

N° 1996

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DIX-SEPTIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 23 octobre 2025.

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE  
BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2026** (n° 1906),

PAR M. PHILIPPE JUVIN,

Rapporteur général

Député

---

## ANNEXE N° 5

### COHÉSION DES TERRITOIRES : LOGEMENT ET HÉBERGEMENT D'URGENCE

Rapporteur spécial : M. FRANÇOIS JOLIVET

Député



## SOMMAIRE

---

	Pages
<b>PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL .....</b>	<b>7</b>
<b>DONNÉES CLÉS .....</b>	<b>9</b>
<b>INTRODUCTION .....</b>	<b>11</b>
<b>I. SI LE PROGRAMME 135 TRADUIT L'EFFORT BUDGÉTAIRE MAJEUR AU PROFIT DE LA RÉNOVATION ÉNERGÉTIQUE, LE SOUTIEN À LA PRODUCTION DE LOGEMENTS N'EST PAS À LA HAUTEUR DES ENJEUX DANS LE PLF 2026 .....</b>	<b>14</b>
A. UN STATUT DU BAILLEUR PRIVÉ DOIT PERMETTRE DE RELANCER L'INVESTISSEMENT LOCATIF ET LA PRODUCTION DE LOGEMENTS .....	14
B. LA TRAJECTOIRE AMBITIEUSE DE RÉNOVATION ÉNERGETIQUE EST AFFECTÉE PAR UNE INSTABILITÉ RÉGLEMENTAIRE MALGRÉ DES MOYENS CONSÉQUENTS .....	16
1. Les aides de l'ANAH, réformées en 2024, sont soumises à une instabilité préjudiciable pour la trajectoire de rénovation énergétique du parc résidentiel ..	17
a. La réforme globale des aides de 2024, un prérequis pour respecter le calendrier de la loi « Climat et résilience » .....	17
b. La forte instabilité réglementaire des aides MaPrimeRénov' .....	18
c. Le dispositif « MonAccompagnateurRénov' », un gage de qualité des chantiers ..	21
d. Les autres aides : MaPrimeAdapt', MaPrime Logement décent, Loc'Avantages ..	22
2. Les succès de l'ANAH vont permettre de maintenir la trajectoire mais à l'appui d'un financement extrabudgétaire .....	23
a. La réduction prometteuse de passoires énergétiques .....	23
b. Une programmation pour 2026 financée grâce au dispositif des CEE .....	24
c. Une lutte efficace contre la fraude .....	27
d. Une décentralisation nécessaire de l'animation du réseau FranceRénov .....	29
C. LES ORGANISMES DE LOGEMENT SOCIAL DANS L'INCERTITUDE FACE AUX DIFFICULTÉS DU FONDS NATIONAL DES AIDES À LA PIERRE (FNAP) ET DU FONDS POUR LA RÉNOVATION ÉNERGÉTIQUE DU PARC SOCIAL (FREPS) .....	30

1. Le sauvetage du FNAP apparaît essentiel face à une situation financière fragile des bailleurs sociaux .....	30
b. La situation financière fragile des bailleurs sociaux.....	32
2. Si la relance de la construction de logements sociaux est plus que jamais nécessaire... ..	33
a. Des besoins croissants en logements.....	33
b. ... confrontés à des tensions croissantes sur l'offre disponible.....	33
c. Une programmation ambitieuse mais difficilement tenable.....	35
3. ... elle doit être conjuguée avec l'accélération de la rénovation du parc social ...	37
4. Le Groupe Action Logement, acteur clé du financement du logement social.....	40
<b>II. LE PROGRAMME 177 : LE BUDGET DE L'HÉBERGEMENT D'URGENCE EST SOUMIS À UNE SOUS-BUDGÉTISATION ET À UNE SUREXÉCUTION CHRONIQUES .....</b>	<b>42</b>
<b>A. LE BUDGET DE LA VEILLE SOCIALE EST RENFORCÉ EN 2026 POUR FINANCER LA RÉFORME DES SIAO (241,5 MILLIONS D'EUROS) .....</b>	<b>43</b>
1. Le 2 <sup>e</sup> plan « Logement d'abord » prévoit un plan de modernisation des SIAO, véritables « démembrements » de l'État .....	43
2. Le système d'information des services intégrés d'accueil et d'orientation doit encore devenir un véritable outil de pilotage .....	44
<b>B. LE PARC D'HÉBERGEMENT D'URGENCE (2 173 MILLIONS D'EUROS) EST MAINTENU À 203 000 PLACES EN 2026.....</b>	<b>45</b>
1. Les capacités d'accueil d'urgence sont maintenues à un niveau historique, révélateur de l'attention portée par le Gouvernement au sans-abrisme .....	46
2. Le déploiement des CPOM apparaît comme le prélude nécessaire à la réforme de la tarification des CHRS.....	47
3. La sous-budgétisation récurrente n'est pas à la hauteur des enjeux .....	49
a. Un programme sous-budgété et, par conséquent, sur-exécuté .....	49
b. Une gestion budgétaire confrontée à trois dépenses coûteuses.....	51
c. Une politique publique victime des insuffisances des autres politiques .....	52
4. La nécessité d'une stratégie immobilière du parc d'hébergement.....	53
<b>C. LES CRÉDITS EN FAVEUR DU LOGEMENT ADAPTÉ (614,3 MILLIONS D'EUROS) SONT MARQUÉS PAR LA POURSUITE DU DISPOSITIF « LOGEMENT D'ABORD » .....</b>	<b>54</b>
1. Les objectifs quinquennaux sont ambitieux mais donnent lieu à d'insuffisantes réalisations.....	55
2. La fluidification des parcours résidentiels doit passer par le respect des obligations des réservataires du logement social .....	56
3. Il apparaît nécessaire d'intensifier la mise en œuvre de dispositifs innovants .....	57
4. La réforme de l'aide à la gestion locative sociale (AGLS) permet de soutenir les résidences sociales .....	58

<b>III. LE PROGRAMME 109 EST MARQUÉ PAR UNE MESURE DE GEL DES AIDES AU LOGEMENT .....</b>	<b>59</b>
A. LES CRÉDITS EN FAVEUR DES AIDES PERSONNALISÉES AU LOGEMENT SONT EN FORTE CONTRACTION, EN LIEN AVEC LE GEL DE LEUR MONTANT LORS DE CETTE « ANNÉE BLANCHE » .....	60
B. LA LUTTE CONTRE LA FRAUDE ET L'INDÉCENCE APPELLE UN EFFORT SOUTENU DE LA PART DES CAF, EN MANQUE DE MOYENS .....	61
1. Les efforts dans la lutte contre la fraude aux APL doivent être maintenus .....	61
2. La COG 2023-2027 est appliquée par la CAF pour contrôler les logements .....	63
<b>SECONDE PARTIE : EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS .....</b>	<b>65</b>
<i>Article 67 : Stabilisation du montant des aides personnelles au logement (APL) et recentrage de celles versées aux étudiants extracommunautaires.....</i>	<i>65</i>
<b>EXAMEN EN COMMISSION .....</b>	<b>69</b>
<b>LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL .....</b>	<b>125</b>

Cette année, le projet de loi de finances pour 2026 n'a été déposé que le mardi 14 octobre, et aucune réponse n'a été apportée au 10 octobre, date limite fixée par l'article 49 de la loi organique n° 2001- 692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires.

Au mardi 18 novembre, le taux de réponse s'élevait à 96 %.



## PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

**Le logement n'est pas une marchandise** : il est à la fois un droit fondamental et un pilier du pacte républicain. Se loger dignement constitue la première des sécurités. C'est dans le logement que se construisent les repères, les solidarités et les parcours de vie. À quelques mois des élections municipales, une récente enquête d'opinion indique que **60 % des électeurs considèrent que le logement sera un déterminant de leur vote<sup>(1)</sup>**. Cette préoccupation est d'ailleurs relayée par le président de l'Association des Maires de France, **M. David Lisnard, qui indique que « la crise du logement, c'est la plus grande crise sociale »**.

Le logement est en effet le miroir de nos fractures contemporaines : augmentation des loyers, pénurie de logements sociaux, crise de la construction neuve, précarité énergétique, etc. Tout cela traduit une tension profonde entre la promesse d'un logement pour tous et la réalité vécue par des millions de Français.

Nous vivons une crise de la construction neuve d'une gravité inédite depuis plus de trente ans. **Aujourd'hui, 2,8 millions de ménages se trouvent en attente d'un logement social tandis que 28 000 personnes sollicitent chaque semaine le 115 dans l'attente d'une place d'hébergement d'urgence.**

Du côté de l'offre, en 2025, à peine 270 000 logements auront été mis en chantier, soit 25 % de moins que la moyenne annuelle de ces cinq dernières années. La production de logement social est également menacée, puisque plus de la moitié de celle-ci est réalisée en VEFA par les promoteurs. Pour chaque logement non construit, c'est une famille qui reste en attente, mais aussi des emplois qui disparaissent et des recettes fiscales en moins.

**Des premières mesures bénéfiques ont été mises en œuvre en 2025** avec l'exonération de DMTG pour l'achat d'un logement neuf, l'élargissement du PTZ sur tout le territoire, pour les logements neufs et anciens, pour une durée temporaire d'un an et enfin la révision du mode de calcul du DPE.

Cependant, il est urgent d'aller plus loin. **Les réflexions autour d'un véritable statut du propriétaire bailleur doivent aboutir à la mise en œuvre d'un cadre fiscal incitatif pour l'investissement locatif**, comme l'a préconisé le rapport Cosson-Daubresse.

Les crédits relatifs au logement et à l'hébergement d'urgence, au sein de la mission *Cohésion des territoires*, connaissent une baisse relative en 2026, atteignant 21,1 milliards d'euros en AE et 21,3 milliards d'euros en CP.

**Sur le programme 109, les APL seront gelés en 2026 au titre de l'année blanche, permettant une économie de 108 millions d'euros.** Cette mesure intervient dans un contexte budgétaire contraint qui justifie une contribution globale à l'effort de redressement des finances publiques. L'article 67 du PLF exclut également du bénéfice des APL les étudiants étrangers extra-communautaires non boursiers dès le 1<sup>er</sup> juillet 2026, pour une économie budgétaire évaluée à 100 millions d'euros.

Le programme 135 porte la politique prioritaire de rénovation énergétique du parc résidentiel français. **Il s'agit ni plus ni moins du « chantier du siècle ». L'aide « MaPrimeRénov' » a permis 41 milliards d'euros de travaux et 2,6 millions de logements rénovés**, dont 2,2 millions pour du monogeste et 400 000 pour de la rénovation globale. L'objectif de 200 000 rénovations globales par an des passoires thermiques E, F et G est ambitieux mais les moyens sont aujourd'hui sur la table.

Si, en apparence, la dotation de l'ANAH dans le PLF 2026 diminue de 500 millions d'euros par rapport à l'année passée, cette mesure cache en réalité une mobilisation plus importante des recettes liées aux certificats d'économie d'énergie (CEE) via une hausse de la valorisation de chaque dossier de rénovation d'ampleur. Dès lors, **le budget et la programmation de MaPrimeRénov' seront identiques en 2025 et en 2026.**

S'agissant du FNAP, le PLF 2026 rehausse la contribution des bailleurs sociaux à 375 millions d'euros via la CGLLS. La tension induite sur leurs fonds propres rend cet effort difficilement soutenable, en diminuant les capitaux disponibles pour l'investissement dans la production neuve et dans la rénovation énergétique.

**Enfin, le programme 177 est devenu la voiture-balai des insuffisances des autres administrations**, notamment les centres psychothérapeutiques, l'administration pénitentiaire, l'aide sociale à l'enfance ou les centres d'accueil des demandeurs d'asile, qui contribuent à « emboliser » le parc d'hébergement d'urgence. Dans ce contexte budgétaire contraint, le niveau de places est maintenu à un niveau historiquement haut, à 203 000 places, preuve de l'attention portée aux plus modestes. Mais **la budgétisation du programme reste en-deçà des besoins réels et conduit à une sur-exécution de crédits nocive pour le pilotage de cette politique.**

---

(1) Sondage Ifop – *La Tribune Dimanche*, « La sécurité, premier sujet de préoccupation des Français pour les municipales », 15 novembre 2025.

## DONNÉES CLÉS

### ÉVOLUTION DES CRÉDITS LOGEMENT ET HÉBERGEMENT D'URGENCE

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2025	PLF 2026	Évolution	LFI 2025	PLF 2026	Évolution
<b>Programme 177</b> <i>Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables</i>	2 936,8	3 046,7	+ 3,74 %	2 961,5	3 071,4	+ 3,71 %
<b>Programme 109</b> <i>Aide à l'accès au logement</i>	16 713,3	16 126,1	- 3,51 %	16 713,3	16 126,1	- 3,51 %
<b>Programme 135</b> <i>Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat</i>	2 671,8	1 923,3	- 28,01 %	2 513,6	2 030,5	- 19,22 %
<b>Total</b>	<b>22 321,9</b>	<b>21 096,1</b>	<b>- 5,5 %</b>	<b>22 188,4</b>	<b>21 228</b>	<b>- 4,3 %</b>

Source : commission des finances d'après le projet de loi de finances pour 2026.



## INTRODUCTION

**La crise du logement neuf s'intensifie et se propage.** Le resserrement de la politique monétaire en 2022 et 2023 a eu un effet massif sur les taux et la distribution de crédit immobilier, entraînant une chute des transactions immobilières, particulièrement dans le neuf (– 48 % de logements réservés à la vente par des particuliers). Entre octobre 2024 et septembre 2025, seuls 272 238 logements ont été mis en chantier, soit 23,1 % de moins que la moyenne annuelle des cinq années précédentes selon les chiffres du ministère du logement. **Cette crise de la filière immobilière, des industriels de matériaux aux bureaux d'études, en passant par les entreprises de BTP, les promoteurs ou les agences immobilières, a des effets directs sur la construction de nouveaux logements sociaux qui dépend pour 53 % des programmes de vente de promoteurs immobiliers.** L'amélioration récente de la capacité d'achat des ménages reste modérée par rapport à la détérioration globale depuis 2021.

Fort de ce diagnostic, l'urgence a conduit le rapporteur spécial à porter en première partie du PLF 2026 un amendement s'inscrivant dans un plan de sauvetage du secteur de l'immobilier : **la création d'un amortissement fiscal forfaitaire à hauteur de 3,5 % de la valeur du bien pour les logements loués en longue durée.** Il compte également alléger la pression financière sur les bailleurs sociaux et favoriser la construction et la rénovation de logements sociaux **en abaissant la réduction du loyer de solidarité (RLS) et en finançant le Fonds national des aides à la pierre (FNAP).**

**L'autre enjeu majeur du logement relève de la rénovation du bâti existant :** le secteur résidentiel concentre 11 % des émissions de gaz à effet de serre, soit près de 47 MtCO<sub>2</sub>eq par an. La loi « Climat et résilience » a fixé un calendrier ambitieux de résorption des passoires thermiques, notamment pour le parc locatif privé. **Le rapporteur spécial a déjà exprimé ses doutes sur la possibilité de tenir le calendrier fixé mais reconnaît l'ambition de la trajectoire de rénovation énergétique au regard du succès des aides distribuées par l'Agence nationale de l'habitat (ANAH).**

Enfin, depuis 2017, la stratégie du « Logement d’abord » impulsée par le Gouvernement a permis l'accès au logement de près de 700 000 personnes sans domicile. Pour autant, les besoins de mise à l’abri demeurent très élevés et le parc d’hébergement reste soumis à une forte pression, en dépit des résultats effectifs en matière de fluidité. Cette pression à l’entrée sur le parc généraliste se conjugue à plusieurs facteurs limitant la fluidité et donc la capacité à prendre en charge ces nouveaux profils vulnérables : d’une part, la crise du logement abordable, et d’autre part, l’évolution des publics accueillis avec une part croissante de personnes dont le statut administratif ne permet pas l'accès au logement et à l’emploi.

Les trois programmes de la mission *Cohésion des territoires* couverts par le rapport *Logement et hébergement d’urgence* ne peuvent pas, par définition, répondre aux enjeux de la crise actuelle qui appellent une réponse fiscale davantage que budgétaire. Cela dit, le budget proposé pour les programmes 177 *Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables*, 109 *Aide à l'accès au logement* et 135 *Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat* est assurément très positif pour les champs qu'il couvre : il signe une ambition forte en matière de rénovation thermique, de soutien aux plus défavorisés et aux ménages modestes du parc locatif. Ses crédits atteignent 21 096,1 millions d'euros en AE et 21 228 millions d'euros en CP soit une baisse respective de – 5,5 % et de – 4,3 %.

#### ÉVOLUTION DES CRÉDITS LOGEMENT ET HÉBERGEMENT D’URGENCE

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2025	PLF 2026	Évolution	LFI 2025	PLF 2026	Évolution
<b>Programme 177</b> <i>Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables</i>	2 936,8	3 046,7	+ 3,74 %	2 961,5	3 071,4	+ 3,71 %
<b>Programme 109</b> <i>Aide à l'accès au logement</i>	16 713,3	16 126,1	– 3,51 %	16 713,3	16 126,1	– 3,51 %
<b>Programme 135</b> <i>Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat</i>	2 671,8	1 923,3	– 28,01 %	2 513,6	2 030,5	– 19,22 %
<b>Total</b>	<b>22 321,9</b>	<b>21 096,1</b>	<b>– 5,5 %</b>	<b>22 188,4</b>	<b>21 228</b>	<b>– 4,3 %</b>

Source : commission des finances d’après le projet de loi de finances pour 2026.

• Le rapport relatif à l’impact environnemental du budget annexé au PLF 2026 considère que les crédits budgétaires, taxes affectées et dépenses fiscales de la mission *Cohésion des territoires* seraient plus favorables que défavorables. Concernant le logement et l’hébergement d’urgence, on comptabilise ainsi 4,61 milliards d'euros de crédits, taxes affectées et dépenses fiscales favorables, contre 588 millions d'euros qui seraient défavorables.

Néanmoins, 84 % de ces crédits sont considérés comme neutres, s’agissant en particulier des dépenses d'aide au logement ou d'hébergement d'urgence.

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

Les seules dépenses jugées défavorables sont des dépenses fiscales, en particulier les dispositifs de type « Pinel » ou « prêt à taux zéro », auxquels est appliquée une quote-part afin d'identifier leur part « artificialisante ».

• **Le montant total des 86 dépenses fiscales est de 11,677 milliards d'euros**, pour l'essentiel rattachées au programme 135 *Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat*. Ce montant est en hausse par rapport à celui indiqué en PLF 2025, qui était de 10,9 milliards d'euros.

Les dépenses fiscales induisant des taux de TVA réduits pour les travaux d'amélioration ou de rénovation énergétique des logements sont ainsi chiffrées en hausse par rapport aux années précédentes, en lien avec un effort croissant pour l'amélioration du bâti.

Le dispositif Pinel, qui favorise l'investissement locatif intermédiaire, a vu son fait générateur s'achever en 2024. Par conséquent, son importance dans le budget devrait prendre dans les années à venir une trajectoire baissière et cette dépense fiscale devrait n'avoir plus aucune incidence budgétaire en 2038. Le crédit d'impôt « Prêt à taux zéro », en revanche, va voir son incidence budgétaire croître, en lien avec son extension à tout le territoire pour les logements neufs et le logement collectif en LFI 2025.

• 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 reçoit 1,51 milliard d'euros en AE et 1,54 milliard d'euros en CP.

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'ANCOLS ;

– des contributions des organismes de logement social pour la CGLLS ;

– des versements de la CGLLS, une fraction du produit des prélèvements SRU et d'autres ressources pour le FNAP.

## **I. SI LE PROGRAMME 135 TRADUIT L'EFFORT BUDGÉTAIRE MAJEUR AU PROFIT DE LA RÉNOVATION ÉNERGETIQUE, LE SOUTIEN À LA PRODUCTION DE LOGEMENTS N'EST PAS À LA HAUTEUR DES ENJEUX DANS LE PLF 2026**

Les crédits budgétaires du programme 135 ne représentent qu'une part de l'effort national mis en œuvre pour la politique du logement, celle-ci étant complétée par d'autres instruments : 10,4 milliards d'euros de dépenses fiscales, 392 millions d'euros de fonds de concours (CP) et l'action de plusieurs opérateurs bénéficiant du produit de taxes affectées, en particulier l'ANAH qui reçoit 700 millions d'euros de la mise aux enchères des « quotas carbone ». D'ailleurs, le programme ne porte que 40 millions d'euros de crédits d'investissement (titre 5).

### **A. UN STATUT DU BAILLEUR PRIVÉ DOIT PERMETTRE DE RELANCER L'INVESTISSEMENT LOCATIF ET LA PRODUCTION DE LOGEMENTS**

Le marché du logement neuf en France traverse depuis 2022 une période de crise profonde. La hausse des coûts de construction, l'augmentation des taux d'intérêt et la raréfaction du foncier ont contribué à une chute importante des mises en chantier. Ainsi, entre octobre 2024 et septembre 2025, seuls 272 238 logements ont été mis en chantier, soit 23,1 % de moins que la moyenne annuelle des cinq années précédentes selon les chiffres du ministère du logement<sup>(1)</sup>.

Les premiers chiffres de 2025 montrent que l'effondrement des réservations dans le neuf se poursuit, en particulier du fait du retrait des investisseurs privés individuels depuis l'extinction du dispositif « Pinel » de soutien à l'investissement locatif le 31 décembre 2024 : d'après la Fédération des promoteurs immobiliers (FPI), les réservations de logements par des investisseurs particuliers ont baissé de 21,4 % au troisième trimestre 2025 par rapport à l'année précédente.

