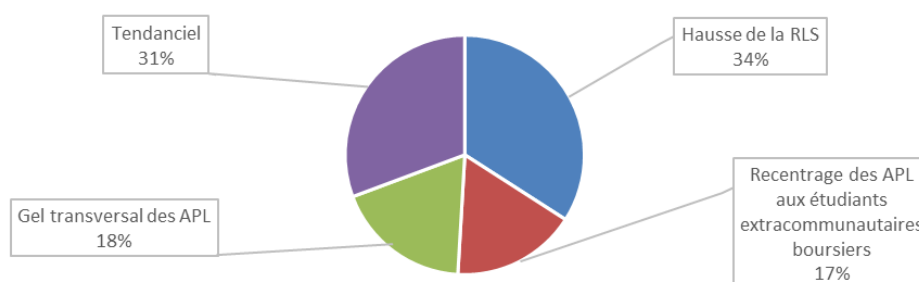
Elle constate que les crédits dédiés au logement contribuent de manière significative à la réduction des dépenses publiques : les crédits des trois programmes dédiés au logement, qui représentent 21,2 milliards d'euros, sont en baisse de 4,18 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2025. L'effort est surtout marqué sur la rénovation énergétique du parc privé qui connaît, outre une réforme des aides, une débudgétisation, intéressante au regard du contexte budgétaire mais sur laquelle la rapporteure appelle à la vigilance.

Le programme 177, dédié à l'hébergement d'urgence et au logement adapté, connaît, quant à lui, une hausse bienvenue de crédits de 110 millions d'euros. Celle-ci reste néanmoins insuffisante pour combler la sous-budgétisation persistante de ce programme. Surtout, l'absence de financement du parc actuel rend impossible toute augmentation de places, alors même que le nombre de personnes à la rue traduit une situation dramatique. Pour cette raison, la rapporteure a proposé l'adoption d'un amendement prévoyant 85 millions d'euros pour renforcer la sincérité du programme.

1. P109 : DES CRÉDITS EN BAISSSE SOUS L'EFFET COMBINÉ DU GEL ET DU RECENTRAGE DES APL AINSI QUE DE LA HAUSSE DE LA RLS

Le **programme 109**, qui porte les aides personnelles au logement (APL), représente **16,1 milliards d'euros** de dépenses, un montant en réduction de **587 millions d'euros** par rapport à 2025 du fait de trois mesures d'économies.

Économies budgétaires de l'État sur le programme 109 (M€)



- Le **recentrage des APL versées aux étudiants extracommunautaires sur les seuls boursiers sur critères sociaux**, à compter du 1^{er} juillet 2026, générerait 100 millions d'euros en 2026 et 200 millions d'euros en année pleine selon le Gouvernement. La mesure conduirait à exclure du versement des APL 100 000 étudiants non-boursiers sur les 115 000 étudiants extra-européens allocataires des APL, pour un montant mensuel de 165 € ;
- Le **gel transversal du barème des APL pour les 5,7 millions de bénéficiaires**, au même titre que l'ensemble des prestations relevant du champ de la sécurité sociale¹, générerait une économie de 108 millions d'euros pour l'État en 2026. Alors que les ressources des étudiants font aujourd'hui l'objet d'une forfaitisation, cette mesure vient donc apporter un « ciblage » des APL à destination des étudiants extra-européens ;
- La **hausse de la réduction de loyer de solidarité (RLS) de 200 millions par rapport à 2025**, pour l'élever à 1,3 milliard après 1,1 milliard l'an dernier, matérialise le recul du Gouvernement en matière de soutien au logement social, par rapport à l'inflexion obtenue l'an dernier par Valérie Létard.
- Le reste de l'évolution des crédits, soit environ 180 millions d'euros, résulte enfin, selon le ministère, de **l'évolution prévisionnelle de la dépense** en l'absence de mesure, en raison d'un ajustement des modèles.