**• Or, la baisse de l'investissement locatif affecte l'ensemble des opérations neuves, y compris celles prévues pour le logement social, le logement locatif intermédiaire et l'accession à la propriété.** En effet, les investisseurs privés interviennent très en amont dans les réservations de logements neufs et permettent par conséquent aux promoteurs immobiliers de lancer de telles opérations en atteignant un niveau suffisant de commercialisations. Dès lors, 30 % des opérations mixtes ont été abandonnées en 2024 contre 3 % en 2022 tandis que seuls 250 000 logements ont été mis en chantier selon la Fédération française du bâtiment (FFB) : jamais aussi peu de logements n'ont été livrés depuis les années 1950.

---

(1) *Service des données et études statistiques du Ministère de l'aménagement du territoire et de la Transition écologique, Commercialisation des logements neufs - Vente aux particuliers au 2e trimestre 2025.*

Le rapporteur appelait déjà, dans son précédent rapport, à « *une remise à plat* » de la politique du logement, celle-ci ne devant « *plus reposer sur des niches* » mais sur un équilibre de droits et de devoirs pour chaque acteur »<sup>(1)</sup>. Les réflexions concernant la création d'un véritable statut du propriétaire bailleur, incluant une simplification des dispositifs fiscaux mais aussi un cadre réglementaire renforcé relatif aux obligations des propriétaires, ont abouti au rapport Cosson-Daubresse.

Celui-ci préconise de créer un cadre fiscal incitatif destiné à augmenter structurellement l'offre de logements offerts à la location, de l'ordre de 90 000 logements par an d'ici 2030, à générer des recettes publiques qui contribueront à réduire le déficit public, et enfin à relancer le secteur de la construction en recréant près de 100 000 emplois d'ici 2030. Le rapport prévoit notamment, pour le régime foncier réel, un amortissement fiscal forfaitaire annuel du bien pour les logements loués en longue durée, à un taux de 5 % par an de la valeur pour un logement neuf et de 4 % pour un logement ancien, sous condition de travaux représentant 15 % de la valeur du bien. Une telle mesure est également de nature à améliorer le soutien à l'accession à la propriété, dans un contexte où les prix et les taux d'intérêt restent élevés, ce qui limite le pouvoir d'achat immobilier des ménages.

Or, le rapporteur spécial regrette le réveil tardif du Gouvernement dans sa volonté d'instaurer un régime fiscal avantageux pour l'investissement locatif puisqu'il ne passera que par voie d'amendement. De plus, la copie gouvernementale n'est pas à la hauteur. L'amortissement proposé à hauteur de 2 % par an est insuffisant pour inciter les investisseurs à se saisir du dispositif.

Le rapporteur spécial a donc appelé à fixer un amortissement fiscal forfaitaire de 3,5 % par an circonscrit à 80 % de la valeur du logement, plafonné à 10 000 euros par an et dans la limite de deux logements par foyer.

À l'inverse, aucune condition n'était inscrite dans l'amendement gouvernemental pour inciter à la détention longue et au ciblage vers le logement social. Le rapporteur spécial s'est mobilisé en séance publique, avec succès et dans une démarche transpartisane, pour que cet avantage fiscal ne soit possible qu'à la condition de fixer des plafonds de loyer et de ressources pour le locataire et qu'en cas de détention du bien pour une durée de 12 ans.

---

(1) Rapport n° 324 fait au nom de la Commission des finances sur le PLF 2025, M. François Jolivet, enregistré le 19 octobre 2024.

## B. LA TRAJECTOIRE AMBITIEUSE DE RÉNOVATION ÉNERGÉTIQUE EST AFFECTÉE PAR UNE INSTABILITÉ RÉGLEMENTAIRE MALGRÉ DES MOYENS CONSÉQUENTS

Le programme 135, composé de six actions, comporte une dotation de 1,923 milliard d'euros en AE et 2,03 milliards d'euros en CP, soit une baisse très importante de 28 % en AE et de 19 % en CP.

### ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 135

(en millions d'euros)

Actions	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2025	PLF 2026	Évolution	LFI 2025	PLF 2026	Évolution
01 – Construction locative et amélioration du parc	16	17,8	+ 11,02 %	87,7	79	- 9,97 %
02 – Soutien à l'accession à la propriété	4,6	6,6	+ 43,04 %	4,6	6,6	+ 43,04 %
03 – Lutte contre l'habitat indigne	15,5	11,2	- 27,77 %	15,5	11,2	- 27,77 %
04 – Réglementation, politique technique et qualité de la construction	2 323,5	1 575,1	- 32,21 %	2 093,5	1 604	- 23,38 %
05 – Innovation, territorialisation et services numériques	43,4	45,4	+ 4,66 %	43,4	45,4	+ 4,73 %
07 – Urbanisme et aménagement	268,9	267,4	- 0,56 %	268,9	284,3	+ 5,74 %
<b>TOTAL</b>	<b>2 671,8</b>	<b>1 923,3</b>	<b>- 28,01 %</b>	<b>2 513,6</b>	<b>2 030,5</b>	<b>- 19,22 %</b>

Source : Commission des finances d'après les documents budgétaires.

L'action 01 – *Construction locative et amélioration du parc* – porte les crédits du Fonds national des aides à la pierre (FNAP), versés au programme 135 par voie de fonds de concours (voir *infra*). Sur le noyau budgétaire, elle finance le système national d'enregistrement de la demande de logement social (SNE) et accueille les subventions accordées aux collectivités territoriales au titre de l'accueil des gens du voyage.

L'action 02 – *Soutien à l'accession à la propriété* – correspond aux commissions de gestion versées à la Société de gestion des financements et de la garantie de l'accession sociale à la propriété (SGFGAS).

L'action 03 – *Lutte contre l'habitat indigne* – finance différents dispositifs de lutte contre l'habitat indigne et l'exposition au plomb : diagnostics et contrôles, travaux d'office en cas de carence du propriétaire, accueil des occupants en cas de défaillance des propriétaires, majoration des aides de l'ANAH pour les propriétaires modestes.

En dehors des crédits finançant les dépenses liées aux contentieux de l'habitat (astreintes versées au Fonds national d'accompagnement vers et dans le logement – FNAVDL – au titre du droit au logement opposable) et de l'urbanisme, aux recherches et études relatives à la politique de la construction ainsi qu'à

l’observatoire des loyers, l’action 04 – *Règlementation, politique technique et qualité de la construction* – contient principalement les subventions allouées à l’ANAH au titre de son fonctionnement, des aides à la rénovation énergétique et d’adaptation à la perte d’autonomie et au handicap.

L’action 05 – *Innovation, territorialisation et services numériques* – regroupe les crédits de l’activité des commissions de médiation du droit au logement opposable, des études en matière de logement, des activités de communication et d’information du public et des professionnels du secteur, des activités liées à la maintenance et au développement des services et applications informatiques nationales (système d’information des aides à la pierre – SIAP, etc.) dont les crédits sont en hausse, des activités liées à l’accompagnement numérique, des activités de formation continue des agents.

L’action 07 – *Urbanisme et aménagement* – permet principalement de financer les établissements publics d’aménagement (EPA), qui bénéficient de 63,3 millions d’euros en AE et CP, notamment au titre des OIN (opérations d’intérêt national), et de compenser les effets de la réforme de la taxe spéciale d’équipement pour les EPF (établissements publics fonciers). Elle finance également divers dispositifs d’évaluation et d’élaboration des politiques d’urbanisme.

## **1. Les aides de l’ANAH, réformées en 2024, sont soumises à une instabilité préjudiciable pour la trajectoire de rénovation énergétique du parc résidentiel**

La subvention du programme 135 à destination de l’ANAH s’élève en 2026 à 1,506 milliard d’euros en AE et 1,535 milliard d’euros en CP, soit une baisse de 759 millions d’euros en AE et de 500 millions d’euros en CP par rapport à l’année passée. **Cette réduction significative découle de la révision à la baisse des paramètres du parcours accompagné et de la suppression de certains gestes de rénovation, d’une mobilisation plus importante des recettes liées aux CEE par l’ANAH via une hausse de la valorisation de chaque dossier de rénovation d’ampleur, et d’un contexte budgétaire constraint impliquant une maîtrise des dépenses publiques.**

### **a. La réforme globale des aides de 2024, un prérequis pour respecter le calendrier de la loi « Climat et résilience »**

**Afin de respecter la trajectoire de réduction des émissions de gaz à effet de serre du parc résidentiel et de réaliser 200 000 rénovations globales par an** (contre près de 70 000 en 2022), une réforme du système d’aides à la rénovation énergétique a été mise en œuvre en 2024. Tout d’abord, le dispositif pour les propriétaires bailleurs a été aligné sur les barèmes des propriétaires occupants.

**• Ensuite, les trois dispositifs existants – Ma Prime Renov’, Ma Prime Renov’ Sérénité, Ma Prime Renov’ Copropriétés – ont été restructurés autour de deux parcours.**

Le parcours « accompagné » (**pilier performance**) vise les rénovations d'ampleur (au moins deux sauts de classe au sens du DPE). Les ménages bénéficient d'un accompagnement systématique par un Accompagnateur Renov', tiers de confiance agréé par l'État pour les aspects techniques, sociaux, administratifs et financiers. Ce parcours cible en particulier les passoires thermiques, classées F et G au sens du DPE, sans exclure pour autant les autres logements. Le parcours du ménage est simplifié grâce à la valorisation des CEE par l'ANAH pour son compte. Le taux de financement dépend des gains de performance suite à la rénovation et du niveau de ressources des ménages. La prise en compte à chaque fois d'une assiette plus grande de travaux subventionnables en passant à la classe thermique supérieure permet d'encourager les rénovations les plus ambitieuses possible.

Le parcours « par geste » (**pilier efficacité**) s'inscrit dans la continuité du parcours de rénovation existant depuis 2020 et vise le financement de gestes de remplacement des systèmes de chauffage fossile dans les logements qui ne sont pas des passoires thermiques. L'installation d'un système de chauffage renouvelable (locaux ou eau chaude sanitaire), en remplacement d'un système de chauffage fossile, a été rendue obligatoire pour bénéficier d'une aide.

- Le dispositif « **Ma Prime Rénov' Copropriétés** » prévoit désormais un parcours accompagné systématique pour les syndicats de copropriétaires. Ses modalités de calcul ont également été modifiées au 1<sup>er</sup> janvier 2024 avec la mise en place d'un second niveau d'aide pour les projets les plus ambitieux, la revalorisation des taux de subventions, ainsi que le lancement d'une expérimentation pour les petites copropriétés ne pouvant atteindre le gain énergétique de 35 %.

#### *b. La forte instabilité réglementaire des aides MaPrimeRénov'*

- Le budget de l'ANAH était jusqu'à présent caractérisé par une sous-consommation des crédits ouverts, liée à une mise en œuvre plus lente qu'attendue des rénovations. **Le succès du dispositif depuis la réforme de 2024 a généré un afflux de dossiers**, provoquant un allongement des délais d'instruction. La dynamique de dépôt des dossiers constatée en 2025 aurait mécaniquement conduit à un épuisement du budget de MPR en seulement 9 mois. En effet, en vertu du décret du 14 janvier 2020 relatif à la prime de transition énergétique, « *la décision d'octroi de la prime est prise dans la limite des autorisations d'engagement annuelles inscrites au budget de l'ANAH* »<sup>(1)</sup>. En outre, il a été constaté une forte hausse du coût des travaux de rénovation d'ampleur, de l'ordre de 7 %, sans lien avec le niveau de l'inflation, alimentant les suspicions de fraudes ou de prix surévalués.

**Le Gouvernement a donc pris la décision de fermer temporairement le guichet de MaPrimeRénov' pour les rénovations d'ampleur individuelles le 23 juin 2025.** La suspension de l'instruction du dispositif MPR parcours accompagné de juin à septembre 2025 a permis de contrôler l'efficacité des mesures prises contre la fraude.

---

(1) Article 3 du décret n° 2020-26 du 14 janvier 2020 relatif à la prime de transition énergétique.

Pour permettre une maîtrise de la dépense publique associée à un objectif de priorisation des gestes les plus efficaces, **des évolutions sur le périmètre des travaux financés et sur les plafonds d'aides** ont été décidées. Le décret du 8 septembre 2025 a ainsi recentré le « parcours accompagné » sur les logements ayant une classe énergétique avant travaux comprise entre E et G, de même qu'il a mis fin au bonus dit « sortie de passoire énergétique ». Le Gouvernement a également supprimé les forfaits correspondants aux chaudières biomasse et aux travaux d'isolation des murs des dépenses éligibles du parcours « par geste » dès le 1<sup>er</sup> janvier 2026. Les plafonds de travaux sont également revus à la baisse, à hauteur de 30 000 euros pour les projets permettant un gain de 2 étiquettes énergétiques, et à 40 000 euros pour les projets permettant un gain de 3 étiquettes ou plus. Les taux de financement sont désormais de 80 % pour les ménages aux revenus très modestes, 60 % pour les ménages modestes, 45 % pour les ménages intermédiaires et 10 % pour les ménages supérieurs.

Comme en témoigne le tableau ci-dessous, **les aides MaPrimeRénov' font l'objet d'une forte instabilité réglementaire** en matière de périmètre des travaux financés, de plafonds de travaux, de taux de financement ou encore sur la présence de bonus ou de forfaits. **La gestion de MaPrimeRénov' subit à la fois des ajustements techniques, des pressions politiques et des rabots budgétaires qui empêchent de donner une visibilité essentielle pour les ménages, les entreprises et les collectivités territoriales.** Le rapporteur spécial appelle à mettre fin à ces incessants à-coups pour cette politique publique prioritaire et ainsi stabiliser les dispositifs d'accompagnement et le cadre réglementaire pour éviter une nouvelle phase d'attentisme des ménages.

**ÉVOLUTION DU BAREME DES AIDES MPR DE 2020 A 2025  
POUR LES MENAGES TRES MODESTES**

	<i>En euros</i>					
	1 <sup>er</sup> janvier 2020	1 <sup>er</sup> janvier 2021	1 <sup>er</sup> janvier 2022	1 <sup>er</sup> avril 2023	1 <sup>er</sup> janvier 2024	1 <sup>er</sup> janvier 2025
Chaudières à très haute performance énergétique, à l'exception de celles utilisant le fioul comme source d'énergie, mentionnées au 1 de l'annexe 1	1 200	1 200	1 200	-	-	-
Chaudières à alimentation automatique fonctionnant au bois ou autres biomasse, mentionnées au a du 2 de l'annexe 1	10 000	10 000	10 000	11 000	10 000	5 000
Chaudières à alimentation manuelle fonctionnant au bois ou autres biomasse, mentionnées au b du 2 de l'annexe 1	8 000	8 000	8 000	9 000	8 000	3 750
Poêles à granulés, cuisinières à granulés	3 000	3 000	3 000	2 500	2 500	1 250
Poêles à bûches, cuisinières à bûches	2 500	2 500	2 500	2 500	2 500	1 250
Foyers fermés, inserts	2 500	2 500	2 500	2 500	2 500	1 250



<b>Isolation des toitures terrasses, mentionnée au 12 de l'annexe 1</b>	75 € m <sup>2</sup>	75 € m <sup>2</sup>	75 € m <sup>2</sup>	75 € m <sup>2</sup>	75 € m <sup>2</sup>	75 € m <sup>2</sup>
<b>Équipements ou matériaux de protection des parois vitrées ou opaques contre les rayonnements solaires, pour les immeubles situés à La Réunion, en Guyane, en Martinique, en Guadeloupe ou à Mayotte, mentionnés au 13 de l'annexe 1</b>	25 € m <sup>2</sup>	25 € m <sup>2</sup>	25 € m <sup>2</sup>	25 € m <sup>2</sup>	25 € m <sup>2</sup>	25 € m <sup>2</sup>
<b>Sur-toitures ventilées pour les immeubles situés à La Réunion, en Guyane, en Martinique, en Guadeloupe ou à Mayotte, mentionnés au 13-1 de l'annexe 1</b>	-	-	75 €/ m <sup>2</sup>			
<b>Bardages ventilés pour les immeubles situés à La Réunion, en Guyane, en Martinique, en Guadeloupe ou à Mayotte, mentionné au 13-2 de l'annexe 1</b>	-	-	75 €/ m <sup>2</sup>			
<b>Prestation d'assistance à maîtrise d'ouvrage mentionnée au 14 de l'annexe 1</b>	-	150	150	150	-	-
<b>Ensemble de travaux mentionnés au 15 de l'annexe 1</b>	-	-	-	-	80 %*	80 %*
<b>Bonus Sortie de passoire énergétique</b>	-	1 500	1 500	1 500	+10 %**	+10 %**
<b>Bonus BBC</b>	-	1 500	1 500	1 500	-	-

Source : DHUP.

\* En 2024 et 2025, dans le cadre de MPR Parcours accompagné, les ménages très modestes bénéficiaient d'un financement à 80 % des dépenses éligibles dans la limite d'un plafond défini en fonction de l'ambition du projet (de 40 000 € pour un saut de 2 classes énergétiques à 70 000 € pour un saut de 4 classes ou plus).

\*\* Dans le cadre de ce même parcours accompagné, les ménages pouvaient également bénéficier d'une prise en charge de + 10 % en cas de sortie du statut de passoire énergétique (étiquette énergétique F ou G).

### **c. Le dispositif « MonAccompagnateurRénov' », un gage de qualité des chantiers**

Définie par la loi n° 2021-1 104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets dite « Climat et Résilience », la mission d'accompagnement du service public est entrée en vigueur en 2023, sous l'appellation « Mon Accompagnateur Rénov' » (MAR'). Depuis 2024, l'assistance à maîtrise d'ouvrage a été rendue obligatoire pour tous les travaux de rénovation globale et tous les acteurs doivent être agréés pour assurer cette mission, en respectant un cahier des charges défini par un arrêté du 21 décembre 2022 (sauf pour les opérations programmées de l'habitat et pour les programmes d'intérêt général en cours, dont l'intégration des missions complètes du MAR' sera effective au 1<sup>er</sup> janvier 2026).

Le financement de la prestation d'accompagnement est doté d'une enveloppe de 300 millions d'euros portée uniquement par l'ANAH. Cette prestation est financée à hauteur de 100 % pour les ménages aux revenus très modestes, 80 % pour les ménages modestes, 40 % pour les ménages intermédiaires et 20 % pour les ménages supérieurs, dans la limite d'un coût plafond de 2 000 euros. La subvention est versée directement au ménage, conjointement avec l'aide finançant les travaux.

**L'objectif fixé par le Gouvernement a été atteint, avec, à l'été 2025, près de 3 944 accompagnateurs Rénov' agréés par l'État, au sein de 1 439 structures, permettant d'assurer un maillage territorial dense et accessible.** Ce déploiement permet aujourd'hui d'assurer une couverture territoriale complète, la quasi-totalité des départements présentant une offre supérieure à 20 structures. L'offre apparaît donc en adéquation avec la demande et les objectifs de rénovations d'ampleur.

*d. Les autres aides : MaPrimeAdapt', MaPrime Logement décent, Loc'Avantages*

• **L'unification des aides financières en faveur des travaux d'adaptation des logements au vieillissement et au handicap au sein de MaPrimeAdapt' (MPA)** en 2024 a permis de simplifier les procédures pour les demandeurs et d'accélérer la dynamique d'adaptation des logements. Elle vient ainsi en substitution de différents dispositifs (« Habiter Facile » de l'ANAH, « Habitat cadre de vie » de la Caisse nationale d'assurance vieillesse (Cnav) et le plan « douches » d'Action Logement). **L'objectif est de soutenir l'adaptation de 680 000 logements aidés d'ici 2035.**

Ciblée sur les personnes modestes ou très modestes, cette aide est ouverte aux personnes d'au moins 70 ans sans condition de perte d'autonomie, aux personnes de 60 à 69 ans en perte d'autonomie précoce, ainsi qu'aux personnes en situation de handicap quel que soit leur âge. Le taux de subvention est de 70 % pour les ménages très modestes et 50 % pour les ménages modestes.

• **Suivant la même logique, la création de Ma Prime Logement décent en 2024 vise à accélérer la remise en état des logements dégradés ou indignes.** Cette aide s'adresse à la fois aux propriétaires occupants aux revenus modestes ou très modestes et aux propriétaires bailleurs sous conditions de conventionnement du loyer de leur logement.

Elle permet de financer jusqu'à 80 % de 70 000 euros de travaux, notamment lorsqu'ils améliorent l'efficacité énergétique du logement en plus de l'état global du logement. L'accompagnement par un assistant à maîtrise d'ouvrage (AMO) habilité par l'ANAH est obligatoire.

• **Enfin, le dispositif « Loc'Avantage » offre la possibilité à des propriétaires bailleurs de bénéficier d'une aide de l'ANAH et d'une réduction d'impôt en contrepartie de la rénovation énergétique de leur logement et de sa location à des locataires sous conditions de ressources, à un loyer inférieur au prix du marché.**

## 2. Les succès de l'ANAH vont permettre de maintenir la trajectoire mais à l'appui d'un financement extrabudgétaire

### a. *La réduction prometteuse de passoires énergétiques*

Selon l'Observatoire national de rénovation énergétique (ONRE), sur les 30,6 millions de résidences principales que compte la France au 1<sup>er</sup> janvier 2024, **le nombre de « passoires énergétiques » est estimé à 4,2 millions de logements**, en baisse d'environ 500 000 logements par rapport à 2023 : 8,1 % sont classés F et 5,7 % sont classés G. En intégrant la modification des seuils des étiquettes DPE pour les logements de petites surfaces, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2024, 120 000 logements supplémentaires sortiraient des étiquettes F et G.

#### **Les contraintes de la loi dite « Climat et résilience »**

L'article 159 de la loi n° 2021-1 104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets prévoit un gel des loyers pour les logements les plus énergivores.

Les hausses de loyers pour tous les logements des classes F et G quelles que soient les circonstances (nouvelle mise en location, reconduction ou renouvellement du bail) ont été interdites à partir du 25 août 2022 en métropole et à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2024 en Guadeloupe, Martinique, Guyane, à La Réunion et à Mayotte.

Il sera également interdit de proposer à la location :

- dès le 1<sup>er</sup> janvier 2023 les logements classés G et considérés comme des « logements indécentes » (consommation supérieure à 450 kWh/m<sup>2</sup> par an) ;
- à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2025 en métropole (et du 1<sup>er</sup> janvier 2028 en Guadeloupe, en Martinique, à La Réunion et à Mayotte), les logements dont le DPE est classé G ;
- à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2028 en métropole (et du 1<sup>er</sup> janvier 2031 en Guadeloupe, en Martinique, à La Réunion et à Mayotte), les logements dont le DPE est classé F ;
- à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2034 en métropole, les logements dont le DPE est classé E.

**755 000 logements classés G sont concernés par l'interdiction de location qui est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2025.** Cette interdiction s'appliquera progressivement, au fur et à mesure du renouvellement des baux, donc entre le 1<sup>er</sup> janvier 2025 et le 31 décembre 2027, soit en moyenne pour **251 000 logements par an**.

La nouvelle réglementation environnementale (RE2020) fixe de nouveaux objectifs plus exigeants de baisse des consommations des bâtiments neufs. Elle est entrée en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2022 pour les bâtiments d'habitation, et depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2022 pour les bâtiments d'enseignement et de bureaux. Elle est destinée à être étendue à l'essentiel du reste du parc tertiaire au plus tard d'ici l'année 2025.

Depuis le 1<sup>er</sup> avril 2023, la réalisation d'un audit énergétique est obligatoire lors de la vente de passoires (F ou G) en monopropriété. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2025, cette obligation est étendue aux monopropriétés classées E.

• Le rythme de dépôt de dossiers traduit une dynamique de fond en faveur de la rénovation d'ampleur : au 12 septembre 2025, 71 828 rénovations d'ampleur ont déjà été engagées, contre 37 626 à la même date l'an dernier, soit un quasi-doublement. Au 1<sup>er</sup> semestre 2025, la dynamique enclenchée se confirme avec 156 762 logements rénovés, 1,863 milliard d'euros d'aides octroyées, 4,4 milliards d'euros de travaux générés, et 70 % des bénéficiaires appartenant aux catégories de revenus modestes ou très modestes.

**La dynamique est liée au succès de « MaPrimeRénov' ».** Selon les derniers chiffres communiqués par l'ANAH, datant de juillet 2025, **le dispositif a permis depuis sa création de générer 40,9 milliards d'euros de travaux – dont 15 milliards d'euros financés par cette aide – et de rénover 2,6 millions de logements – dont 2,25 millions en rénovation « par geste » et 390 000 en rénovations « d'ampleur ».** Les ménages les plus précaires ne peuvent engager des travaux importants dans leur logement sans aide publique : à ce titre, MaPrimeRénov' bénéficie en très grande majorité aux ménages les plus modestes (75 % des aides sont distribuées aux ménages des quatre premiers déciles de la population).

• La rénovation des copropriétés a également connu une forte montée en charge, avec plus d'un **triplément du nombre de bénéficiaires de MaPrimeRénov' Copropriétés** entre 2021 et 2024, atteignant 37 971 logements appartenant à 785 copropriétés, représentant un montant total de prime de 449 millions d'euros.

Néanmoins, certaines copropriétés rencontrent des difficultés pour rénover leur bien du fait des délais nécessaires à la prise de décision en assemblée générale des copropriétaires. L'obligation de décence énergétique doit donc être suspendue le temps de la réalisation des travaux lorsque le syndic de copropriété a signé un contrat de maîtrise d'œuvre, afin de sécuriser les propriétaires et potentiellement de réaliser des travaux plus ambitieux car menés à l'échelle de l'ensemble de l'immeuble.

• Face à un enjeu majeur de transition démographique, **MaPrimeAdapt' a également réussi son lancement** avec 37 000 logements ayant bénéficié de subventions pour des travaux d'adaptation à la perte d'autonomie en 2024. Pour autant, **la dynamique semble ralentir avec seulement 25 000 dossiers engagés** entre janvier et septembre 2025 pour un objectif annuel de 45 000 logements rénovés. Il convient donc de **rester vigilant quant à la mise en œuvre du volet préventif de cette politique par la sphère sociale** afin de la soutenir dans sa capacité à atteindre sa cible et de répondre à l'enjeu d'articulation entre le besoin en logements et les besoins sociaux des ménages.

#### *b. Une programmation pour 2026 financée grâce au dispositif des CEE*

**Le budget initial de l'ANAH maintenait une trajectoire ambitieuse en matière de versement d'aides à la rénovation des logements, en cohérence avec les résultats obtenus en 2024.** Ainsi, l'ANAH souhaite atteindre 250 000 dossiers engagés pour MPR « par geste », 100 000 dossiers engagés pour MPR « parcours accompagné » et 45 000 pour MPA.

## OBJECTIFS ET RESULTATS DES AIDES DE L'ANAH

		Engagements (en nombre de logements aidés)		
		Résultats 2024	Objectifs budget initial 2025	Objectifs budget rectificatif 2025
Parcours par geste	MaPrimeRénov' « par geste »	249 427	250 000	200 000
Rénovations d'ampleur	Ma Prime Rénov' Parcours accompagné TMO/MO	52 403	60 000	62 385
	Ma Prime Rénov' Parcours accompagné INT / SUP			
Adaptation à la perte d'autonomie	MaPrimeAdapt'	37 971	40 000	40 000
	<b>TOTAL</b>	<b>340 801</b>	<b>350 000</b>	<b>302 385</b>

Source : réponses aux questionnaires budgétaires.

Malgré la fermeture du guichet de dépôt durant l'été, le nombre de dossiers déposés depuis le début de l'année 2025 est supérieur de 63 % au nombre de dossiers déposés au troisième trimestre 2024 concernant le parcours accompagné, atteignant ainsi près de 115 000 dossiers. Plus de 77 000 aides ont été accordées entre janvier et septembre 2025, en hausse de 83 % par rapport à l'année précédente, soit 2,21 milliards d'euros d'aides accordées. Concernant la rénovation par geste, 142 000 dossiers ont été déposés depuis le début de l'année et 148 000 aides accordées, pour un montant de 473 millions d'euros de subventions.

Le budget rectificatif a finalement rehaussé les objectifs en matière de rénovations d'ampleur au détriment de la rénovation monogeste, moins efficiente. Cette dynamique traduit la **montée en charge progressive du parcours accompagné** à mesure que les ménages se sont appropriés ce dispositif et en raison d'un effet de levier plus avantageux au regard de la dernière révision des barèmes de l'ANAH.

Avec une stabilité des financements de l'ANAH, et malgré un recentrage des règles relatives à l'octroi des aides, les objectifs pour la programmation 2026 vont renouveler ceux fixés en 2025, soit 250 000 MPR par geste, 45 000 MPR « parcours accompagné » pour les ménages modestes et très modestes, et 15 000 MPR « parcours accompagné » pour les ménages intermédiaires et supérieurs.

**Cependant, les objectifs quantitatifs restent inférieurs à ceux portés les années précédentes puisque le PLF 2025 fixait comme objectif 265 000 rénovations par geste et 85 000 en parcours accompagné.**

- L'arrêté du 13 juin 2025 modifiant l'arrêté du 29 décembre 2014 relatif aux modalités d'application du dispositif des CEE a rehaussé les bonifications des rénovations d'ampleur réalisées par des ménages aux revenus « très modestes » et « modestes », permettant ainsi d'augmenter le volume de CEE produit et vendu par l'ANAH à volume d'activité constant.

Selon les estimations de la DHUP, **la hausse de la bonification des CEE**, couplée avec les mesures de révision des barèmes, devrait permettre de faire financer 34 % des AE et 28 % des CP de l'ANAH par des ventes de CEE en 2026, contre respectivement 10 % et 2 % en 2024. Ce chiffrage est réalisé sur la base de deux facteurs principaux :

– d'une part, la prévision du volume de dossiers qui devraient être soldés par l'ANAH en 2025 et 2026 et qui pourront conduire à la valorisation des CEE associés sur les marchés, par le biais d'appels à manifestation d'intérêt ;

– d'autre part, le prix de vente des CEE en 2026, estimé sur la base du prix actuellement constaté (environ 9 euros par MWhc pour les CEE « classiques » et 15 euros par MWhc pour les CEE « précarité ») et d'une hypothèse d'évolution du prix en 2026, dans le contexte de début de mise en œuvre de la sixième période du dispositif.

### Les certificats d'économies d'énergie

Le dispositif des certificats d'économies d'énergie (CEE), actuellement dans sa cinquième période, constitue l'un des principaux instruments de la politique de maîtrise de la demande énergétique. Il repose sur une **obligation de réalisation d'économies d'énergie imposée aux vendeurs d'énergie** (électricité, gaz, chaleur, froid, fioul domestique, GPL, GPL carburant et carburants automobiles). Les énergéticiens doivent dès lors inciter à la réalisation d'économies d'énergie (notamment via des aides à la rénovation énergétique) pour justifier auprès de l'État de la réalisation de leur obligation d'économies d'énergie.

Les CEE financent une grande diversité d'activités au bénéfice de la rénovation énergétique des bâtiments, notamment via le rôle actif et incitatif de l'obligé ou du déléguant de CEE. Dans ce cas, les primes CEE sont le plus souvent directement déduites de la facture de travaux des ménages si ceux-ci sont conformes aux **opérations dites « standardisées »** (installation de chauffage performant ou isolation des logements) : l'aide est alors cumulable avec le dispositif MPR par geste ou Copropriétés.

**Le dispositif finance également l'ANAH qui se charge elle-même de valoriser ces CEE comme c'est le cas dans le cadre du dispositif MPR Parcours Accompagné depuis 2024.** Cette réforme a simplifié le parcours des ménages en leur évitant de solliciter MPR d'un côté et les aides des CEE de l'autre.

En 2024, il représente **de l'ordre de 1,7 milliard d'euros d'aide pour la rénovation du parc résidentiel de logements** via la réalisation d'opérations standardisées et spécifiques.

**Le PLF 2026 acte donc la bascule d'une partie des crédits alloués à MPR vers le dispositif des CEE**, dans un mouvement plus global de débudgeissement de certaines politiques de transition énergétique. Cette montée en charge des CEE doit ainsi prendre en charge la totalité du financement des aides monogestes et compenser la baisse de la dotation budgétaire vers l'ANAH à hauteur de 500 millions d'euros en CP, tout en maintenant le niveau de ses engagements en 2026.

Cependant, ce mécanisme accroît la dépendance de l'ANAH à une source de revenus difficilement pilotable. Pour la construction de son budget initial pour 2026, l'ANAH a demandé la mise en place d'un **mécanisme de couverture de la part de l'État**, avec un potentiel concours de la Caisse des dépôts, **afin de sécuriser l'éventualité d'une baisse du cours des CEE** et, par conséquent, des recettes prévisionnelles liées à leur valorisation. Si le PAP annexé au PLF indique « *un suivi très régulier et un pilotage du rythme de dépôt de dossiers MPR et de l'exécution des prévisions de recettes de CEE* » par la DHUP<sup>(1)</sup>, le rapporteur spécial insiste sur la nécessité pour l'État de prendre les mesures adéquates destinées à sécuriser le budget de la rénovation énergétique

• Enfin, **une partie substantielle des ressources propres de l'ANAH provient de la vente aux enchères des quotas carbone**s. La directive 2003/87/CE du 13 octobre 2003 relative au système européen d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dispose qu'un pourcentage minimal de 50 % des recettes tirées de la mise aux enchères des quotas, ou l'équivalent en valeur financière de ces recettes, soit utilisé pour lutter contre le réchauffement climatique, au travers notamment de mesures destinées à améliorer l'efficacité énergétique. **Le PLF pour 2026 maintient le plafond prévu en 2025 à un niveau de 700 millions d'euros.**

#### *c. Une lutte efficace contre la fraude*

**La fermeture estivale du guichet de MaPrimeRénov' pour les rénovations d'ampleur individuelles** a alimenté le débat public concernant les soupçons de fraude massive contre l'ANAH. En réalité, la lutte contre la fraude aux aides à la rénovation énergétique a fait l'objet de moyens accrus ces dernières années et apparaît efficiente au regard de ses résultats.

À travers des actions de prévention, de contrôle et de sanction, le Gouvernement lutte contre les diverses pratiques frauduleuses observées :

- les escroqueries visant les ménages lorsqu'un fraudeur essaie de vendre par diverses manœuvres (parfois l'usurpation d'identité ou des pratiques commerciales trompeuses) une prestation de rénovation qui ne sera pas délivrée ou partiellement délivrée, en ciblant les personnes les plus vulnérables ;
- la fraude aux dispositifs de rénovation lorsqu'un escroc essaie de toucher des subventions de l'État sans délivrer tout ou partie des prestations attendues.

• Toutes les administrations travaillent en étroite collaboration, en particulier depuis le déploiement en 2023 d'une cellule de veille interministérielle anti-fraude aux aides publiques rattachée à la Mission interministérielle de coordination anti-fraude (MICAF) pour des stratégies d'action et d'enquête concertées.

---

(1) *Projet annuel de performances annexe au PLF 2026, Programme 135 Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat.*

Une *taskforce* interministérielle de lutte contre la fraude, associant l'ANAH, la DGFIP, TRACFIN, la DGALN, la DGEC, la DGCCRF a été mise en place, sous la coordination de la MICAF pendant la fermeture estivale de la plateforme de dépôt des dossiers de rénovations d'ampleur. Cette *taskforce* a permis d'accélérer le traitement des contrôles sur les structures suspectes identifiées en vue d'apurer le stock de dossiers présumés frauduleux : **36 millions d'euros de fraudes potentielles ont ainsi été confirmées et évitées.**

Enfin, l'ANAH a procédé à **12 retraits d'agrément sur près de 4 000 accompagnateurs MAR** tandis que la DGCCRF a enregistré près de 26 000 signalements liés à la rénovation énergétique en 2024 et a contrôlé près de 1 000 entreprises, soit une hausse des contrôles de 20 % par rapport à 2023.

• **À ce jour, l'ANAH évalue le montant de fraude évitée en 2025 sur MPR « par geste » à 90 millions d'euros**, correspondant à plus de 16 000 dossiers bloqués (impliquant donc un non-versement de l'aide), **et sur MPR « globale » à 57 millions d'euros**, soit plus de 1 500 dossiers bloqués.

Ces chiffres sont en net recul puisqu'en 2024, l'ANAH avait chiffré la fraude évitée à 230 millions d'euros sur l'ensemble de ces aides. Au titre de la fraude subie (ayant donné lieu à dépôt de plainte auprès des parquets), l'ANAH avait provisionné dans son compte financier 2024 près de 8 millions d'euros.

#### **La loi n° 2025-594 du 30 juin 2025 contre toutes les fraudes aux aides publiques**

**La loi permet à l'ANAH de renforcer son arsenal répressif pour lutter plus efficacement contre la fraude à la rénovation énergétique** : renforcement des pouvoirs de sanction contre les opérateurs agréés MAR ou contre les mandataires des aides à la pierre ; pratique de « *name and shame* » contre les fraudeurs ; facilitation des échanges d'informations entre administrations, notamment avec Tracfin ; suspension de l'octroi ou rejet du versement des aides publiques en cas de suspicion de fraude ; élargissement de l'interdiction du démarchage pour les travaux de rénovation et d'adaptation, etc.

**La loi améliore également l'information contractuelle du consommateur concernant la détention de labels conditionnant l'octroi de certaines aides à la rénovation énergétique**, comme le label « Reconnu Garant de l'Environnement » (RGE), qui est délivré aux entreprises de travaux de rénovation énergétique par des organismes qualificateurs agréés par l'État depuis 2025. Concernant la sous-traitance des travaux, à partir de 2027, l'entreprise ou l'enseigne qui réalise la facturation des travaux devra disposer du label RGE, même en cas de sous-traitance à une entreprise RGE.

Enfin, **la loi consacre la territorialisation de l'agrément octroyé aux accompagnateurs MAR dès 2026**, ces derniers devant dès lors obligatoirement justifier de leur capacité à intervenir à une échelle territoriale spécifique. En cas d'anomalies graves constatées, la DGCCRF pourra suspendre voire retirer le label RGE ou l'agrément MAR.

**Les dispositions votées exigent la publication de textes réglementaires dont la rédaction est toujours en cours.**

#### *d. Une décentralisation nécessaire de l'animation du réseau FranceRénov*

Alors que certaines voix s'élèvent en faveur de la décentralisation de MaPrimeRénov', **le rapporteur spécial appelle à une clarification du partage des compétences concernant la politique de la rénovation énergétique.**

MaPrimeRénov' a été conçue pour remplacer le crédit d'impôt transition énergétique afin de massifier la rénovation énergétique dans une logique proche de celle d'une dépense de guichet. La différenciation des dispositifs d'aides à des échelons territoriaux variés conduirait à **complexifier la lisibilité de la politique** pour les ménages et à renchérir le coût global de traitement du fait des coûts fixes importants portés par chaque structure. De plus, une décentralisation complète exposerait les collectivités territoriales à des **phénomènes massifs de fraude** face auxquelles elles ne sont pas toujours armées et qui nécessitent une forte coordination avec les services de l'État. Enfin, ce scénario de décentralisation « sèche » comporte un **risque significatif pour l'État au regard de l'atteinte des objectifs de décarbonation** qu'il ne pourra plus piloter s'il est privé de la péréquation budgétaire nationale effectuée à travers la programmation des aides de l'ANAH.

D'ailleurs, depuis la réforme des aides à la rénovation énergétique de 2024, **les ménages n'ont plus besoin de mobiliser plusieurs guichets pour financer leur rénovation : l'aide publique et les financements issus des CEE sont unifiés dans la nouvelle aide MPR pour la rénovation d'ampleur.** Cette évolution implique que l'ANAH vend elle-même sur le marché les CEE générés lors des rénovations. Ce métier complexe suppose une ingénierie lourde que les collectivités auront du mal à mettre en œuvre. Ainsi, il est fort probable qu'en cas de décentralisation, les ménages doivent de nouveau mobiliser séparément les CEE et les aides publiques.

**Une décentralisation de la compétence de l'amélioration du parc privé de logements, dont la rénovation énergétique, pourrait *a priori* s'organiser vers les EPCI et les départements, dans la continuité des délégations des aides à la pierre.**

En effet, les métropoles et communautés urbaines disposent déjà, par leur statut, de compétences en matière de politique locale de l'habitat et de politique de la ville d'une échelle suffisante pour exercer ces compétences. De même, les départements pourraient acquérir le statut d'Autorité organisatrice de l'habitat (AOH), introduite par la loi 3DS, pour assurer une forme de subsidiarité de l'acte de décentralisation sur les territoires non couverts par un EPCI.

## C. LES ORGANISMES DE LOGEMENT SOCIAL DANS L'INCERTITUDE FACE AUX DIFFICULTÉS DU FONDS NATIONAL DES AIDES À LA PIERRE (FNAP) ET DU FONDS POUR LA RÉNOVATION ÉNERGÉTIQUE DU PARC SOCIAL (FREPS)

### 1. Le sauvetage du FNAP apparaît essentiel face à une situation financière fragile des bailleurs sociaux

#### *a. La nécessité d'un financement paritaire du FNAP*

● Les crédits du fonds national des aides à la pierre (FNAP), qui permet de subventionner les organismes de logement social pour produire des logements, proviennent de l'action 01 du programme 135 via des fonds de concours. **Le PLF 2026 prévoit une ouverture de 498,8 millions d'euros en AE et de 305,2 millions d'euros en CP.**

Les aides à la pierre à la production sont quasi exclusivement orientées vers les produits PLAI. Leur réduction ou leur disparition rendraient impossible la production de logements à loyers très bas pour des ménages aux ressources inférieures aux plafonds PLAI alors même que ces ménages représentent plus de 70 % de la demande hors mutation. Une telle orientation priverait l'État de la possibilité de répondre à ses obligations de relogement des publics prioritaires et DALO.

**La création du FNAP en 2016 reposait sur la promesse d'un financement paritaire entre l'État et les bailleurs sociaux. Pourtant, l'État s'est désengagé dès 2018** en ponctionnant le groupe Action Logement afin de pallier l'absence de crédits budgétaires, à hauteur de 50 millions d'euros en 2018 et 2019 puis de 350 millions entre 2020 et 2022, pour finalement redescendre à 300 millions d'euros en 2023 et 150 millions d'euros en 2024, alors même que ce financement ne donnait pas lieu à des contreparties en droits de réservation des salariés.

En application de la convention quinquennale 2023-2027, la contribution d'Action Logement n'a pas été reconduite en 2025, permettant de soulager le groupe mais remettant en cause la pérennité du FNAP. Si la trésorerie et les reports de fonds de concours disponibles sur le programme 135 ont été mobilisés en 2025 pour tenir les objectifs de production neuve tout en assurant difficilement le paiement des opérations déjà engagées, **les échéances prévues en 2026 ne peuvent être assurées en l'absence de financement complémentaire des aides à la pierre.** Déjà, selon un rapport d'information sénatorial, pour l'année 2025, la trésorerie du fonds doit compenser le déséquilibre entre les produits et les charges prévues, à hauteur de 178,8 millions d'euros <sup>(1)</sup>.

---

(1) Sénat, Jean-Baptiste Blanc, Rapport d'information n° 804 « Quel bilan pour le Fonds national des aides à la pierre ? », déposé le 1<sup>er</sup> juillet 2025.

La capacité du FNAP à faire face à l'ensemble des engagements pris, qui donneront lieu à des décaissements sur plusieurs années, est remise en question : celle-ci est en effet estimée à 2,5 milliards d'euros fin 2024 au titre des opérations de construction en cours. **Cela vient à l'encontre de la règle d'or du FNAP** selon laquelle « *le montant annuel de ces nouvelles opérations et actions ne peut être supérieur au montant total des versements effectués par le Fonds national des aides à la pierre au profit de l'État au cours de l'exercice* »<sup>(1)</sup>.