La rapporteure déplore le recul en matière de soutien au logement social que constitue la hausse de la RLS en 2026. Elle s'ajoute à la hausse de 300 millions de la contribution des bailleurs sociaux au Fonds national des aides à la pierre (Fnap). Mais contrairement au Fnap, la RLS ne réinjecte aucun financement dans la construction. C'est une ponction improductive, qui est une perte sèche pour les bailleurs sociaux et pour la politique du logement en général.

Elle fait également part de ses préoccupations sur les effets du recentrage des APL sur les seuls étudiants extra-européens boursiers, le ministère du logement n'étant pas en mesure de fournir de statistiques sur leur situation économique et sociale.

2. P135 : UNE FORTE CONTRACTION DES CRÉDITS DU FAIT DU RECENTRAGE DES AIDES ET D'UNE DÉBUDGÉTISATION

En l'absence de crédits dédiés à la rénovation du parc social, le programme 135 porte principalement la dotation de l'État à l'Agence nationale de l'habitat (Anah) dont 85 % financent le soutien à la rénovation énergétique.

A. UNE RÉFLEXION À MENER SUR LES MODALITÉS D'UN SOUTIEN PUBLIC À LA RÉNOVATION ÉNERGÉTIQUE DU PARC SOCIAL

La **promesse d'octobre 2023 d'une enveloppe d'1,2 milliard sur trois ans n'a pas été tenue**. Si l'an dernier, Valérie Létard avait obtenu le report de 200 millions gelés, aucune ouverture de crédit n'est prévue cette année pour la rénovation énergétique du parc social.

Pourtant, l'étude « Perspectives du logement social » de la Banque des territoires montre bien que la situation financière des bailleurs sociaux, que la hausse de la RLS n'améliore pas, ne leur permettra pas de produire suffisamment de logements sociaux tout en répondant au défi de la rénovation du parc. **Une réflexion sur les modalités d'un soutien à la rénovation du parc s'impose donc**. Le dispositif « Seconde vie », expérimenté en 2023, mais opérationnel seulement depuis début 2025 faute de textes d'application, a permis l'agrément de 6 000 projets grâce à une exonération de taxe foncière pendant 25 ans, qui passerait néanmoins à 15 ans au-delà du 31 décembre 2026. Son avenir doit être clarifié.



¹ Article 44 du projet de loi de financement de la sécurité sociale.

Quant au Fnap, le rapport de Jean-Baptiste Blanc, au nom de la commission des finances du Sénat en juillet dernier¹, a montré combien le **désengagement de l'État** a affaibli cet outil essentiel. Pour 2026, sa capacité d'intervention ne tient que grâce à la contribution accrue des bailleurs, ce qui n'est pas soutenable à long terme. Une réflexion sur les modalités de sa pérennité financière s'impose également.

Enfin, à fin 2025, les crédits engagés par l'État au titre de **l'engagement de renouveau du bassin minier (ERBM)** s'élèveront à 131,5 millions d'euros. Plus de 9,5 millions d'autorisations d'engagement et 20 millions de crédits de paiement sont prévus en 2026 pour liquider les restes-à-payer d'opérations antérieures et contribuer à la rénovation de 700 logements supplémentaires. Entre 2018 et 2024, plus de 9 500 logements ont été financés sur les **12 000 logements que l'ERBM de 2017 avait fixé pour cible**.



B. LA RÉNOVATION ÉNERGÉTIQUE DU PARC PRIVÉ ENTRE REVIREMENTS, DÉBUDGÉTISATION ET MANQUE DE CAP CLAIR

1. Une restructuration du soutien public à la rénovation énergétique

La dotation de l'État à l'Agence nationale de l'habitat (Anah) serait réduite de 19,2 % en crédits de paiement et de 28 % en autorisations d'engagements, soit une baisse de respectivement **500 et 750 millions d'euros**. Cette contraction importante répond à deux évolutions : un recentrage des aides et une débudgétisation.

- Le « **recentrage** » des aides de l'Anah, à la suite des réformes intervenues en septembre 2025 notamment sur le parcours accompagné de MaPrimeRénov'², mais aussi sur le parcours « par gestes »³, permettra, selon le ministère du logement, d'économiser environ 500 millions d'euros en crédits de paiement et 700 millions d'euros en autorisations d'engagement.