**Le rapporteur spécial s'alarme de cette situation et appelle à trouver rapidement une solution de financement pour le FNAP. Le PLF 2026 consacre le retour à une contribution des bailleurs sociaux au FNAP via la CGLLS à son niveau fixé par l'article L. 435-1 du code de la construction et de l'habitation, soit 375 millions d'euros en 2026.** En l'état, il s'agit de la seule modification apportée au financement du FNAP par rapport à 2025, exercice pour lequel la contribution avait été ramenée par un article adopté en LFI à 75 millions d'euros. Toutes les lois de finances votées depuis 2020 avaient pourtant prévu des dérogations au niveau fixé par l'article L. 435-1 du code de la construction et de l'habitation afin de soulager les bailleurs sociaux.

La contribution viendrait en complément des majorations des prélèvements SRU (dont l'estimation du produit est d'environ 30 millions d'euros) et de la trésorerie du FNAP, dont le niveau est estimé à 107 millions d'euros fin 2025. De telles ressources garantiraient au FNAP de pouvoir maintenir le financement des objectifs de production neuve à leur niveau de 2025 tout en assurant le paiement des opérations déjà engagées.

**Cependant, la tension induite sur les fonds propres des bailleurs sociaux rend cet effort difficilement soutenable, en diminuant les capitaux disponibles pour l'investissement dans la production neuve et dans la rénovation énergétique.**

**À court terme, le rapporteur spécial est favorable à une compensation intégrale de la hausse des cotisations au FNAP tout en poursuivant la trajectoire de baisse de la RLS permettant de redonner des marges de manœuvre au secteur** au travers du circuit de financement suivant : d'une part, une hausse de la contribution des bailleurs sociaux au FNAP à 275 millions d'euros en 2026 via la CGLLS ; d'autre part, une réduction de la RLS de 300 millions d'euros supplémentaires par rapport à la LFI 2025. Ce point d'équilibre d'un financement du FNAP à hauteur de permettrait de maintenir le niveau actuel d'AE en termes de construction neuve jusqu'en 2027 et d'offrir des perspectives de financement pour la rénovation énergétique.

---

(1) Article R. 453 3 du code de la construction et l'habitation.

• Par ailleurs, au terme des travaux menés par le groupe de travail sur le financement du logement social et l'évolution du FNAF, le scénario d'une suppression des aides à la pierre, accompagnée par un apurement des restes à payer du fonds sur 10 ans, a été écarté en conseil d'administration du FNAF. À l'inverse, une résolution proposant deux scénarios pour le financement du FNAF a été adoptée.

**Le scénario minimal correspondrait à une reconduction des objectifs de production de 100 000 logements sociaux** (dont 32 000 PLAI et hors bonifications spécifiques). Il impliquerait un besoin annuel de 400 millions d'euros en AE et 300 millions d'euros en CP, dont 150 millions d'euros à la charge de l'État (via 50 millions d'euros de majoration SRU et 100 millions d'euros de dotation budgétaire au titre du programme 135) et 150 millions d'euros à la charge des bailleurs sociaux (via les cotisations à la CGLLS).

**L'augmentation de l'objectif de production à 120 000 logements** (dont 40 000 PLAI) nécessiterait 110 millions d'euros supplémentaires qui pourraient être assumés par les bailleurs sociaux via une hausse de la participation de la CGLLS ou alors par l'État via une baisse de la RLS. De la même manière, **l'élargissement du périmètre du FNAF à la rénovation énergétique** – pour 20 000 à 30 000 rénovations énergétiques – impliquerait un besoin de financement de 200 à 300 millions d'euros qui pourrait être assuré par les bailleurs sociaux via l'augmentation des cotisations à la CGLLS ou par l'État par une réduction équivalente du rendement de la RLS.

**Un scénario « maximaliste » de 120 000 logements à agréer et de 20 000 rénovations énergétiques, que le rapporteur privilégie au regard de l'urgente nécessité en matière de besoins en logements et de respect de la trajectoire de rénovation énergétique**, conduirait à un besoin de 700 millions d'euros en AE et de 525 millions d'euros en CP, soit un abondement du FNAF à hauteur de 150 millions d'euros par l'État et de 375 millions d'euros par les bailleurs.

#### *b. La situation financière fragile des bailleurs sociaux*

• **La situation financière des bailleurs sociaux reste fragile**, malgré la réduction de la RLS de l'ordre de 200 millions d'euros inscrite en loi de finances initiale pour 2025, mais qui représente malgré tout une ponction de fonds propres de 1,1 milliard d'euros.

Les organismes de logement social ont été lourdement affectés par la crise inflationniste de 2022-2023 avec, d'une part, le **renchérissement du montant de leurs charges d'exploitation et des coûts de construction**, et d'autre part, l'**alourdissement de la charge d'intérêt de leurs annuités financières à la suite des relèvements des taux du livret A** à 2 % en 2022 puis à 3 % en 2023, dans un contexte global de renchérissement plus soutenu des taux de marché dont l'OAT 10 ans comme référence du coût de financement de l'État français. Enfin, la hausse de la taxe foncière affecte également la santé financière des bailleurs sociaux.

Ces dépenses en hausse ne sont que partiellement compensées par la hausse des loyers qui suit l'indice de révision des loyers.

En parallèle, alors que le niveau d'endettement des bailleurs est déjà élevé, le contexte de crise du marché immobilier et de durcissement des conditions de crédit aux particuliers a impacté le volume des ventes de logements sociaux, grevant les plus-values de cessions et par conséquent, le taux d'autofinancement global du secteur HLM.

**Cependant, cet impact devrait se résorber à partir de 2025 par les baisses successives du taux du livret A intervenues en février (2,4 %) et en août de cette année (1,7 %), qui sont de nature à libérer de nouvelles capacités d'autofinancement pour le secteur HLM.**

## **2. Si la relance de la construction de logements sociaux est plus que jamais nécessaire...**

### *a. Des besoins croissants en logements...*

- Les besoins en résidences principales supplémentaires sont liés à la fois à l'évolution projetée du nombre de ménages et aux besoins liés à la résorption du mal-logement. Sur la période 2020-2050, **les besoins de résidences principales liés à l'évolution du nombre de ménages seraient de 4 millions** selon le scénario central de population (dont 2 millions pour la première décennie, 1,4 million pour la suivante et 0,6 million pour la période 2040-2050), 2,8 millions selon le scénario de population basse et 5,6 millions selon le scénario de population haute<sup>(1)</sup>.

L'ensemble des situations de mal-logement donnerait lieu à un besoin de 1,3 à 1,5 million de logements : entre 600 000 et 800 000 lié à l'absence de logement propre ; 350 000 liés à des logements trop petits, ne pouvant donc être réalloués entre ménages, et 400 000 logements très dégradés qui ne pourraient être réhabilités.

À titre illustratif, la création de 35 000 logements supplémentaires par an rendus accessibles aux populations les plus défavorisées, ce qui représente environ 50 % de la production annuelle récente de l'ensemble des logements locatifs sociaux, correspondrait à un horizon de résorption de ce stock de 40 ans.

### *b. ... confrontés à des tensions croissantes sur l'offre disponible*

- Selon les chiffres communiqués par l'USH, **2,8 millions de ménages se trouvaient en attente d'un logement social au premier semestre 2025**, soit une augmentation de 200 000 demandeurs par rapport à fin 2023. Cette demande accrue s'accompagne d'une **tension sur l'offre disponible**, avec 384 000 attributions réalisées la même année, soit leur plus bas niveau depuis dix ans, faisant ainsi chuter le **taux de succès des demandes à moins de 14 %**. Qui plus est, une attribution sur quatre est faite à des ménages vivant déjà dans le parc social.

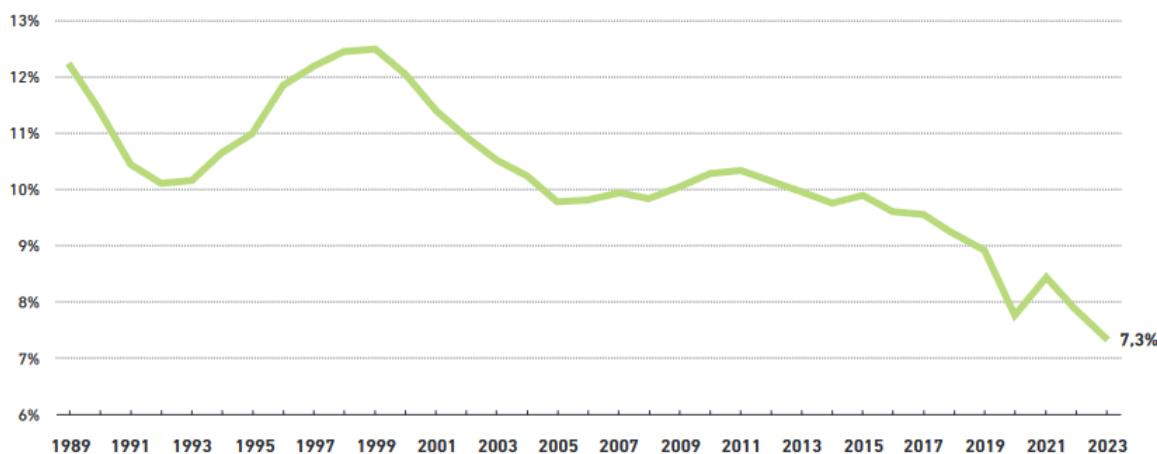
---

(1) Service des données et études statistiques du Ministère de l'aménagement du territoire et de la Transition écologique, *Besoins en logements à horizon 2030, 2040 et 2050, juin 2025*.

Ainsi, le parc social se caractérise désormais par une très faible rotation, à 7,3 % en 2023, alors que l'offre de logements disponibles à la location est composée à 80 % des logements provenant justement de cette rotation selon l'Ancols<sup>(1)</sup>.

### ÉVOLUTION DU TAUX DE ROTATION DANS LE PARC HLM

Statistiques d'activité des fédérations Hlm - France entière, parc Hlm - En pourcentage des logements



Source : Rapport du compte du logement 2023, Service des données et études statistiques (SDES) de la Commission de l'économie et du développement durable (CEDD), octobre 2024.

Par ailleurs, l'Île-de-France concentre 30 % de l'ensemble des demandes et 64 % des demandes DALO. Mais ce déséquilibre touche tous les territoires, y compris les moins tendus, et s'accompagne de délais d'attribution très variables selon les territoires.

La hausse de la demande provient surtout de personnes seules et de familles monoparentales (près de 80 % des dossiers), tandis que le recul des attributions touche particulièrement les personnes seules et les moins de 30 ans. **Le système de priorisation augmente l'accès de certains publics, notamment les ménages dits « DALO » et « Logement d'abord »**, qui ont un taux de succès nettement supérieur à la moyenne. Les ménages relevant du plan « Logement d'abord », destiné à loger en priorité les personnes sans-abri, représentent ainsi 12 % des demandeurs et affichent un taux de succès de 18 %<sup>(2)</sup>.

Cette dégradation dans l'accès au logement social s'accompagne d'une **baisse du nombre d'agrément**s de nouveaux logements sociaux. Alors que 123 000 agréments avaient été accordés en 2016, 99 000 agréments ont été délivrés en 2024 contre un objectif de 100 000 agréments prévus (hors DROM). Le nombre de PLAI est relativement stable autour de 33 000 logements ; et on note une augmentation de la part de PLS, notamment du fait de l'accélération du nombre d'agréments accordés pour des logements sociaux en faveur des étudiants.

(1) ANCOLS, *Panorama du logement social*, 2025.

(2) *La demande et les attributions de logement social à fin 2024*, USH Statistiques, septembre 2025.

La **diminution des mises en service** pèse ainsi dans la situation actuelle puisque 330 000 logements sociaux ont été mis en service par les bailleurs sociaux **entre 2019 et 2023, correspondant à un accroissement net d'environ 210 000 logements** compte tenu des démolitions et des cessions de biens selon l'Ancols<sup>(1)</sup>.

### *c. Une programmation ambitieuse mais difficilement tenable*

Le **Pacte d'engagement réciproque** signé en février 2025 entre le Gouvernement et les bailleurs sociaux **fixait comme objectif la délivrance de 100 000 agréments en 2025** pour la production de logements sociaux, afin de répondre à la demande toujours élevée de logements et d'adapter le parc aux évolutions démographiques, notamment en ce qui concerne les logements destinés aux populations les plus jeunes ou au contraire les plus âgées. Près de 100 000 intentions de programmation pour 2025 ont été prises à ce jour : elles constituent la première étape de construction d'un logement social avant la demande d'agrément et sa réalisation effective.

L'accroissement de l'offre de logements abordables se combine avec sa diversification, afin notamment de fluidifier les parcours résidentiels. La LFI pour 2024 a étendu le **logement locatif intermédiaire (LLI)** aux opérations d'acquisition-amélioration afin de favoriser la rénovation du parc, ainsi qu'à de nouveaux territoires, et aux investisseurs particuliers via des SCPI. Afin de développer une offre nouvelle de logements à loyer intermédiaire adaptée aux besoins des Français dans chaque territoire, le dispositif est désormais également ouvert au logement meublé, notamment dans les résidences-services. Le Gouvernement a également signé un pacte avec les opérateurs, les investisseurs et les intermédiaires financiers du secteur en mars 2024 afin de **financer la production de 75 000 logements intermédiaires neufs et anciens d'ici trois ans**.

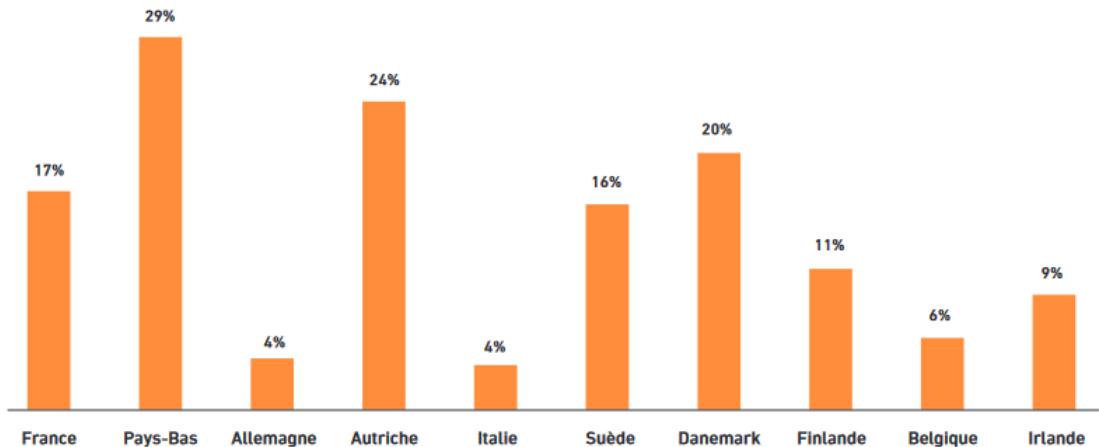
Enfin, l'accroissement de l'offre s'accompagne également de la mobilisation du parc de logements existants pour renforcer l'usage de logements à titre de résidence principale, notamment dans les zones où les besoins sont les plus importants (lutte contre la vacance, régulation de la location touristique et soutien à l'offre de logements abordables et performants grâce à la réduction d'impôt Loc'Avantages).

• **Le premier plan européen « pour les logements abordables »,** qui prévoit de réviser les règles relatives aux aides d'État en la matière, doit être présenté d'ici la fin de l'année par la Commission européenne. Or, à l'échelle européenne, cette notion de « logement abordable » tend de plus en plus à désigner une catégorie de logement spécifique, positionnée entre le logement social et le marché privé. Cette requalification, censée répondre aux besoins des ménages dits à revenus intermédiaires, s'accompagne parallèlement d'une redéfinition implicite du rôle du logement social, désormais perçu comme exclusivement destiné aux plus vulnérables.

---

(1) ANCOLS, *Panorama du logement social*, 2025.

**Part des logements locatifs sociaux dans l'ensemble des logements**



Source : *Rapport du compte du logement 2023, Service des données et études statistiques (SDES) de la Commission de l'économie et du développement durable (CEDD), octobre 2024.*

Pourtant, selon les seules conditions de revenus, 25 % des ménages sont théoriquement éligibles à un logement social de type PLAI en 2022, 55 % à un logement PLUS et 72 % à un logement PLS<sup>(1)</sup>. Cependant, si l'on ajoute la condition de ne pas être déjà propriétaire de sa résidence principale, ces taux passent respectivement à 18 %, 31 % et 36 %.

Le débat renvoie aux aides attribuées à des logements intermédiaires (qui peuvent être vendus au bout de dix ans sur le marché privé) au détriment du parc social (voué à rester dans le patrimoine HLM, donnant lieu à des enveloppes concurrentes dans un cadre budgétaire contraint).

**PART DE LA POPULATION ELIGIBLE AU LOGEMENT SOCIAL**

Propriétaires	Locataires		Autres	Total	Total hors propriétaires
	Parc privé	Parc social			
<b>Sous les plafonds PLAI</b>	7 %	9 %	9 %	1 %	25 %
<b>Entre les plafonds PLAI et PLUS</b>	16 %	8 %	5 %	1 %	30 %
<b>Entre les plafonds PLUS et PLS</b>	12 %	3 %	1 %	0 %	17 %
<b>Au-dessus des plafonds PLS</b>	23 %	4 %	1 %	0 %	28 %
<b>Total</b>	59 %	24 %	16 %	2 %	100 %
					<b>41 %</b>

Source : *Rapport du compte du logement 2023, Service des données et études statistiques (SDES) de la Commission de l'économie et du développement durable (CEDD), octobre 2024.*

(1) *Rapport du compte du logement 2023, Service des données et études statistiques (SDES) de la Commission de l'économie et du développement durable (CEDD), octobre 2024.*

### 3. ... elle doit être conjuguée avec l'accélération de la rénovation du parc social

• L'ONRE estime, au 1<sup>er</sup> janvier 2024, que 350 000 logements sociaux sont classés F ou G au sens du DPE et 1 266 000 classés E, F ou G, sur un parc social total de 5 300 000 logements<sup>(1)</sup>. La part de passoires énergétiques estimée dans le parc social reste beaucoup plus faible que dans le parc privé (7,4 % contre 12,7 %). Néanmoins, moins de 5 % des logements du parc social ont une étiquette A et B.

L'objectif d'atteinte de la neutralité carbone d'ici 2050, prévu par la **Stratégie Nationale Bas Carbone (SNBC)**, implique une rénovation du parc actuel dans sa quasi intégralité. Les bailleurs sociaux doivent ainsi entreprendre des réhabilitations sur 4,8 millions de logements à horizon 2050, soit plus de 85 % du parc social actuel. En rythme annuel, l'atteinte de cet objectif correspondrait à la réhabilitation thermique de plus de 180 000 logements sociaux par an sur 26 années, entre 2025 et 2050.

#### Les objectifs de réduction de la consommation énergétique et de production de gaz à effet de serre du parc résidentiel

L'objectif général en matière de rénovation énergétique des logements retenu par la France dans le cadre de ses engagements européens est l'atteinte d'un parc résidentiel au niveau « bâtiment basse consommation » (étiquette A ou B) d'ici 2050, prévue par la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte.

Par ailleurs, la stratégie nationale bas carbone révisée en 2020 (SNBC-2) précise les objectifs à atteindre d'ici 2030 et 2050. Elle prévoit :

- d'ici 2030, la baisse de la consommation d'énergie finale des bâtiments à 606 TWh par an, soit une baisse de 20 % sur la période 2020-2030 et la baisse des émissions de gaz à effet de serre (GES) des bâtiments à 42 MtCO<sub>2</sub>eq par an, soit une baisse de 40 % sur la période 2020-2030 ;
- d'ici 2050, la baisse de la consommation d'énergie finale des bâtiments à 460 TWh par an, soit une baisse de 24 % sur la période 2030-2050 et la baisse des émissions de GES des bâtiments à un niveau résiduel de 5 MtCO<sub>2</sub>eq par an, soit une baisse de 88 % sur la période 2030-2050.

Compte tenu de la répartition actuelle de la consommation énergétique et des émissions GES entre le secteur résidentiel et le secteur tertiaire, le secteur résidentiel devrait contribuer à près de 65 % de l'atteinte de ces objectifs.

Face à l'accélération du changement climatique, l'Union européenne a adopté en 2020 le paquet « Paré pour 55 » (*Fit for 55*) dans le but de renforcer les objectifs fixés pour 2030. Ce paquet vise notamment une réduction des émissions de GES de 55 % en 2030 par rapport aux émissions projetées en 1990.

(1) ONRE, *Le parc de logements par classe de performance énergétique au 1<sup>er</sup> janvier 2024, décembre 2024*.

De plus, la loi n° 2021-1 104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets dite « **Climat et Résilience** » exige quant à elle l’éradiation à l’horizon de 2 034 de tous les logements dont l’étiquette DPE est E, F et G. Les organismes de logement social devront dès lors réhabiliter thermiquement près de 950 000 logements sociaux d’ici 2034, soit un volume annuel de l’ordre de 95 000 logements sur la période 2025-2034.

**Cependant, le modèle financier des bailleurs sociaux repose sur un équilibre à trouver entre effort de construction et ambition des réhabilitations dans un cadre budgétaire contraint.**

D’après la nouvelle édition de l’étude « Perspectives » de la Banque des territoires<sup>(1)</sup>, le secteur pourrait être en mesure de respecter l’échéance de la loi dite « **Climat et résilience** » et de maintenir un effort de production d’au moins 75 000 logements par an, mais ne pourrait atteindre que partiellement l’objectif de la SNBC, à hauteur de 60 % du parc conforme aux étiquettes DPE attendues en 2 050 et de 80 % en 2060, malgré des investissements massifs projetés en réhabilitations thermiques.

Dans ce contexte, les bailleurs sociaux sont soumis à un double enjeu. **D’une part, ils doivent maintenir un niveau de création de nouveaux logements élevé, afin de répondre à la demande toujours croissante d'accès au logement social. D'autre part, ils doivent procéder à des réhabilitations thermiques coûteuses pour répondre aux exigences de la loi Climat et résilience, dont les jalons sont très proches, et s'aligner sur la trajectoire définie par la SNBC.** Cela implique que des arbitrages d’investissements soient effectués entre construction neuve et réhabilitations de logements, afin de conserver un équilibre financier – conjoncturel comme structurel – acceptable pour le secteur.

Ces hypothèses de développement du parc et du volume d’investissements en réhabilitations impliquent pour autant une forte baisse du potentiel financier du secteur à court et moyen terme selon la Banque des territoires : le potentiel financier par logement s’éroderait de 1 000 euros entre 2024 à 2 035 pour passer en l’espace de dix ans de 1 420 euros estimé en 2024 à 365 euros en 2035 – un niveau bas maintenu en ordre de grandeur entre 2035 et 2025.

• En 2023, le Gouvernement avait annoncé la création d’un **Fonds de rénovation énergétique du parc social (FREPS)**, doté de 1,2 milliard d’euros sur trois ans, soit 400 millions d’euros par an, géré par le FNAP. Ce dispositif devait accompagner les bailleurs sociaux dans la mise en œuvre de travaux de rénovations énergétiques d’ampleur de logements étiquetés E, F ou G avant travaux, ou de décarbonation des modes de chauffage et de production d’eau chaude sanitaire.

---

(1) Banque des territoires, *Perspectives, l'étude sur le logement social, édition 2025*.

Pourtant, **cette promesse n'a pas été tenue**. Une enveloppe de 400 millions d'euros en AE et de 40 millions d'euros en CP a initialement été ouverte en LFI 2024. Mais cette dotation a été réduite à 378 millions d'euros une fois la réserve de précaution imputée, et finalement à 178 millions d'euros une fois le surgel estival intervenu. Les 200 millions d'euros en AE restants ont été accordés en reports sur l'exercice budgétaire 2025, puis diminués à hauteur de 177,6 millions d'euros, à la suite d'un surgel de crédits intervenu au printemps 2025.

En sus des reports des AE sur 2025, la LFI 2025 prévoyait 50,5 millions d'euros en CP au titre du FREPS, soit 47,7 millions d'euros en CP après prise en compte de la réserve de précaution. Cette opération est renouvelée en 2026 avec l'ouverture d'une enveloppe résiduelle de 50,5 millions d'euros en CP, uniquement destinée à financer les dossiers déjà retenus au titre de 2024 et 2025.

L'État s'était fixé pour objectif, dès 2024, la rénovation énergétique de 120 000 logements locatifs sociaux par an, objectif renouvelé dans la feuille de route signée avec les bailleurs sociaux début 2025. Dans les faits, seuls 18 387 logements ont bénéficié d'une rénovation énergétique, et 4 334 logements d'un changement de vecteur de chauffage ou de production d'eau chaude sanitaire.

**Le rapporteur spécial s'alarme des moyens insuffisants mis dans cette politique publique prioritaire, en rupture avec les engagements gouvernementaux pris auprès des bailleurs sociaux.**

L'effort du secteur se traduit également dans des plans de « décarbonation » déclinés par tous les bailleurs et groupes, et mis en œuvre grâce aux outils soutenus par l'État et la Caisse des dépôts et consignations. Ceux-ci alimentent l'enveloppe d'éco-prêt logement social (éco-PLS), dotée de 6 milliards d'euros sur 2023-2027, et soutiennent les changements de vecteurs énergétiques par un produit équivalent et bonifié par l'ADEME.

Enfin, le **dispositif fiscal « Seconde vie »**, expérimenté en 2023 et pérennisé en 2025, permet aux bailleurs sociaux, après avoir réalisé des travaux de rénovation importants en matière de performance énergétique (étiquettes A ou B), de sécurité et de qualité, d'accéder aux mêmes avantages fiscaux que les logements neufs (exonération de taxe foncière pendant 25 ans et taux de TVA réduit à 5,5 %) et de réhausser les loyers au niveau des loyers pratiqués pour les logements sociaux équivalents neufs. Il s'agit d'inciter à la rénovation de 10 000 logements sociaux pour un coût annuel de 6,5 millions d'euros, soit 163 millions d'euros sur 25 ans.

• Par ailleurs, **les bailleurs sociaux sont confrontés à de nombreuses difficultés techniques pour réussir ce « chantier du siècle »**. Même si le parc social est sensiblement moins énergivore que le parc privé, il a la particularité d'être caractérisé par une part accrue de logements chauffés au gaz (62 % contre 41 % pour l'ensemble des résidences principales).

L’Ancols alerte également sur la capacité de maîtrise d’ouvrage des organismes de logement social, tant en matière de rénovation que s’agissant de la construction neuve. En effet, d’une part, la mise à l’arrêt de nombreux programmes portés par des promoteurs privés pourrait ralentir fortement la production neuve en VEFA, conduisant la maîtrise d’ouvrage directe à devoir prendre le relais. D’autre part, le volume des rénovations énergétiques des étiquettes E s’avère beaucoup plus important que celui des F ou G.

L’Ancols a opéré en 2024 un contrôle thématique sur la rénovation énergétique au sein du parc locatif social auprès de 30 organismes et 750 000 logements<sup>(1)</sup>. L’agence constate non seulement un **retard important et fréquent dans les campagnes des nouveaux DPE**, mais également un « *suivi souvent manuel du patrimoine* ». Il en résulte également que les équipes de maîtrise d’ouvrage ne sont pas adaptées au volume des rénovations énergétiques à venir (notamment concernant les étiquettes E). **Le rapporteur spécial souscrit à la recommandation de l’Ancols de mutualiser davantage l’activité de maîtrise d’ouvrage**, soit au sein des groupes d’OLS, soit par le concours de groupement d’intérêt économique. Enfin, au regard des capacités financières constatées chez 20 des 30 bailleurs contrôlés, l’Ancols recommande de privilégier les aides ciblées vers les opérateurs dont le besoin de soutien financier est identifié, au lieu d’aides à l’opération, dans le but de réduire les risques d’effets d’aubaine.

#### **4. Le Groupe Action Logement, acteur clé du financement du logement social**

Le rôle du groupe Action Logement, en matière de financement, de production de logements abordables et de soutien aux parcours résidentiels, est plus que jamais essentiel.

• **Une convention quinquennale, signée entre l’État et Action Logement, fixe les orientations stratégiques du groupe pour la période 2023-2027.** Elle vise à accompagner les salariés dans leur parcours résidentiel en lien avec l’emploi, répondre à la diversité des besoins dans les territoires et contribuer à la transition écologique et à la stratégie bas-carbone.

Cette convention prévoit notamment le soutien au secteur de la construction à hauteur de 10,75 milliards d’euros à destination des bailleurs et de l’Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) à travers des prêts bonifiés, des subventions, des apports de fonds propres ou des titres participatifs. Les filiales immobilières d’Action Logement doivent produire 200 000 logements sur la période et en rénoveront autant. Les engagements ont été tenus puisque 86 000 logements ont été développés et 81 000 ont été rénovés en 2023-2024.

---

(1) Ancols, *Rapport public annuel de contrôle, « La rénovation énergétique au sein du parc locatif social », 2024.*

Action Logement s'engage également à consacrer 1 % de ses constructions et de ses ventes HLM à l'accession à la propriété, et à attribuer aux salariés 650 000 logements proches du lieu de travail selon la logique de la participation de l'employeur à l'effort de construction (PEEC). Enfin, Action Logement Services œuvre pour mieux sécuriser les salariés via l'extension de la garantie Visale aux saisonniers et aux indépendants, ce qui représente 2 millions de ménages supplémentaires.

La ventilation des engagements totaux 2023-2027 de 14,44 milliards d'euros est la suivante : 3,67 milliards d'euros pour les prêts, aides et services aux personnes physiques, 5,475 milliards d'euros pour le financement des bailleurs sociaux et intermédiaires, 5,3 milliards d'euros pour les politiques publiques.

• **Action Logement constitue un acteur clé dans le financement du secteur du logement social.** Ses 50 filiales immobilières ont ainsi assuré 28 % de la production de logements sociaux et 36 % des acquisitions de logements sociaux en vente en état futur d'achèvement (VEFA) en 2023. Par ailleurs, le groupe s'est engagé de manière volontariste dans la décarbonation de son parc. Moins de 0,5 % des logements du parc d'Action Logement sont classés F et G, en avance de phase avec les obligations réglementaires.

Enfin, Action Logement a répondu au ralentissement marqué de la production de logements et au stock de logements invendus chez les promoteurs en déployant un programme d'investissement massif en mai 2023. Cette initiative, lancée en mai 2023 avec CDC Habitat, visait à faciliter les projets avec les promoteurs, en se concentrant principalement sur l'acquisition de programmes de logements intermédiaires et sociaux en VEFA, en préparation ou même déjà en construction. Près de 34 000 logements ont été acquis par les filiales du groupe Action Logement, dont environ 45 % de logements locatifs intermédiaires (LLI) et 55 % de logements locatifs sociaux (LLS), dépassant l'objectif initial de 30 000 logements pour un montant estimé à 6,8 milliards d'euros d'investissements.

• **Action Logement se retrouve pris en étau entre, d'une part, sa mobilisation croissante par l'État au titre du financement des politiques publiques** (rénovation urbaine, programme Action Cœur de Ville, Visale, etc.) **et, d'autre part, ses moindres ressources également décidées par l'État.** Entre 2020 et 2023, l'État a privé Action Logement de 2,7 milliards d'euros à travers les ponctions et la non-compensation de la loi PACTE qui relevait le seuil des entreprises cotisantes de 20 à 50 salariés. Cela représente 450 000 droits de réservation pour loger des salariés dans le parc de logement abordable.

La situation financière du groupe a également un impact sur l’État, du fait du possible reclassement d’Action Logement Services en administration publique (APU), qui porterait un grave préjudice au logement abordable et durable des salariés, notamment les plus modestes, et serait de nature à aggraver la crise actuelle du logement. Cette décision, contestée par les partenaires sociaux, fait l’objet d’un contentieux, actuellement au Conseil d’État. Si les effets d’un classement en APU d’ALS sont confirmés par arrêté ministériel, cela viendrait interdire à ALS d’emprunter à plus de 12 mois, limitant ainsi la capacité du Groupe à tenir ses engagements, en particulier pour le financement de l’ANRU à hauteur de 530 millions d’euros en 2026.

**Il est indispensable de préserver un modèle qui fonctionne et, compte tenu de la grande difficulté pour les salariés à se loger, de l’orienter sous l’impulsion des partenaires sociaux davantage vers ce pour quoi il a été fondé : le lien emploi logement au service de la Nation.** Assurer à Action Logement les moyens de ses ambitions et surtout des attentes au service du lien emploi-logement est un puissant levier pour réussir la réindustrialisation et le plein-emploi.

## **II. LE PROGRAMME 177 : LE BUDGET DE L'HÉBERGEMENT D'URGENCE EST SOUMIS À UNE SOUS-BUDGÉTISATION ET À UNE SUREXÉCUTION CHRONIQUES**

3,047 milliards d’euros en AE et 3,071 milliards d’euros en CP sont prévus au titre du programme 177 dans le PLF 2026, soit une hausse substantielle de **110 millions d’euros en AE et en CP par rapport à la LFI 2025**, ce qui correspond à une progression de 3,7 % dans un contexte budgétaire contraint.

Les crédits de l’action 11 – *Prévention de l’exclusion* diminuent de 1,2 million d’euros à hauteur de 34,6 millions d’euros. Ces crédits permettent de financer l’allocation de logement temporaire (ALT2) au bénéfice des gestionnaires des aires d’accueil des gens du voyage (15,2 millions d’euros), des actions en faveur de la résorption des bidonvilles (8,9 millions d’euros) et des actions de prévention des expulsions locatives (7,9 millions d’euros). Une dotation prévue par le Pacte des solidarités finance un programme de médiation scolaire à destination des enfants issus de familles itinérantes. Les commissions départementales de coordination des actions de prévention des expulsions locatives (CCAPEX) sont soutenues par l’État à hauteur de 3,8 millions d’euros pour le financement de 73 postes de chargés de mission. Enfin, le déploiement de 26 équipes mobiles de prévention des expulsions locatives est pérennisé grâce à la subvention de 4 millions d’euros.

Les crédits de l’action 14 – *Conduite et animation des politiques du secteur Accueil, Hébergement et Insertion (AHI)* s’élèvent à hauteur de 8,2 millions d’euros en AE comme en CP, en hausse de 0,3 million d’euros. Ils servent au financement des systèmes d’information SI-ENC et SI-SIAO ainsi qu’au soutien des associations têtes de réseaux intervenant dans le secteur AHI (accueil-hébergement-insertion).

98,6 % des crédits du programme sont portés par l’action 12 – *Hébergement et logement adapté* qui finance les dispositifs de veille sociale, le parc d’hébergement généraliste et les dispositifs de logement adaptés développés dans le cadre du plan « Logement d’abord ». Cette stratégie consiste à orienter les personnes sans abri ou mal logées le plus rapidement vers le logement, tout en assurant un accompagnement social adapté aux besoins. Les crédits de l’action sont en hausse de 3,8 % et s’élèvent à 3 004 millions d’euros en AE et 3 028 millions d’euros en CP.

#### **A. LE BUDGET DE LA VEILLE SOCIALE EST RENFORCÉ EN 2026 POUR FINANCER LA RÉFORME DES SIAO (241,5 MILLIONS D’EUROS)**

**La veille sociale bénéficie d’une hausse de 5 millions d’euros dans le PLF 2026 par rapport à la LFI 2025, soit une progression de 2 %.** 241,5 millions d’euros en AE comme en CP financeront les services intégrés d’accueil et d’orientation (SIAO), le « 115 » – numéro d’urgence pour les personnes sans abri, les équipes mobiles professionnelles (maraudes) et les accueils de jour.

##### **1. Le 2<sup>e</sup> plan « Logement d’abord » prévoit un plan de modernisation des SIAO, véritables « démembrements » de l’État**

**Le 2<sup>e</sup> plan quinquennal pour le Logement d’abord 2023-2027 consacre le rôle central des 101 SIAO départementaux dans la mission de coordination des parcours « de la rue au logement ».** Il prévoit un plan de modernisation afin d’avoir une meilleure connaissance des personnes sans-abri et d’intervenir le plus rapidement possible pour les orienter vers le logement.

L’instruction nationale du 22 mars 2022 a précisé les attentes de l’État envers les SIAO, en matière de gouvernance et de missions pour la mise en œuvre du service public de la rue au logement. Les missions du SIAO doivent aller au-delà de la régulation de la demande et de l’octroi des places pour assurer le suivi de la progression des parcours vers le logement des personnes sans domicile. Les SIAO doivent s’assurer que toutes les personnes identifiées comme sans domicile font l’objet d’une évaluation en sollicitant les acteurs locaux si besoin. Ils doivent également s’organiser pour mettre en œuvre une orientation par défaut vers le logement. Cela passe notamment par une commission interne unique d’examen et, pour les situations complexes, la mise en place d’une commission partenariale d’orientation. Enfin, les SIAO sont appelés à devenir un pôle d’expertise et de ressources disposant de la connaissance élargie des partenaires locaux et des accompagnements qu’ils proposent.

Chacun des SIAO est placé sous l’autorité du préfet de département. Cependant, en Île-de-France, les huit SIAO sont placés sous l’autorité du préfet de région, et sont soumis à un cadre opératoire unifié qui ne prévoit cependant pas de mutualisation de fonctions.

**En pratique, leur pilotage et leur structuration demeurent hétérogènes et leur performance mal évaluée, fragilisant leur capacité à exercer pleinement leurs missions.** Ainsi, contrairement aux structures d'hébergement, les SIAO ne font pas l'objet d'une enquête nationale de coûts, ce qui empêche d'objectiver les moyens qu'ils mobilisent, et d'en évaluer la pertinence au regard de leurs missions. De même, la variabilité des crédits exécutés ne s'explique pas directement par le nombre de places sur le territoire ni par le nombre de demandeurs au 115. **Cette absence de données est d'autant plus problématique que les budgets alloués aux SIAO ont doublé en cinq ans, tout comme les ETP qui leur sont affectés.**

La répartition des effectifs, très inégale entre départements, ne semble pas se justifier au regard de l'activité ou du nombre de demandes traitées, ni des sorties vers le logement. Ainsi, selon la mission IGF-IGAS-IGA<sup>(1)</sup>, la mission d'écoute du 115 absorbe la part la plus importante des ressources humaines sans que les moyens soient corrélés à la volumétrie des appels. **Une rationalisation de la fonction écoute, intégrant une standardisation des outils de gestion des appels, une mutualisation de la téléphonie et une clarification des charges de gestion, contribuerait à renforcer l'efficience du dispositif et recentrer les SIAO sur leur cœur de métier.**

Le 2<sup>e</sup> plan Logement d'abord a permis le renforcement dès 2024 de la veille sociale à hauteur de 500 ETP dont 354 affectés aux SIAO, 70 aux équipes mobiles et 38 aux accueils de jour. Selon la mission IGF-IGAS-IGA<sup>(2)</sup>, ces ETP correspondent à une enveloppe supplémentaire de 18 millions d'euros par an. Cependant, le montant voté en LFI 2025 était inférieur de 11,5 millions d'euros au montant exécuté 2024, démontrant, une nouvelle fois, que la budgétisation du programme 177 apparaissait insincère au regard du renforcement en ressources humaines des SIAO.

Les missions des SIAO doivent être inscrites et précisées dans une convention pluriannuelle d'objectifs (CPO) qui décline les axes stratégiques de l'instruction et les objectifs d'activité du SIAO, et dont le déploiement est en cours depuis 2023 sous la supervision de la DIHAL, pour une généralisation d'ici 2026. Mais à ce jour, seuls 42 départements ont signé une CPO État – SIAO. **Face aux insuffisances observées par les acteurs locaux, le rapporteur spécial ne peut qu'encourager le renforcement en cours du pilotage des SIAO par l'État.**

## **2. Le système d'information des services intégrés d'accueil et d'orientation doit encore devenir un véritable outil de pilotage**

La refonte du SI SIAO, conduite par la DIHAL et la DINUM, constitue un chantier majeur de modernisation des outils de suivi de l'hébergement et du logement accompagné. Elle vise à fiabiliser les données, à simplifier le travail des

---

(1) *Revue de dépenses sur le budget de l'hébergement d'urgence, IGF-IGAS-IGA, 16 juillet 2025.*

(2) *Idem.*

professionnels et à améliorer la coordination autour des parcours des ménages sans domicile. Les évolutions engagées depuis 2020, consolidées en 2025, se poursuivront en 2026 afin d'offrir un outil unifié, sécurisé et accessible, au service de la politique publique du Logement d'abord.

Le SI-SIAO assure le recensement des demandes et des places, l'orientation des ménages et le suivi de leurs parcours. Fortement décrié lors de sa mise en service, ce système d'information fait l'objet de chantiers majeurs destinés à renforcer son pilotage, l'harmonisation des pratiques et l'amélioration qualitative de ses données. Ainsi, le module « Offre » a pour objectif de recenser de manière exhaustive les dispositifs d'hébergement et de logement adapté à l'échelle de chaque département. Les gestionnaires y renseignent en continu les caractéristiques et disponibilités de leurs places, ce qui permet aux SIAO de disposer d'une vision actualisée pour orienter les ménages, et à la DIHAL comme aux services déconcentrés de suivre en temps quasi réel l'occupation du parc et d'alimenter leurs outils de pilotage national et territorial. Le suivi et la fiabilisation de ces données sont en cours de développement et devraient être effectifs courant 2026. Finalement, la DIHAL s'oriente vers une gestion en file active de ménages, afin d'éviter aux personnes de devoir renouveler les demandes d'hébergement d'urgence chaque jour (ce qui constitue un des facteurs d'engorgement du 115).

**Le rapporteur spécial rappelle la nécessité de disposer d'un pilotage de la demande d'hébergement aussi rigoureux que celui de la demande de logement social (SNE). Des progrès importants, qu'il convient de saluer, sont réalisés par la DIHAL, grâce à l'amélioration de l'outil informatique de gestion de la demande SI-SIAO, afin de fiabiliser les données récoltées.**

## **B. LE PARC D'HÉBERGEMENT D'URGENCE (2 173 MILLIONS D'EUROS) EST MAINTENU À 203 000 PLACES EN 2026**

**Le nombre de places a été multiplié par 1,9 entre 2014 et 2024 alors que les crédits alloués ont été multipliés par 2,4 sur la même période.** Malgré cet effort financier sans précédent, le budget de l'hébergement d'urgence sera une nouvelle fois sous tension en 2026 face à l'augmentation de la précarité et la stabilisation des capacités d'accueil.

Or, en raison du **principe d'inconditionnalité de l'accueil et de la continuité de la prise en charge** (article L. 345-2-2 du code de l'action sociale et des familles), le budget de l'hébergement d'urgence s'apparente à une dépense de guichet : les différentes structures ouvrent des places en fonction des besoins et non en fonction des enveloppes qui leur sont attribuées.