- Le **recours accru aux certificats d'économies d'énergie (CEE)**, par la mobilisation de 500 millions d'euros de CEE supplémentaires, permet de « débudgétiser » une partie du soutien à la rénovation énergétique du parc privé. La part des CEE dans le budget de l'Anah passerait ainsi de 10 % en 2024 à 34 %. Si cet outil « extrabudgétaire » est intéressant compte tenu de l'état des finances publiques, la rapporteure souligne qu'il n'est pas **exempt de conséquences sociales, économiques et politiques**. En effet :



- ✓ Le recours aux CEE fait peser le coût du soutien à la rénovation énergétique non sur le contribuable, mais sur le **consommateur** : les CEE représentent environ 4 % de la facture d'énergie, soit environ 165 € par an en moyenne. Cela n'est pas neutre en matière sociale puisque le coût de l'énergie représente une part plus importante du budget des plus modestes ;
- ✓ La débudgétisation réduit le **contrôle parlementaire** sur l'ampleur et les modalités du soutien public à la rénovation énergétique ;
- ✓ Par ailleurs, les CEE restent un **mécanisme de marché**, certes étroitement surveillé par le ministère de l'économie, mais qui peut souffrir de variations en fonction de l'offre et de la demande – c'est arrivé en 2022, où un surstock a fait plonger les prix ;
- ✓ Enfin, les CEE sont **sujets aux fraudes** : des acteurs auditionnés par la rapporteure ont exprimé leurs préoccupations quant à une recrudescence des fraudes du fait de la hausse du volume mobilisable. Si la loi du 30 juin dernier⁴ contre toutes les fraudes aux aides publiques a introduit plusieurs avancées pour renforcer les contrôles en la matière, elle n'est pas encore totalement applicable.

¹ Rapport « [Quel bilan pour le fonds national des aides à la pierre ?](#) », Commission des finances du Sénat.

² Recentrage du dispositif accompagné sur les logements de classe DPE E à G, baisse des plafonds de travaux éligibles, suppression du bonus sortie de passoire, alignement des taux de subvention pour les ménages aux revenus « intermédiaires » et « supérieurs » sur ceux en vigueur pour les sauts de deux classe DPE.

³ Notamment suppression des aides pour les travaux d'isolation des murs et de changement de chaudière biomasse.

⁴ Loi n° 2025-594 du 30 juin 2025 contre toutes les fraudes aux aides publiques.

2. Un manque de cap de la politique du Gouvernement en matière de rénovation énergétique

La fermeture temporaire de MaPrimeRénov' entre juin et septembre 2025 puis sa réouverture partielle témoignent, selon la rapporteure, d'un manque de cap, voire de l'incohérence de la politique du Gouvernement en faveur de la rénovation énergétique.

La rapporteure a pu en mesurer les conséquences concrètes auprès des artisans et des élus lors d'un déplacement dans l'**Audomarois** (pays de Saint-Omer, Pas-de-Calais) le 17 novembre organisé conjointement avec la Confédération des artisans et des petites entreprises du bâtiment (Capeb).



Si la fermeture du guichet puis les changements de règles d'éligibilité des travaux et de plafonds d'aides intervenus en septembre dernier ont évidemment eu des effets dévastateurs en termes de **lisibilité pour les ménages**, ils sont aussi **sources de découragement pour les artisans et les entrepreneurs** : ces derniers avaient investi, recruté et formé leurs équipes pour répondre aux objectifs ambitieux annoncés en 2021. Avec ces revirements successifs, ils ont le sentiment de n'avoir pas été entendus, de n'avoir pas été considérés.

Au-delà de l'instabilité, c'est la stratégie elle-même qui manque de cohérence. Après avoir privilégié la massification des rénovations d'ampleur, le Gouvernement les restreint aujourd'hui. Quant aux rénovations par gestes, elles sont indispensables, encore faut-il qu'elles soient **organisées, hiérarchisées, mises en cohérence**. Il est contre-productif de soutenir des travaux dans le désordre, de proposer à un ménage de changer son système de chauffage s'il n'a jamais changé ses fenêtres ou isolé ses murs. C'est pourquoi la rapporteure plaide auprès du Gouvernement pour élaborer, conjointement avec la filière, un véritable « **parcours de rénovation par gestes** », pour rendre chaque euro dépensé plus efficace et faire de la pédagogie auprès des consommateurs.