## **1. Les capacités d'accueil d'urgence sont maintenues à un niveau historique, révélateur de l'attention portée par le Gouvernement au sans-abrisme**

Dans le PLF 2026, 1 315,5 millions d'euros en AE et 1 340,3 millions d'euros en CP (en hausse de 66,8 millions d'euros par rapport à la LFI 2025) sont consacrés au parc d'hébergement généraliste (centres d'hébergement d'urgence – CHU, résidences hôtelières à vocation sociale, hôtels). Ces crédits devraient permettre de financer le maintien des capacités d'accueil à hauteur de 203 000 places en moyenne annuelle depuis 2021. Pour autant, ce parc ne permet pas d'apporter une réponse à l'ensemble des besoins : chaque semaine, 60 % des demandeurs n'ont vu aucune de leurs demandes satisfaites en 2025 selon la DIHAL.

**Chaque semaine, en moyenne, 27 600 personnes sollicitent le 115, dont 4 000 personnes pour la première fois.** Le taux de demandes non pourvues (DNP) suit une tendance haussière, entraînant une augmentation du nombre de personnes non prises en charge en hébergement par le 115. Par exemple, le taux de DNP a augmenté de 7 points en janvier 2025 par rapport à janvier 2022. Les DNP apparaissent comme un indicateur clé des déséquilibres structurels entre la demande d'hébergement et l'offre disponible. Leur persistance, quel que soit le profil des ménages, rappelle que l'hébergement d'urgence reste un filet de sécurité indispensable mais insuffisant pour répondre à l'ensemble des besoins.

**La segmentation croissante des publics appelle des réponses différenciées, tant en matière d'hébergement que d'accompagnement.** La dotation budgétaire intègre également le maintien de 11 300 places en faveur des femmes victimes de violences intrafamiliales, dont 3 294 places en CHRS et 1 632 en CHU. Des crédits sont également mobilisés pour maintenir les places existantes réservées aux femmes enceintes ou sortant de maternité sans solution et les dispositifs de tiers-lieux alimentaires dans les hôtels. L'enveloppe budgétaire porte enfin des projets d'accompagnement de personnes en situation de grande marginalité. Cette segmentation ne doit cependant pas conduire à figer le parc qui doit rester modulable pour répondre de façon agile à l'évolution des publics et de leurs besoins.

- **Le recours aux nuitées hôtelières**, qui représentent en 2025 près de 64 000 places (soit 32 % du parc), très majoritairement en Île-de-France (74 % des nuitées) demeure une variable d'ajustement importante pour les services de l'État, notamment dans les territoires sous forte tension. En effet, l'achat de nuitées d'hôtel permet de répondre aux demandes de mise à l'abri à moyens contraints, compte tenu de son moindre coût en raison d'un accompagnement social marginal, mais également de la possibilité d'adaptation capacitaire rapide qu'il permet. En 2024, le coût budgétaire des nuitées hôtelières s'élevait à 518,5 millions d'euros.

Toutefois, cette modalité d'hébergement, qui tend à se pérenniser, présente des limites en matière de qualité d'accueil et de continuité du parcours. D'une part, l'État investit dans l'accompagnement social à l'hôtel, en particulier en Ile-de-

France, afin de produire des évaluations sociales et de relancer les parcours d'accompagnement vers des solutions adaptées. D'autre part, il œuvre en faveur d'une **réduction des nuitées hôtelières afin d'améliorer les conditions d'accueil et d'accompagnement des personnes hébergées** : en 2021, elles représentaient 35,5 % du parc d'hébergement, soit 71 000 places chaque soir.

L'État demeure contraint dans la formation des prix par la structure de marché, avec une marge de négociation réduite, notamment dans les zones tendues où l'offre est faible ou accaparée par d'autres segments (tourisme, etc.). Pour autant, un effort important est conduit par la DIHAL et les services déconcentrés pour contenir les prix des nuitées, avec un CMU en baisse de 11,4 % en euros constants entre 2021 et 2024, pour atteindre 22,10 euros par jour et par place, soit un montant très largement inférieur aux prix classiques de l'hôtellerie touristique.

Ces résultats ont été obtenus à l'aide de la **régionalisation de l'achat des nuitées en Ile-de-France** qui a permis de rationaliser certains coûts d'acquisition. 69 % des crédits en matière d'hébergement hôtelier sont versés à un seul opérateur, le Samu social de Paris, opérateur du SIAO de Paris et de la plateforme de réservation hôtelière DELTA, laquelle gère les nuitées pour toute l'Île-de-France, soit 74 % des nuitées nationales. Cette plateforme passe par un marché public d'acquisition dynamique, permettant d'acheter des nuitées en fonction des besoins. Si la pratique du gré à gré persiste dans certains territoires, de plus en plus de nuitées hôtelières sont achetées dans les grandes métropoles via des marchés publics, comme le réclamait la Cour des comptes depuis 2021.

Cependant, la mise en conformité avec le droit de la commande publique de l'achat des nuitées hôtelières comporte des risques inflationnistes inéluctables (phénomène d'entente, déclenchement automatique de clauses de révision des prix, etc.) susceptibles d'entraîner un **surcoût de 11 millions d'euros en 2026**.

## **2. Le déploiement des CPOM apparaît comme le prélude nécessaire à la réforme de la tarification des CHRS**

832,7 millions d'euros en AE et en CP sont consacrés aux centres d'hébergement et de réinsertion sociale – CHRS (en hausse de 36,6 millions d'euros par rapport à la LFI 2025). Cette dotation porte le fonctionnement de ces établissements sociaux qui assurent des missions d'accueil, d'hébergement et d'accompagnement à la réinsertion sociale des personnes en difficulté qui ne trouvent pas de réponses satisfaisantes dans les dispositifs sociaux habituels.

Les travaux engagés portent sur la mise en place d'un pilotage budgétaire avec des plafonds régionaux et des trajectoires annuelles pour le parc d'hébergement, un outillage renforcé des services déconcentrés à des fins de suivi et de pilotage stratégique, des dialogues stratégiques et de gestion conduits avec les services, une remise sous contrôle de la dépense d'hébergement.

• La loi ELAN du 23 novembre 2018 a instauré l’obligation pour les gestionnaires de CHRS de signer un CPOM avec l’État et leur a permis de s’engager dans une **démarche de transformation qualitative de places de CHU en places de CHRS**. Le passage sous le régime de l’autorisation de places d’hébergement jusqu’là déclarées permet de faciliter et de sécuriser la gestion administrative et budgétaire des opérateurs à travers un versement mensuel des financements de l’État et un engagement de soutien financier sur toute la durée de l’autorisation, c’est-à-dire 15 ans. Ces transformations permettent également d’améliorer la qualité de la prise en charge des personnes, en garantissant un niveau minimum d’accompagnement et des pratiques du travail social.

Ainsi, depuis 2020, 9 548 places CHRS ont été constituées dans le cadre d’une démarche de contractualisation, pour un transfert cumulé de 118 millions d’euros de crédits vers l’enveloppe CHRS sur la période. En 2026, il est prévu que 651 places supplémentaires soient créées, pour un transfert de près de 9 millions d’euros de crédits.

• Le coût moyen unitaire (CMU) d’un CHRS s’élevait à 41,80 €/jour /place en 2024, en baisse de 2,6 % en euros constants depuis 2021 et de 11,6 % hors mesures de revalorisations salariales décidées par le Gouvernement. S’agissant des CHU, la dynamique est similaire puisque le CMU s’élevait à 29,30 €/jour /place, en baisse de 2,7 % en euros constants et de 9 % hors revalorisations. Enfin, pour les nuitées hôtelières, le CMU est en baisse de 11,4 % en euros constant entre 2021 et 2024 pour atteindre 22,10 €/jour /place.

**Des disparités importantes de coûts existent entre gestionnaires selon les types de structures d’hébergement.** Elles s’expliquent principalement par des différences dans les charges fixes (coût de l’immobilier selon les zones ou le statut de propriétaire ou locataire ; économies d’échelle en fonction de la taille de la structure et de l’association gestionnaire ; performance énergétique du bâti ; nature de la convention collective ou d’entreprise) ou dans les projets sociaux des opérateurs qui ont un impact sur les taux d’encadrement et la masse salariale.

• Dans ce contexte, **la DIHAL a engagé une vaste réforme du pilotage et de la tarification des CHRS**. Cette réforme, dont le déploiement aura lieu en 2026, a un double objectif : d’une part, garantir une plus grande équité territoriale dans le financement des places et, d’autre part, maîtriser la dépense publique dans un secteur structurellement sous tension.

Le modèle de tarification actuel prend insuffisamment en compte les besoins réels des personnes hébergées, rallonge les périodes d’hébergement et suscite une pénurie de places. Les gestionnaires souffrent de contrôles chronophages de chaque dépense et d’un manque de souplesse dans les plafonds tarifaires, ne permettant pas, par exemple, de prendre en compte le prix de l’immobilier du lieu d’implantation des CHRS.

**La réforme tarifaire repose sur une logique de tarification à la place, modulée en fonction de facteurs explicatifs objectivés (masse salariale, coûts du bâti, etc.), permettant de justifier certains écarts de coûts entre structures et de les faire converger, le cas échéant. L'objectif étant de répartir plus équitablement les crédits entre structures à enveloppe budgétaire constante, il s'agit donc essentiellement d'une réforme de répartition. Cependant, cette approche, plus centrée sur les moyens que sur les besoins des publics, l'offre de prestations et les résultats, présente un risque d'accentuation des inégalités de traitement entre territoires et publics hébergés.**

- La mise en œuvre de cette réforme tarifaire implique une amélioration du pilotage du parc d'hébergement d'urgence et, partant, une accélération de la **démarche de contractualisation avec les CHRS**. Le déploiement de ces contrats pluriannuels d'objectifs et de moyen (CPOM) permettra aux gestionnaires signataires de bénéficier de marges de manœuvre élargies dans la gestion pluriannuelle de leurs financements (fongibilité budgétaire entre établissements et dispositifs, capacité d'autofinancement unique à l'échelle de l'ensemble des établissements et dispositifs, libre affectation des résultats).

Le cadre contractuel constitue également un levier de responsabilisation des opérateurs, avec l'intégration d'un objectif explicite de taux d'occupation, assorti d'un dispositif de sanction financière. Les instructions budgétaires de la DIHAL fixent en effet depuis 2023 des objectifs de taux d'occupation de 97 % pour les CHRS.

**La réalisation de l'objectif de généralisation des CPOM d'ici 2027 est en bonne voie, puisque fin 2024, 236 CPOM avaient été conclus, correspondant à 45 % des gestionnaires de CHRS et 60 % de l'enveloppe nationale** (en hausse de 8 points pour les deux parts par rapport à 2023).

Le pilotage s'est imposé comme une priorité pour renforcer la performance sociale du secteur compte tenu de la forte hausse de la demande et des dépenses publiques de même que de la vulnérabilité croissante des publics accueillis. Pour le rapporteur, les réformes en cours permettent donc de mieux qualifier les attendus en matière de prestations et de résultats pour réduire les disparités entre gestionnaires, sur la base d'une équation tarifaire (fondée sur plusieurs variables mesurables), d'un référentiel de l'accompagnement et d'indicateurs de performance.

### **3. La sous-budgétisation récurrente n'est pas à la hauteur des enjeux**

#### ***a. Un programme sous-budgété et, par conséquent, sur-exécuté***

Malgré la stabilisation du parc à 203 000 places en moyenne depuis 2021, qui accorde de la visibilité aux gestionnaires et aux services déconcentrés, la soutenabilité du programme 177 n'est pas assurée du fait d'une sous-budgétisation chronique des crédits empêchant de mettre en place un système vertueux de pilotage

sous enveloppe et conduisant, par conséquent, à une surexécution chronique selon la Cour des comptes <sup>(1)</sup>.

• D'une part, **le rapporteur spécial est sceptique quant à la volonté de sincérisation affichée par le Gouvernement pour le programme 177**. Non seulement une ouverture de 160 millions d'euros de crédits sera nécessaire en fin de gestion 2025 pour couvrir les besoins de l'hébergement d'urgence, mais les discussions avec la DIHAL ont révélé la nécessité de compléter le financement prévu en PLF 2026 avec une enveloppe supplémentaire de 110 à 160 millions d'euros pour sincériser réellement la programmation budgétaire. En effet, si 110 millions d'euros de moyens nouveaux sont prévus, dont 81 millions d'euros pour l'hébergement, **le programme sera malgré tout, et à nouveau, sous-budgété**, comme en témoignent les récents rapports de la Cour des comptes et de l'IGF-IGAS-IGA <sup>(2)</sup>.

• D'autre part, **la gestion infra-annuelle du programme est marquée par un calendrier irrégulier de versements aux structures « déclarées »** alors qu'elles font face à des charges croissantes liées à l'évolution du cadre social et salarial applicable. Les gestionnaires, parfois de taille modeste qui opèrent en effet dans un cadre annuel et selon une logique de subvention au « service fait » <sup>(3)</sup>, se trouvent alors confrontés à des problèmes de trésorerie ou de contraction d'activité en raison du caractère tardif ou imprévisible des notifications budgétaires.

La régulation budgétaire infra-annuelle, souvent désorganisée, complique la maîtrise des dépenses et alourdit la charge administrative des services déconcentrés. Le rapporteur spécial s'étonne ainsi de l'importance des mouvements réglementaires intervenus au cours de l'année 2025. **Le maintien d'une réserve de précaution comprise entre 4 % et 5,5 % ces dernières années affecte la programmation budgétaire annuelle** alors que le financement du niveau de parc d'hébergement arbitré par le gouvernement nécessite l'utilisation de l'entièreté des crédits ouverts en LFI et des ouvertures de crédits en gestion.

La Cour des comptes a recommandé à plusieurs reprises d'appliquer un taux de réserve de 0,5 % aux crédits du programme 177 destinés au financement des structures d'hébergement d'urgence et de logement adapté. **Le rapporteur spécial rejoue les recommandations de la Cour en appelant à baisser le taux de réserve en ce qui concerne les crédits du programme 177.**

---

(1) *Les relations entre l'État et les gestionnaires de structures d'hébergement*, p. 41. Cour des comptes, 2024.

(2) *Revue de dépenses sur le budget de l'hébergement d'urgence*, IGF-IGAS-IGA, 16 juillet 2025.

(3) *Les structures « autorisées », ayant le statut d'ESSMS (essentiellement les CHRS), sont gérées selon des principes distincts entraînant un cadre pluriannuel et le versement d'une dotation au douzième.*

### *b. Une gestion budgétaire confrontée à trois dépenses coûteuses*

• **Les revalorisations salariales dites « Ségur »** accordent une prime pérenne de 183 euros nets par mois aux salariés du secteur social. Elles ont été effectuées en deux temps : une première revalorisation en 2022 pour les personnels exerçant à titre principal une fonction socio-éducative, soit 28 000 ETP, pour un coût de 145 millions d'euros pour le programme 177 ; une deuxième revalorisation dite « Ségur pour tous » en 2024 pour l'ensemble des salariés de la Branche Associative de l'action Sanitaire, Sociale et Médico-Sociale (BASSMS) qui n'en avaient pas encore bénéficié – en particulier des personnels administratifs, techniques, de direction ainsi que des personnels des SIAO –, soit 11 000 ETP, pour un coût de 61 millions d'euros en 2025.

Une **convention collective unique étendue (CCUE)** qui fusionnerait les dispositions des conventions collectives de la BASSMS, est actuellement en discussion. Elle permettrait de rénover les parcours de carrière et de faciliter la mobilité professionnelle et l'attractivité dans le secteur associatif sanitaire, social et médico-social, au prix d'une inflation de la masse salariale des employeurs.

En l'absence d'accord, **une fusion administrée des statuts des CHRS avec la Convention Collective Nationale de 1966 (CCN 66) sera effective à partir d'août 2026**. Cette réforme décidée par l'État par un arrêté du 5 août 2021, vise à aligner les conditions de travail, de carrière et de rémunération sur les normes les plus avantageuses dans le secteur. Cette harmonisation se traduit par un surcoût évalué à 70 millions d'euros en année pleine par les associations gestionnaires et à 31 millions d'euros par l'État, soit 13 millions d'euros en 2026.

• **Le programme 177 finance deux dispositifs d'accès au logement des bénéficiaires ukrainiens de la protection temporaire.** Seules 13 000 personnes bénéficient encore d'une intermédiation locative et 1 000 personnes d'un hébergement citoyen fin 2024. Si les dépenses du programme 177 pour l'accès au logement des déplacés d'Ukraine se sont élevées en 2024 à 40,5 millions d'euros, la dotation en la matière a été réduite en PLF 2025 pour s'élever à 24 millions. Dans un contexte d'extinction progressive des dispositifs exceptionnels et d'intégration progressive des déplacés d'Ukraine dans le droit commun, le PLF 2026 consacre une nouvelle baisse sensible des moyens attribués en atteignant 10 millions d'euros. L'objectif est de favoriser l'autonomisation dans leur parcours des bénéficiaires de la protection temporaire (BPT), avec notamment la poursuite du travail de glissement de bail pour les ménages sous-locataires de leur logement, lorsque leur situation le permet.

• Estimant avoir agi face à une carence prolongée de l'État dans l'accueil des personnes sans abri, **certaines collectivités ont d'ailleurs engagé des actions gracieuses ou contentieuses en indemnité**, visant à obtenir la reconnaissance de la carence de l'État et le remboursement des sommes qu'elles ont engagées. Ce mouvement récent fait peser un risque financier sur le budget de l'État, non maîtrisé dans la mesure où les sommes engagées par les collectivités ou leurs établissements

publics ne peuvent être anticipées. L'État a d'ores et déjà été condamné à 2,1 millions d'euros et le cumul des montants pour des affaires en cours d'instruction ou annoncées atteint près de 28 millions d'euros.

*c. Une politique publique victime des insuffisances des autres politiques*

• **La politique de l'hébergement d'urgence est victime des insuffisances des autres administrations**, notamment l'aide sociale à l'enfance, l'administration pénitentiaire, les centres psychothérapeutiques ou les centres d'accueil des demandeurs d'asile. La prise en charge des familles avec des enfants en bas âge rend nécessaire l'adaptation du parc. De même, la croissance des publics à situations administratives complexes (demande de titre de séjour en cours, déboutés de la demande d'asile ou de titre de séjour) explique le recours aux places d'hôtel, la situation de ces personnes ne permettant pas de les orienter vers un logement adapté.

**Cette situation contribue à « emboliser » le parc d'hébergement généraliste.** Ainsi, d'après les données du SI-SIAO, près de 8 000 demandeurs d'asile sont pris en charge au sein de l'hébergement généraliste, auxquels s'ajoutent 11 000 bénéficiaires de la protection internationale. Pourtant, ces publics relèvent légalement du dispositif national d'accueil (DNA) du programme 303.

La loi n° 2018- 778 du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie améliore la connaissance de ces publics et favorise la coordination entre les dispositifs gérés par les ministères de l'intérieur et du logement en prévoyant que les SIAO communiquent mensuellement à l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) la liste des demandeurs d'asile et des réfugiés hébergés dans un dispositif d'hébergement d'urgence.

Cependant, plusieurs facteurs propres au programme 303 continuent d'avoir une incidence majeure sur le programme 177. D'une part, la suppression de 6 500 places du DNA en 2025 par souci d'économies budgétaires se conjugue avec plusieurs politiques restreignant l'accès à l'hébergement du DNA pour entraîner un report de ces publics très vulnérables, au mieux vers le parc d'hébergement généraliste, au pire dans la rue ou en squats. D'autre part, l'amélioration de la fluidité du DNA, grâce à un meilleur pilotage du dispositif, implique une hausse des fins de prise en charge, une priorisation dans l'accès au logement venant en concurrence avec la fluidité de l'hébergement généraliste et dans certains cas un report direct sur l'hébergement de droit commun.

**Il apparaît impératif de réorienter ces personnes demandant l'asile vers les structures adéquates pour qu'elles puissent bénéficier d'un accompagnement adapté à leur situation, à leurs besoins, mais également pour libérer des places au sein du parc d'hébergement généraliste.**

De plus, selon un rapport de l'Observatoire du Samusocial de Paris<sup>(1)</sup>, 20 % des familles en situation irrégulière interrogées pourraient bénéficier d'un accès à un titre de séjour et ainsi libérer leurs places au sein de structures d'hébergement d'urgence généraliste. L'obtention ou le renouvellement d'un titre de séjour est rendu de plus en plus difficile pour des personnes étrangères pourtant intégrées dans la société française, alimentant la saturation du parc d'hébergement d'urgence.

**Au-delà de la seule incidence du DNA, les services déconcentrés doivent renforcer la gouvernance de la politique de l'hébergement d'urgence en associant, à l'échelle départementale, les collectivités territoriales, les bailleurs sociaux, les opérateurs de l'hébergement (dont l'OFII et le SIAO) mais également France Travail, les fédérations professionnelles des métiers « en tension », la CAF, l'ARS ou encore les services du ministère de la justice.**

#### **4. La nécessité d'une stratégie immobilière du parc d'hébergement**

**Le bâti dans lequel opèrent les structures d'hébergement constitue un poste de dépense déterminant**, atteignant en moyenne 20 à 30 % des dépenses des structures, et représente le premier poste d'inflation entre 2018 et 2023. Cette charge dépend notamment du mode d'occupation (propriété, mise à disposition, location), de la localisation, de la qualité du bâti et de la nature des porteurs immobiliers (acteurs à but lucratif ou non lucratif, reflétant des prix plus ou moins proches du marché).

• La DIHAL a récemment lancé un groupe de travail relatif à **l'optimisation de la gestion immobilière du parc d'hébergement par les associations**, lequel a dressé deux constats. D'une part, le modèle actuel de financement de l'hébergement d'urgence par une subvention annuelle obère la projection dans des stratégies patrimoniales d'acquisition visant à réduire les charges liées au bâti. D'autre part, le pilotage très serré par les services de l'État des subventions distribuées limite fortement la Constitution de fonds dédiés et donc les capacités d'investissement des gestionnaires pour entretenir les bâtis.

**Face à cette situation, le rapporteur spécial appelle à conduire une stratégie volontariste pour limiter les charges du bâti sur les structures gestionnaires.** La mission IGF-IGAS-IGA<sup>(2)</sup> préconise de permettre la captation du foncier de l'État disponible, le recours à des baux en deçà des prix du marché via les bailleurs sociaux ou encore la dénonciation des baux manifestement dispendieux au regard des prix de marché.

---

(1) *Les enjeux de la régularisation dans l'hébergement d'urgence, Observatoire du Samusocial de Paris, 2025.*

(2) *Revue de dépenses sur le budget de l'hébergement d'urgence, IGF-IGAS-IGA, 16 juillet 2025.*

Entre 2018 et 2023, la part des structures en location, modèle dominant, a augmenté de 4 points, accentuant la dépendance du budget de la politique publique aux évolutions du marché immobilier. Ce phénomène expose en effet les opérateurs et l'État à une hausse tendancielle des loyers, en particulier lorsqu'ils sont versés à des acteurs à but lucratif et dans des zones tendues.

**• De plus, l'humanisation du parc et les efforts en matière de performance énergétique apparaissent comme deux impératifs qui supposent une stratégie immobilière ambitieuse.**

Le fonds d'humanisation, piloté par la DIHAL et géré par l'ANAH, permet de financer la rénovation de ces structures avec pour objectif d'améliorer les conditions d'accueil. Il est à nouveau doté de 10,3 millions d'euros en 2026 sur le programme 135. Ce programme intègre des travaux de rénovation énergétique pour mieux adapter les bâtiments aux fortes chaleurs et améliorer le confort d'été. Le programme « d'humanisation » permet également de supprimer les dortoirs et d'adapter les structures à l'accueil de familles avec enfants, par la création d'unités de vie et d'espaces communs. Enfin, des travaux sont également entrepris pour l'accueil d'animaux domestiques dans les centres d'hébergement afin de préserver la relation entre la personne hébergée et son animal.

Une attention particulière est portée à la rénovation du parc d'hébergement. Un diagnostic de l'état du bâti a été réalisé en 2025 par la DIHAL et vise à évaluer les besoins de rénovation du parc d'hébergement. Les premiers résultats de cette enquête montrent que les taux de bâtiments fortement énergivores (étiquette DPE entre E et G) et de bâtiments dégradés dans le parc d'hébergement collectif sont élevés, et supérieurs aux taux constatés dans le parc privé et social. D'après l'échantillon collecté, le taux de bâtiments énergivores F et G dans le parc d'hébergement s'élève à 38 %, contre une moyenne de 18,5 % pour les logements dans le parc locatif privé et 8,1 % dans le parc social familial.

**C. LES CRÉDITS EN FAVEUR DU LOGEMENT ADAPTÉ (614,3 MILLIONS D'EUROS) SONT MARQUÉS PAR LA POURSUITE DU DISPOSITIF « LOGEMENT D'ABORD »**

La dotation consacrée au logement adapté ou « accompagné » s'élève à 614,3 millions d'euros, en hausse de 33,2 millions d'euros, et finance les dispositifs de modes de logement abordables avec un accompagnement qui facilite l'accès aux personnes qui rencontrent des difficultés d'accès au logement ordinaire. Il s'agit des dispositifs d'intermédiation locative (dans le parc locatif privé), des pensions de famille et des résidences sociales. La dotation permet également le versement de l'aide à la gestion locative sociale (AGLS) ainsi que de l'aide aux organismes qui logent temporairement des personnes défavorisées (ALT1).

**La Stratégie nationale du « Logement d'abord », portée par la DIHAL depuis 2017**, vise à réduire le recours à l'hébergement d'urgence en privilégiant un accès direct ou rapide au logement autonome ou accompagné pour les personnes sans-abri en situation d'y accéder. **Cette politique permet chaque année d'orienter entre 80 000 et 110 000 personnes sans domicile**, qu'elles soient déjà hébergées dans le parc généraliste ou qu'elles soient sans abri, vers un logement autonome ou accompagné, mais également d'éviter l'entrée en hébergement à un public ciblé, par l'intermédiaire de dispositifs de prévention.

### **1. Les objectifs quinquennaux sont ambitieux mais donnent lieu à d'insuffisantes réalisations**

Le 2<sup>e</sup> plan quinquennal « Logement d'abord » a fixé des objectifs chiffrés en matière de création de places de 2023 à 2027 : 10 000 nouvelles places de pensions de famille ; 25 000 nouveaux logements en résidences sociales en métropole (agrémentés en PLAI) et en outre-mer ; 30 000 nouvelles places d'IML (+ 40 %). Il fixe également l'objectif d'attribuer chaque année un logement social à 10 000 personnes se déclarant sans abri ou en habitat de fortune.

Le recours au parc privé pour compléter le parc social est nécessaire et s'est révélé très dynamique lors du 1<sup>er</sup> plan quinquennal. **La réalisation de l'objectif d'intermédiation locative est en bonne voie, puisqu'à mi-parcours du plan, à l'été 2025, 15 734 places ont été créées**. Le parc de logements en IML financé par l'État représente aujourd'hui 90 000 places. Cependant, sa croissance ralentit en raison d'une mobilisation complexe du parc privé liée au moindre rendement de ces opérations.

La DIHAL impose un coût plafond moyen régional, qui est de 2 375 euros par place et par an. Depuis l'instruction du 4 juin 2018, des indications de coût sont données pour chaque mission financée par l'État (captation, gestion locative adaptée, accompagnement social), permettant à chaque territoire d'adapter les coûts des places d'intermédiation locative selon les stratégies et les caractéristiques locales : public accueilli (familles ou personnes isolées), tension du territoire pour capter des logements dans le parc privé, capacité à faire des opérateurs, etc. Le plafond à l'échelle régionale permet néanmoins de contrôler les coûts et l'enveloppe à l'échelle nationale, et prévient dès lors une trop forte dispersion des coûts.

**La pension de famille, à laquelle le rapporteur spécial est particulièrement attaché, constitue un outil efficace pour les personnes ayant connu un long parcours de rue.** La production de pensions a connu un vrai rebond grâce aux plans « Logement d'abord » pour former un parc de plus de 25 600 places au sein de 1 050 pensions de famille et résidences accueil réparties sur tout le territoire national. **La réalisation de l'objectif de 10 000 places supplémentaires apparaît compromise, puisqu'à mi-parcours du plan, à l'été 2025, seules 3 058 places ont été créées, soit 30 % de l'objectif total.** En effet, de nombreuses opérations sont bloquées du fait de l'absence de foncier disponible, du

renchérissement des coûts de construction et la frilosité des élus locaux. Néanmoins, afin de rattraper ce retard, la DIHAL a mis en place des mesures de nature à permettre la hausse sensible du nombre de nouvelles places d'ici 2027. **Le rapporteur spécial souligne la nécessité d'identifier les freins à la réalisation des objectifs du 2<sup>e</sup> plan « Logement d'abord ».**

## **2. La fluidification des parcours résidentiels doit passer par le respect des obligations des réservataires du logement social**

L'accès au logement des personnes sans domicile est gravement mis en difficulté par le contexte de crise du logement abordable. L'année 2025 accuse ainsi une baisse massive et inquiétante des remises en location dans le parc social. Malgré une augmentation des attributions aux ménages sans domicile, qui traduit un effort majeur de priorisation effectué dans le cadre du 2<sup>e</sup> plan « Logement d'abord », **le rapporteur spécial rappelle que la construction de nouveaux logements constitue la meilleure réponse à la crise du sans-abrisme en France.**

**Le bilan à mi-parcours du 2<sup>e</sup> plan est porteur de résultats encourageants concernant l'accès au logement des plus précaires.** Ainsi, 710 000 personnes ont accédé à un logement depuis 2018 (dont 275 000 depuis 2023), grâce notamment aux 268 000 attributions de logements sociaux réalisés en faveurs de ménages hébergés ou sans-abris (dont 73 000 depuis 2023). La part des attributions de logements sociaux aux publics sans domicile a doublé sur la période pour atteindre 8 % en 2025. La circulaire du 24 juillet 2025 fixant un objectif minimal d'attribution de logements sociaux au bénéfice des ménages de l'hébergement généraliste à 5 % pour les régions hors Île-de-France et à 7 % en Île-de-France devrait permettre de conserver cette dynamique, malgré un contexte difficile de baisse de la rotation dans le parc social.

Par ailleurs, le nombre de **logements très sociaux accompagnés agréés** (PLAI adapté) a doublé depuis 2018, et les forfaits de subvention d'aides à la pierre en 2025 ont été revalorisés. En 2024, 2 110 logements ont été agréés en PLAI adaptés, soit 8,4 % du total des PLAI agréés contre seulement 2,4 % en 2017.

**L'efficacité de la politique d'hébergement repose, à moyen terme, sur sa capacité à fluidifier les parcours**, en orientant vers le logement les personnes autonomes ou stabilisées en situation administrative régulière sur le territoire, qui est une condition d'accès au logement, et en réservant les places d'hébergement aux publics en détresse nécessitant un accompagnement renforcé. À cet égard, la connaissance fine des publics hébergés ou en demande d'hébergement constitue un préalable indispensable à l'adéquation du parc aux besoins et à une plus forte mise en mouvement du parc.

Selon la mission IGF-IGAS-IGA<sup>(1)</sup>, l'accès au logement de 7 000 personnes hébergées à Paris pourrait être accéléré auprès des bailleurs sociaux, si l'ensemble des réservataires de logements sociaux se conformaient à leur obligation législative de respecter les parts d'attribution de ces logements aux publics prioritaires (car remplissant les critères du Dalo). D'ailleurs, le pouvoir de substitution des préfets aux décisions d'attribution de logements sociaux dans le cadre des commissions prévues à cet effet est rarement mis en œuvre.

**Le rapporteur spécial réclame que la DHUP assure davantage le suivi national du respect des obligations des réservataires<sup>(2)</sup>.** En effet, des manquements existent, à l'instar de celui d'Action Logement qui attribue seulement 6 % de ses logements aux bénéficiaires du Dalo alors que son obligation s'établit à 25 % sans qu'aucune mesure de sanction ne découle de cette situation<sup>(3)</sup>.

Par extrapolation, à l'échelle nationale, les personnes évaluées par les travailleurs sociaux comme pouvant intégrer un logement dès aujourd'hui sont estimées par la mission entre 17 000 et 33 000 personnes, sur la base des chiffres de la DIHAL d'octobre 2024 sur le statut administratif des personnes hébergées et du nombre de personnes hébergées en attente de logement à Paris.

### **3. Il apparaît nécessaire d'intensifier la mise en œuvre de dispositifs innovants**

Depuis le lancement du programme « **Engagés pour la mobilité et l'insertion par le logement et l'emploi** » (EMILE), initié dans le cadre du Pacte des solidarités, plus de 800 personnes volontaires résidant en zone tendue et qui rencontrent des difficultés d'accès au logement et d'insertion professionnelle ont pu être accompagnés vers un département d'accueil partenaire qui dispose d'opportunités d'emploi et de logement. Le dispositif répond ainsi aux enjeux de saturation du parc d'hébergement de l'Île-de-France et de Lyon, aux territoires disposant de logements vacants et aux tensions de recrutement des employeurs locaux. Le ratio du coût par candidat, rapporté à la complexité de l'accompagnement pour un nouveau projet de vie, est largement bénéfique puisque le coût annuel net est de 2 304 euros par personne, sans compter les coûts évités comme ceux liés à la sortie du RSA par exemple. Néanmoins, le programme, qui se caractérise par le faible nombre de personnes concernées et une ingénierie complexe à mettre en œuvre, doit encore être perfectionné pour trouver un modèle permettant un passage à l'échelle. Le coût budgétaire annuel est de 3,2 millions d'euros, financé par les programmes 103, 104 et 177.

---

(1) *Revue de dépenses sur le budget de l'hébergement d'urgence, IGF-IGAS-IGA, 16 juillet 2025.*

(2) *Le droit au logement opposable, une priorité à restaurer, Cour des comptes, janvier 2022.*

(3) *ANCOLS, Note relative à l'obligation d'attribution de logements aux ménages Dalo ou prioritaires, du secteur de la participation des employeurs à l'effort de construction, 2022.*

La DIHAL pilote également le **programme COACH** dans six villes, qui propose un accompagnement « Emploi d’abord » à des personnes hébergées en CHRS et vise à décloisonner les acteurs de l’emploi et du logement sur le territoire.

Par ailleurs, le PLF 2026 poursuit le financement du dispositif « **Un chez soi d’abord** » qui permet de proposer un accès direct au logement à des personnes sans-abri qui souffrent de troubles psychiques sévères, d’addictions et de problèmes de santé somatique, et des difficultés majeures d’insertion. 39 sites généralistes dont 21 sites « Villes moyennes » (3 065 places) et 6 sites réservés aux jeunes (400 places en 2025 avec un objectif de 600 places en 2027) ont été ouverts. Ces dispositifs sont cofinancés à 50 % par l’assurance maladie. Les résultats positifs (amélioration de la santé mentale, stabilité du logement, réduction de la consommation de substances, participation à l’éducation ou à l’emploi, coûts sociaux réduits) concourent à l’intensification de ce dispositif innovant.

**Les besoins en matière d’accompagnement en santé mentale** auprès des personnes en hébergement d’urgence demeurent importants et requièrent des accompagnements au long cours. Le rapporteur spécial appelle à ce que ce public vulnérable fasse l’objet d’une attention soutenue, au-delà de la priorité accordée à la santé mentale comme « grande cause nationale » en 2025.

Mis en œuvre sur l’ensemble du territoire national, le Plan Logement d’abord s’adapte aux différentes réalités et particularités locales. 44 collectivités territoriales ont été reconnues « **territoires de mise en œuvre accélérée du Logement d’abord** » dans le cadre de deux appels à manifestation d’intérêt en 2018 et en 2021 et s’engagent pour une action volontariste aux côtés de l’État au service de la résorption du sans-abrisme. Appuyées financièrement par l’État à hauteur de 16 millions d’euros par an, ces collectivités constituent des laboratoires d’innovations pour repérer et essaimer les bonnes pratiques en matière de lutte contre le sans-abrisme. Les résultats probants obtenus sur ces territoires mériteraient d’être généralisés, à l’instar de la création de plateformes territoriales de captation de logements du parc privé.

#### **4. La réforme de l’aide à la gestion locative sociale (AGLS) permet de soutenir les résidences sociales**

**Les gestionnaires de résidences sociales bénéficient de l’aide à la gestion locative sociale (AGLS)** dont la perception est conditionnée à la mise en place d’un projet social par la structure en apportant des réponses adaptées aux besoins des résidents, qu’il s’agisse d’un retour à l’autonomie, d’un accompagnement dans le parcours résidentiel ou d’une aide à l’accès au logement de droit commun. Le public accueilli est très divers dans ces résidences puisqu’il concerne des jeunes en insertion professionnelle, des personnes isolées ou encore des travailleurs migrants.

La DIHAL a fait le constat – partagé avec les fédérations représentatives du secteur et avec les services déconcentrés de l’État – d’une aide inégalement répartie, peu lisible, et peu adossée à des objectifs concrets de contribution aux politiques

publiques. La réforme de l'octroi de l'AGLS a été conçue pour résoudre ces problèmes. Elle s'accompagne également d'un renforcement des liens entre les résidences sociales et les SIAO, via la mise à disposition des logements relevant du contingent préfectoral.

**La révision des règles d'attribution et de calcul de l'AGLS**, présentée dans la circulaire du 9 mai 2025, vise à assurer une répartition plus équitable de l'aide, à garantir une plus grande lisibilité et visibilité pour les gestionnaires, et à recentrer le dialogue entre l'État et les gestionnaires sur la mise en œuvre de la gestion locative sociale et du projet social. Elle permet de systématiser le versement de l'aide à toutes les résidences sociales existantes et aux nouvelles résidences dès leur ouverture, ce qui permet de faciliter la programmation des investissements en amont et assure au gestionnaire une ressource pérenne pour financer les moyens humains mis en œuvre.

L'aide repose désormais sur un forfait par logement et par jour, selon deux grilles socles pour les résidences généralistes d'une part, et pour les FJT d'autre part. Pour ces dernières, un complément d'AGLS est octroyé correspondant à 30 % de la prestation de service FJT versée par la CAF en matière d'accompagnement socio-éducatif.

**Le rapporteur spécial est satisfait par l'esprit de cette réforme, attendue par les gestionnaires de résidences sociales, mais regrette l'absence de crédits suffisants pour la mettre en œuvre au sein du PLF 2026 puisque le gel des prestations sociales décidé par le Gouvernement privera le secteur de 6 millions d'euros de CP.**

Le deuxième plan Logement d'abord fixe également comme objectif de relancer la production de résidences sociales. **La réalisation de l'objectif de résidences sociales est en bonne voie, puisqu'à mi-parcours du plan, fin 2024, 11 020 agréments PLAI ont été délivrés, soit 44 % de l'objectif quinquennal.** Il existe à ce jour 1 888 résidences sociales (1 262 résidences généralistes et 626 résidences ayant également le statut de foyer de jeunes travailleurs) qui comptent 147 000 logements. Par ailleurs, les FJT ont vocation à moyen terme à être transformés en résidences sociales dans le cadre du Plan de traitement des foyers de travailleurs migrants (PTFTM), lancé en 1997. Au 1<sup>er</sup> janvier 2024, 96 structures de FTM restent à transformer, représentant plus de 20 000 places.

### **III. LE PROGRAMME 109 EST MARQUÉ PAR UNE MESURE DE GEL DES AIDES AU LOGEMENT**

Le programme 109 est composé de deux actions :

– l'action 01 – *Aides personnelles* – assure le versement de la subvention d'équilibre de l'État au Fonds national d'aide au logement (FNAL), soit 16 116 millions d'euros en 2026 (contre 16 703 millions d'euros en LFI 2025 soit une importante baisse de 587 millions d'euros) ;

– l'action 02 – *Information relative au logement et accompagnement des publics en difficulté* – porte la subvention perçue par chaque agence départementale d'information sur le logement (ADIL) et l'Agence nationale pour l'information sur le logement (ANIL). Ce soutien de l'État est stable en PLF 2026 (9,4 millions d'euros, comme en 2025). En 2024, les ADIL ont délivré 880 000 consultations juridiques, fiscales et financières et plus de 75 000 conseils en matière de rénovation énergétique.

L'article 3 de la loi organique n° 2021-1 836 du 28 décembre 2021 ne permet plus d'affecter au FNAL les produits des cotisations employeurs pour le financement de l'ALS et de la taxe sur les bureaux (TSB). Le PLF 2025 avait donc consacré la rebudgétisation de ces taxes affectées : les APL sont désormais entièrement financées par la contribution de l'État au FNAL.

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

#### **A. LES CRÉDITS EN FAVEUR DES AIDES PERSONNALISÉES AU LOGEMENT SONT EN FORTE CONTRACTION, EN LIEN AVEC LE GEL DE LEUR MONTANT LORS DE CETTE « ANNÉE BLANCHE »**

À travers le système des aides personnelles au logement, le Gouvernement poursuit l'objectif de **favoriser l'accès à un logement décent des ménages à revenus modestes** et leur maintien dans le logement. Ces prestations concernent l'aide personnalisée au logement (APL), l'allocation de logement à caractère social (ALS), l'allocation de logement à caractère familial (ALF) ainsi que la prime de déménagement (pour les bénéficiaires de l'APL ou de l'ALF). Selon les chiffres communiqués par la Cnaf, **5,683 millions de ménages étaient bénéficiaires des aides au logement en 2024**.

Les aides personnelles au logement figurent parmi les aides sociales les plus redistributives. Leur barème dégressif conduit à une diminution de l'aide quand les revenus augmentent, sans pour autant induire d'effet de seuil. Par ailleurs, leur ciblage social est très marqué : **88 % des ménages locataires bénéficiaires (hors étudiants) ont des revenus inférieurs au SMIC net**.

Le coût des APL 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 de la contemporanéisation du calcul des aides en 2021.

**La diminution du coût des aides depuis 2017 a ainsi été de 2,4 milliards d'euros en euros courants et 5,1 milliards d'euros en euros constants.**

**La baisse des crédits entre la LFI 2025 et le PLF 2026, à hauteur de 587 millions d'euros, s'explique par plusieurs effets :**

– la hausse de la RLS à 1,3 milliard d'euros pour 2026 (contre 1,1 milliard d'euros en 2025) conduisant corrélativement à une moindre dépense de 200 millions d'euros sur le programme 109 ;

– deux mesures de l'article 67 du PLF 2026 générant 208 millions d'euros d'économies ;

– le tendanciel issu des modèles de prévision expliquant le reste de la baisse de crédits entre 2025 et 2026, soit 179 millions d'euros.

Afin de contribuer à l'effort de redressement des finances publiques, **l'article 67 du PLF 2026 déroge exceptionnellement à la revalorisation des paramètres de dépense de logement des APL** ayant lieu chaque année au 1<sup>er</sup> octobre. Ce gel transversal touchera l'ensemble des 5,7 millions de bénéficiaires des APL et sera complété par une mesure réglementaire permettant de geler la revalorisation des paramètres de ressources des APL ayant lieu chaque année au 1<sup>er</sup> janvier. Ce gel permettra une économie budgétaire estimée à 108 millions d'euros en 2026 mais affectera le taux d'effort des ménages les plus modestes.

De plus, **l'article 67 exclut du bénéfice des APL les étudiants étrangers extra-communautaires ne bénéficiant pas d'une bourse sur critères sociaux (BCS)** de l'enseignement supérieur dès le 1<sup>er</sup> juillet 2026. L'économie budgétaire engendrée est évaluée à 100 millions d'euros en 2026, soit 200 millions d'euros en année pleine. Environ 100 000 étudiants seraient concernés, pour une perte mensuelle de 165 euros en moyenne.