3. L'importance du pilotage budgétaire

Les auditions de la rapporteure ont mis en évidence que, **loin de se résumer à une question de fraudes**, la fermeture du guichet en juin dernier résulte surtout d'un afflux de dossiers, supérieur de 20 % aux prévisions, qui résulte paradoxalement du **succès de la rénovation d'ampleur**. Cet afflux était incompatible avec les crédits ouverts en loi de finances et avec les moyens humains de l'Anah. Cela l'a conduite à accumuler un **stock important de dossiers non traités**. À ces difficultés, se sont ajoutées les fraudes, qui ont contribué à rallonger les délais.

En résumé, même si les fraudes sont de plus en plus prégnantes, la fermeture était bien, aussi, une **décision budgétaire non assumée**.

La réouverture, fin septembre, est restée extrêmement limitée : elle a été calibrée pour 13 000 dossiers seulement, pour ne pas saturer l'exercice 2026 déjà encombré de milliers de demandes en attente. Selon l'Anah, le stock de demandes déposées en 2025, mais qui seront engagées en 2026, représenterait déjà **40 % de l'objectif 2026** !

La rapporteure rappelle l'importance de la programmation budgétaire, car les stop and go qui peuvent découler d'un pilotage défaillant sont dévastateurs.

3. P177 : UNE HAUSSE BIENVENUE DES CRÉDITS QUI NE RÉSOUT PAS LA QUESTION DE LA SOUS-BUDGÉTISATION STRUCTURELLE

En 2026, les crédits du programme 177, dédié à l'**hébergement d'urgence et au logement adapté**, connaissent une **hausse de 110 millions d'euros**, dont 81 millions d'euros pour l'hébergement d'urgence et 29 millions d'euros pour le logement adapté.

La rapporteure salue cette avancée, mais souligne qu'elle sera **malheureusement insuffisante pour assurer une budgétisation « sincère » du programme**.

Comme elle le dénonçait l'an dernier, et comme la Cour des comptes le rappelle régulièrement, les besoins de l'hébergement d'urgence sont systématiquement et délibérément sous-estimés. **Les crédits ouverts en loi de finances ne couvrent pas le maintien des 203 000 places existantes.** Cette année encore, le projet de loi de finances de fin de gestion doit ouvrir 119,5 millions supplémentaires, simplement pour atteindre la fin de l'année, à nombre de places d'hébergement constant.

Au 31 décembre 2024



dont 51 863 en centres
d'hébergement et de
réinsertion sociale (CHRS)



en hébergement d'urgence,
dont 1 608 en résidences
hôtelières à vocation sociale



dédiées aux femmes
enceintes
et sortant de la maternité

En outre, la rapporteure note que la recommandation de la Cour des comptes visant à appliquer un taux de mise en réserve de 0,5 % au programme 177, dont les dépenses sont contraintes, n'a une nouvelle fois pas été respectée : le taux de réserve sur ce programme était de 5,5 % en 2025.

Régler cette « sous-budgétisation » est la priorité absolue. Sans cela, tout débat sur l'augmentation du nombre de places est vain. En effet, les 20,5 millions de crédits obtenus en commission mixte paritaire pour financer 2 000 places supplémentaires à destination des femmes proches de la maternité et de leurs enfants, ont été fléchés vers le financement du parc existant. Autrement dit, **contrairement au souhait du législateur**, ces 2 000 places supplémentaires n'ont jamais été créées, faute de crédits suffisants pour financer le parc existant.

L'« insincérité » budgétaire rejaillit aussi sur les publics hébergés, sur les administrations et sur les travailleurs sociaux.

- Ce système contraint les centres d'hébergement à avancer sur leur trésorerie les fonds nécessaires au maintien des places et à demeurer dans l'incertitude toute l'année sur le montant final de subventions qui leur sera accordé.
- Cela place aussi les services de l'État dans un rôle inconfortable, contraints de couvrir *a posteriori* des places non financées. C'est insécurisant et inefficace car **l'instabilité politique** ne nous assure pas, bien au contraire, du vote du projet de loi de fin de gestion.

En s'appuyant sur l'exécution 2024, sur les montants demandés en fin de gestion 2025 et sur les montants prévisionnels inscrits pour 2026, la rapporteure estime que **85 millions d'euros** sont nécessaires pour assurer la sincérité budgétaire de l'hébergement d'urgence.

Pour la rapporteure, cette sincérité budgétaire est le strict minimum, alors que la situation des personnes à la rue est dramatique : plus de 8 500 personnes par jour appellent le 115 pour une demande d'hébergement d'urgence. En moyenne annuelle, le taux de demandes non pourvues était de 64 % en juillet dernier. Le 18 août dernier, 2 159 enfants sont ainsi restés sans solution d'hébergement à la suite de leur demande au 115¹, un nombre en hausse de 6 % par rapport à l'an dernier et de 30 % par rapport à 2022.

Derrière ces chiffres déjà inquiétants se cache une réalité plus grave encore, car de nombreuses personnes ne sollicitent même plus le 115, résignées à l'absence de solution. Plus de **900 sans-abris** sont décédés en 2024 en France, dont **34 enfants**.

Face à une telle tension, certains préfets donnent des consignes pour « **hiérarchiser les vulnérabilités** », en définissant des **critères de priorisation**, voire en organisant la **remise à la rue** de personnes pour en accueillir d'autres. Ces pratiques sont contraires au **principe d'inconditionnalité de l'accueil** inscrit dans notre droit.

¹ Baromètre « Enfants à la rue » publié par la Fédération des acteurs de la solidarité et l'UNICEF France.

Cela place en outre les travailleurs sociaux dans une **situation morale inextricable**, contraints de devoir choisir chaque jour entre des situations également urgentes, également douloureuses.

Cette fragilité structurelle se traduit aussi par un recours massif aux **nuitées hôtelières**. En août dernier, près de 30 000 enfants vivaient à l'hôtel. La qualité de ces hébergements est très inégale, mais dans tous les cas, pour un enfant, vivre à l'hôtel, c'est subir des difficultés scolaires, une sociabilité entravée, un quotidien heurté qui fragilise toute la famille. C'est pourquoi la rapporteure insiste sur la nécessité de ne pas négliger l'**accompagnement social**.

De manière générale, elle rappelle que l'hébergement d'urgence est, par essence, le **dernier filet de sécurité de toutes les autres politiques publiques** : il est donc le miroir de toutes les insuffisances de nos services publics – logement, emploi, santé... Cela impose une approche résolument **interministérielle**.

Sur une note plus positive, la rapporteure souligne les résultats encourageants du **plan Logement d'abord II**. Sa montée en charge se poursuit en 2026 avec 29 millions d'euros afin de contribuer à la création de 30 000 places d'intermédiation locative et à l'ouverture de 10 000 pensions de famille entre 2023 et 2027.

Au 30 septembre 2025



en intermédiation locative
créées sur les 24 000 places prévues
au titre du jalon de 2026



en pensions de famille créées
sur les 7 000 places prévues
au titre du jalon 2026

POUR EN SAVOIR +

- **« Jaune budgétaire »** sur l'effort financier de l'État en faveur de la rénovation énergétique des bâtiments, annexe au projet de loi de finances pour 2026
- **Avis budgétaire** de la commission des affaires économiques sur le volet « Logement » des crédits de la Mission « Cohésion des territoires » du projet de loi de finances pour 2025
- **Revue de dépenses** sur le budget de l'hébergement d'urgence, Inspection générale des finances et inspection générale des affaires sociales, mai 2025



**Dominique Estrosi
Sassone**
Présidente
Sénateur
des Alpes-Maritimes
(Les Républicains)



Amel Gacquerre
Rapporteure
Sénatrice
du Pas-de-Calais
(Union centriste)

[Commission des affaires
économiques](#)

Téléphone : 01.42.34.23.20

Consulter le dossier législatif