## **B. LA LUTTE CONTRE LA FRAUDE ET L'INDÉCENCE APPELLE UN EFFORT SOUTENU DE LA PART DES CAF, EN MANQUE DE MOYENS**

Les caisses d'allocations familiales (CAF) sont aujourd'hui chargées du calcul et du versement des aides personnelles au logement. La **convention d'objectifs et de gestion (COG) 2023-2027** renforce le rôle des CAF en la matière.

### **1. Les efforts dans la lutte contre la fraude aux APL doivent être maintenus**

**Le rapporteur spécial souligne le renforcement de l'action des CAF dans la lutte contre la fraude et les indus des aides personnelles au logement ces dernières années.** Les indus peuvent être générés de manière involontaire par les allocataires alors que la fraude se caractérise par l'intentionnalité de l'auteur pour un acte dont la matérialité est prouvée. Dans le cas des aides au logement, le caractère indu voire frauduleux de l'aide peut être lié à divers facteurs (déclaration de domiciliation, situation conjugale, etc.).

L’organisation de la lutte contre la fraude au sein du réseau des Caf était historiquement dirigée contre les escroqueries individuelles. **La démarche a récemment été complétée pour lutter contre des phénomènes nouveaux, en particulier la « fraude à enjeux ».** Cette dernière, plus complexe, en bandes organisées et parfois réalisée à une échelle importante, interdépartementale, régionale ou nationale, utilise des mécanismes originaux et sophistiqués (usurpation d’identité ou d’identité bancaire par exemple). Elle est susceptible d’entraîner un préjudice supérieur à 10 fois la fraude moyenne (autour de 100 000 euros). Cette fraude à enjeux relève plus de comportements collectifs de prédation que d’un opportunisme de situation.

**Ainsi, la création d’un service national de lutte contre la fraude à enjeux (SNLFE) en 2021 permet de renforcer la politique de contrôle.** Ce service, composé de 43 contrôleurs nationaux spécialisés (CNS) aux profils différents (data scientists, juristes, enquêteurs), enquête et alimente les 700 contrôleurs sur place et les contrôleurs sur pièces des Caf, et apporte une expertise face aux menaces de fraudes organisées. En 2024, les Caf ont réalisé plus de 20 000 contrôles issus d’un ciblage du SNLFE, ce qui a permis de détecter 166 millions d’euros de préjudices frauduleux (soit 37 % du montant total des préjudices détectés par les Caf), contre 48 millions d’euros en 2021. La principale cible en termes de volume et de préjudice détecté consiste en la fraude à la résidence.

**Le SNLFE a vu ses prérogatives évoluer significativement à partir de la mi-2025**, avec l’octroi officiel de pouvoirs de police judiciaire (agents habilités à constater certaines infractions pénales, à mener des perquisitions ou des auditions) et d’un cadre légal pour mener des enquêtes sous pseudonyme (agents autorisés à interagir de manière dissimulée en ligne et à infiltrer discrètement des réseaux frauduleux afin de recueillir des preuves numériques essentielles).

**Le rapporteur se félicite de la montée en puissance de cette cellule opérationnelle qui permet de lutter efficacement contre la croissance de ces fraudes à enjeux, tant en matière de moyens (contrôles effectués) que de résultats (fraudes détectées).**

**La lutte contre la fraude s’appuie également sur l’automatisation des contrôles et l’échange de données.** En 2022, une convention a été signée entre la DGFIP et la Cnaf permettant à la branche famille d’avoir accès à de nouvelles bases de données, au moyen de trois portails : Ficovie pour les contrats de capitalisation et de placement ; Patrim pour les ventes immobilières ; BNDP pour les données patrimoniales. Ces portails sont utilisables en matière de contrôle et de recouvrement, dans le seul cadre de la lutte contre la fraude. Expérimenté en 2023, l’accès au fichier des comptes bancaires et assimilés (Ficoba), qui permet de réaliser une consultation, en temps réel, de l’identité du titulaire d’un compte et du bénéficiaire des prestations, a été déployé en 2024. Parallèlement, des expérimentations partenariales ont été lancées avec l’Urssaf Caisse nationale, Pôle Emploi et la mission interministérielle de coordination anti-fraude (Micaf).

**Les Caf ont effectué plus de 31,5 millions de contrôles** pour 6,35 millions d'allocataires en 2024, en baisse de près de 6 % par rapport à 2023, mais **avec une efficacité renforcée** comme en témoigne la hausse de 5 % des fraudes détectées, pour un montant plus élevé, en augmentation de 20 %, soit 449 millions d'euros de préjudices frauduleux détectés pour la branche famille dans son ensemble. **Sur le champ des prestations d'aides au logement, les 16 564 fraudes détectées ont représenté 53 millions d'euros en 2024** contre 45 millions d'euros en 2023. Ces contrôles ont également permis de détecter 1,68 milliard d'euros d'indus ou de rappels, en progression de 5,7 % par rapport à 2023. Si les 29 millions de contrôles automatisés permettent de traiter un nombre important de dossiers, les 2,5 millions de contrôles sur place demeurent plus efficaces car, par définition, plus ciblés. **Ces résultats illustrent la stratégie de contrôle de la CNAF qui adapte la nature du contrôle selon l'évaluation du risque.**

L'indicateur de risque résiduel à 24 mois mesure la part des montants de prestations versées conformément aux lois et règles en vigueur, à partir de l'enquête d'évaluation du paiement à bon droit. Il s'agit d'une estimation des taux d'indus et de rappels liés à des informations erronées dans le dossier de l'allocataire mais non détectées par les Caf en moyenne 24 mois après le mois de droit. Au titre de la période d'octobre 2022 à mars 2023, **entre 91,7 % et 95,9 % des APL sont versées « à bon droit » sur cette période** (avec un risque d'erreur de 5 %).

Enfin, en 2024, au niveau de la branche famille, 31 000 allocataires ont été sanctionnés par une pénalité, 14 000 ont fait l'objet d'un avertissement et 3 361 ont fait l'objet de poursuites pénales. Le montant total des pénalités s'élève à 24 millions d'euros, en baisse de 5 % par rapport à 2023.

## **2. La COG 2023-2027 est appliquée par la CAF pour contrôler les logements**

**La CNAF est également chargée du contrôle de la non-décence des logements qui engage la responsabilité des propriétaires.** L'action des CAF en matière de lutte contre l'habitat indigne et non décent s'inscrit dans une démarche globale de prévention et de traitement des situations d'impayés et de non-décence des logements, en lien avec les objectifs fixés par la COG 2023-2027.

Les allocations logement ne peuvent être versées que si le logement occupé respecte les critères de décence prévus à l'article R. 822-24 du code de la construction et de l'habitation (CCH). Si l'organisme payeur des APL constate que le logement ne satisfait pas à ces caractéristiques de décence, il suspend le versement et procède à la **conservation de l'aide** (selon les termes de l'article L. 843-1 du CCH) dans l'attente de la mise en conformité du logement par le propriétaire. Pendant la période de conservation, seul le montant résiduel du loyer (soit le montant total du loyer duquel est soustrait le montant de l'allocation logement) reste à la charge du locataire. Une fois la mise en conformité du logement réalisée, le montant d'aide conservé est débloqué et versé soit directement au bailleur en cas de tiers-payant, soit à l'allocataire. Dans le cas contraire, l'aide est définitivement perdue. L'aide personnalisée au logement n'est pas concernée par ce dispositif.

La branche famille s'est vue dotée d'une **enveloppe de 5 millions d'euros par an à compter de 2024** pour la réalisation de ces **diagnostics**. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2023, le non-respect du critère de performance énergétique minimale prévu à l'article R. 823-2 du CCH justifie la mise en place d'une procédure de conservation des aides pour non-décence du logement (article R. 843-4 du CCH). Les CAF sont dorénavant habilitées, **dès lors qu'un logement ne respectant pas les critères de décence leur est signalé, à demander le diagnostic de performance énergétique (DPE) lors des contrôles réalisés afin de vérifier la classe énergétique du logement.**

Contrairement aux années passées, le dispositif connaît une activité en légère hausse. Celle-ci est passée de près de 4 000 nouvelles conservations enregistrées en 2022 à près de 5 200 en 2024, soit une hausse de 30 %. L'efficacité du dispositif peut être caractérisée par le volume de conservations « libérées », rapporté au nombre total de sorties du dispositif. En 2024, parmi les 4 900 sorties de conservation, 4 500 faisaient suite à la mise aux normes de décence du logement dans les délais requis, soit 91 % des conservations. Ce taux élevé, bien qu'en baisse de 4 points par rapport à 2023, suggère que cet outil constitue un levier efficace pour la mise aux normes de décence d'un logement dès lors qu'un problème de cette nature est détecté.

## SECONDE PARTIE : EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS

### Article 67

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

##### **Résumé du dispositif proposé**

- Le présent article vise à déroger à la revalorisation annuelle des paramètres de dépenses de logement des APL, revalorisés habituellement au 1<sup>er</sup> octobre de chaque année (les paramètres de ressources étant revalorisés au 1<sup>er</sup> janvier de chaque année par décret).
- Il restreint l'accès aux APL aux étudiants étrangers non ressortissants d'un État membre de l'Union européenne, d'un autre État partie à l'Accord sur l'Espace économique européen ou de la Confédération suisse en les réservant aux titulaires d'une bourse d'enseignement supérieur sur critères sociaux.

L'article 67 du présent projet de loi de finances propose des mesures d'économies dans un contexte budgétaire contraint. Il s'agit, d'une part, d'une mesure transversale de stabilisation de la progression des dépenses de prestations sociales, dont les APL, et d'autre part, d'une mesure ciblée de rationalisation de la dépense publique pour les étudiants aisés en mobilité internationale.

### **I. STABILISATION DU MONTANT DES AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT**

#### **A. DROIT EXISTANT**

En loi de finances initiale pour 2025, les dépenses d'aides personnelles au logement (hors frais de gestion) étaient de 17 006 millions d'euros. Leur évolution est dépendante du tendanciel (évolution naturelle et impact des revalorisations) et des paramètres macroéconomiques, dont les facteurs suivants :

- la revalorisation des paramètres de dépense de logement ;
- la revalorisation des forfaits applicables aux ressources des étudiants ;
- la revalorisation de l'abattement forfaitaire sur les ressources dit « R0 » ;
- l'évolution de la situation de l'emploi.

Les paramètres de ressources des APL sont revalorisés au 1<sup>er</sup> janvier de chaque année (dispositions réglementaires) et les paramètres de dépenses de logement sont revalorisés au 1<sup>er</sup> octobre de chaque année (dispositions législatives).

### **Les règles de calcul des aides personnelles au logement<sup>(1)</sup>**

Les règles de calcul en vigueur des aides personnelles au logement peuvent être formalisées de la manière suivante.

$$\text{APL versée} = L + C - (P0 + Tp * (R - R0)) - 5$$

**L** désigne le loyer éligible, correspondant au loyer principal pris en compte dans la limite d'un plafond fixé par arrêté en fonction de la zone géographique et de la composition familiale, à partir desquels il y a d'abord dégressivité puis annulation des APL. Concrètement, si le loyer réel de l'allocataire est supérieur au loyer plafond, le montant retenu pour le calcul est celui du plafond pertinent. En sus, deux seuils de loyers ont été créés en 2016 (premier seuil à partir duquel l'aide est dégressive, deuxième seuil à partir duquel l'aide est annulée) pour lutter contre les loyers élevés et favoriser l'optimisation de l'occupation du parc de logements, selon les capacités financières et la taille des ménages. **Les aides personnelles au logement et le niveau des loyers sont aujourd'hui décorrélés, la grande majorité des loyers du parc privé étant supérieurs aux plafonds fixés.**

**C** désigne le montant des charges forfaitaires, dit « forfait charges », qui dépend de la composition du foyer.

**P0** désigne la participation minimale du ménage.

**R** représente les ressources du ménage, arrondies à la centaine d'euros supérieure. Pour les étudiants et depuis la réforme du versement contemporain des aides, **R** est remplacé par une constante dite **montant forfaitaire de ressources applicable aux étudiants**. Il est à noter que **les ressources des parents ne sont pas prises en compte dans le calcul des aides pour les étudiants bénéficiaires rattachés à leur foyer fiscal**.

**R0** est un abattement forfaitaire appliqué aux ressources du ménage, son montant étant donc déduit de celui des ressources du bénéficiaire.

**Tp** représente le taux de prise en compte des ressources du ménage, calculé en fonction de la composition du foyer, du loyer éligible **L** et d'un loyer de référence.

**Les paramètres de dépenses (variables L et C) ainsi que le montant forfaitaire de ressources applicable aux étudiants sont normalement revalorisés chaque année suivant l'évolution de l'indice de référence des loyers (IRL), qui correspond à la variation de la moyenne, sur les douze derniers mois, de l'indice des prix à la consommation hors tabac et hors loyers (IPC). La variable R0 est quant à elle revalorisée selon l'indice des prix à la consommation hors tabac (IPC).**

Actuellement, les paramètres logement sont revalorisés à la date du 1<sup>er</sup> octobre de chaque année en application de l'article L. 823-4 du code de la construction et de l'habitation. À partir du 1<sup>er</sup> janvier 2008, conformément à l'article 26 de la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale, les paramètres représentatifs de la dépense de logement entrant dans le calcul des APL sont indexés

---

(1) *Les règles de calcul diffèrent dans un certain nombre de cas particuliers : les personnes résidant en foyers, les ménages bénéficiant de l'APL accession.*

chaque année sur l'évolution de l'indice de référence des loyers (IRL). Auparavant, cette indexation n'était pas prévue par les textes et n'était donc pas systématique.

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2014, la revalorisation annuelle des paramètres de dépenses de logement a lieu au 1<sup>er</sup> octobre, et non plus au 1<sup>er</sup> janvier, conformément à l'article 121 de la loi n° 2013-1 278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014 et à l'article 77 de la loi n° 2013-1 203 du 23 décembre 2013 de financement de la Sécurité sociale pour 2014.

## **B. DROIT PROPOSE**

Il s'agit d'une dérogation aux dispositions de l'article L. 823-4 du code de la construction et de l'habitation pour l'année 2026. Elle devra être accompagnée d'une mesure réglementaire de dérogation, pour 2026, aux dispositions des articles D. 823-17, D. 822-21, D. 863-5 et D. 863-7 du code de la construction et de l'habitation.

Le gel de la revalorisation, dont le niveau dépendra du niveau exact de l'indice des prix à la consommation harmonisé (IPCH) en 2026, aura donc comme impact une non-revalorisation de quelques euros par mois selon les situations<sup>(1)</sup>. À ce jour, l'IPCH est envisagée à 1,1 % en 2026 et à 1,75 % entre 2027 et 2029.

La stabilisation des dépenses d'APL, en intégrant l'effet des dispositions de nature réglementaire envisagées, représenterait pour 2026 une économie de l'ordre de 100 millions d'euros, et de 200 millions d'euros supplémentaires pour 2027 et 2028, l'écart entre 2026 et 2027 s'expliquant par la revalorisation des paramètres de dépenses de logement au 1<sup>er</sup> octobre tandis que les paramètres de ressources sont revalorisés au 1<sup>er</sup> janvier.

## **II. RECENTRAGE DES APL AUX ETUDIANTS EXTRACOMMUNAUTAIRES**

### **A. DROIT EXISTANT**

En application de l'article L. 822-2 du code de la construction et de l'habitation, sont éligibles à l'APL les personnes de nationalité française et de nationalité étrangère remplissant les conditions prévues par les deux premiers alinéas de l'article L. 512-2 du code de la Sécurité sociale. Les APL versées aux étudiants représentent 2 milliards d'euros de dépenses par an. Ces aides bénéficient à hauteur de 12 % à des étudiants étrangers non communautaires.

Le forfait ressources du calcul des APL pour les étudiants est déterminé aux articles R. 822-20 et D. 822-21 du code de la construction et de l'habitation, et le forfait est déterminé à l'article 6 de l'arrêté du 27 septembre 2019 relatif au calcul des APL et de la prime de déménagement.

---

(1) À titre d'illustration, cette mesure impliquera une non-revalorisation à hauteur de 5 euros pour un couple avec deux enfants ayant un loyer de 600 euros et une base ressources annuelle de 14 000 euros.

## B. DROIT PROPOSE

Le présent article prévoit de rationaliser le bénéfice des APL allouées aux étudiants extra-communautaires. Ces aides ne sont aujourd’hui pas ciblées<sup>(1)</sup>, et bénéficient à des étudiants en mobilité internationale dont la situation financière personnelle ou familiale est déjà satisfaisante. Le recentrage de ces aides sur les étudiants extra-communautaires boursiers permettra de réserver le bénéfice des APL à un public précaire s’installant durablement sur le territoire. L’exclusion des étudiants communautaires boursiers serait en revanche contraire au droit de l’Union européenne.

Les étudiants extra-communautaires qui viendraient étudier en France, non titulaires d’une bourse d’enseignement supérieur sur critères sociaux, ne bénéficieront plus d’APL à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2026, ce qui représente une perte mensuelle moyenne de l’ordre de 165 euros.

La modification des publics éligibles aura pour incidence un moindre besoin de financement du Fonds national des aides au logement (FNAL) par le programme 109 estimé à 100 millions d’euros pour 2026. En effet, en 2024, 852 000 étudiants étaient bénéficiaires des APL. Sur les 130 700 étudiants étrangers bénéficiant d’APL, 100 000 sont des étudiants extra-communautaires non boursiers. L’économie réalisée s’élèvera donc à 100 millions d’euros pour une mise en œuvre à compter du 1<sup>er</sup> juillet, soit 200 millions d’euros en année pleine.

---

(1) *Cour des comptes, Évaluation de l’attractivité de l’enseignement supérieur français pour les étudiants internationaux, 2025.*

## EXAMEN EN COMMISSION

*Lors de sa réunion de 14h30, le jeudi 6 novembre 2025, la commission des finances a examiné les crédits de la mission Cohésion des territoires et entendu M. François Jolivet, rapporteur spécial des crédits des programmes 109, 135 et 177.*

*Après avoir examiné les amendements de crédits et adopté 14 d'entre eux et avec un avis positif du rapporteur spécial, la commission a adopté les crédits de la mission Cohésion des territoires ainsi modifiés.*

*En revanche, elle n'a pas adopté l'article 67 du projet de loi de finances pour 2026.*

**M. le président Éric Coquerel.** Chers collègues, je veillerai à ce que la défense des amendements porte bien sur leur contenu et je n'hésiterai pas à intervenir dans le cas contraire. Je vous remercie d'en informer nos collègues qui ne sont pas commissaires aux finances.

**M. François Jolivet, rapporteur spécial (*Logement et hébergement d'urgence*).** Le logement ne peut être réduit au statut de marchandise : il est avant tout un droit fondamental et un pilier du pacte républicain. Parce que se loger est aux yeux des Français la première sécurité, c'est aussi leur première préoccupation.

C'est dans le logement que se construisent les repères, les solidarités et les parcours de vie. Le logement est également le révélateur de nos fractures contemporaines : augmentation des loyers et des charges, pénurie de logements sociaux et de logements privés, crise de la construction neuve, précarité énergétique, logements abandonnés, tombant en ruine et pourrisant les territoires ruraux à cause de successions bloquées par des indivisions. Tout cela illustre la forte tension existant entre la promesse d'un logement pour tous et la réalité vécue par des millions de Français.

Depuis seize ans, l'histoire de la politique du logement est, hélas, un rendez-vous manqué. La crise du logement que nous vivons depuis trente ans est d'une gravité inédite : 2,8 millions de ménages sont demandeurs d'un logement, social ou non ; 28 000 personnes appellent chaque semaine le 115 pour obtenir une place d'hébergement. Parallèlement, à peine 270 000 logements auront été mis en chantier en 2025, soit 25 % de moins que la moyenne des cinq dernières années. La production de logement social est également menacée, puisque plus de la moitié correspond aux ventes en état futur d'achèvement (Vefa). Autrement dit, quand les promoteurs se cassent la figure, le logement privé se casse la gueule et le logement social avec lui.

Chaque logement non construit, c'est une famille qui reste en attente, des emplois qui disparaissent et des recettes fiscales en moins. C'est aussi, parfois, un étudiant qui renonce à la formation d'excellence dans laquelle il a été accepté faute d'avoir trouvé un logement en région parisienne ou dans une autre grande métropole.

Le diagnostic que je vous livre est conforté par les auditions de nombreux acteurs du secteur. Il nécessite à la fois un plan d'action dicté par l'urgence et une réflexion de fond pour inventer un nouveau modèle de production de logements, qui encourage la détention longue et conserve la vocation du logement à une exclusive occupation familiale.

De premières mesures bénéfiques ont été mises en œuvre en 2025 : l'exonération des DMTG (droits de mutation à titre gratuit) pour l'achat d'un logement neuf ; l'élargissement du PTZ (prêt à taux zéro) à tous les territoires ; l'adoption de l'amendement relatif aux donations ; les modifications du calcul du DPE (diagnostic de performance énergétique), qui ont évité le retrait du marché de logements.

Dans la version initiale du projet de loi de finances (PLF) pour 2026, le gouvernement a refusé de relever le défi du logement. Toutefois, il s'est ressaisi en déposant un amendement visant à créer un nouveau dispositif d'investissement locatif ; tous les groupes s'accordent cependant à considérer que celui-ci n'est pas à la hauteur des attentes. Je crois à une coalition sans frontière partisane pour trouver un bon équilibre entre relance économique et solidarité.

J'ai déposé plusieurs amendements en ce sens, ayant pour objectif la création d'un amortissement fiscal forfaitaire à hauteur de 3,5 %, circonscrit à 80 % de la valeur du logement, plafonné à 10 000 euros par an et limité à deux logements par foyer. Ce dispositif ne s'appliquerait qu'en cas de détention du bien pour une durée de vingt ans et à la condition de fixer des plafonds de ressources pour les entrants. J'attends des discussions constructives à l'occasion de son examen en séance. Il nous faut agir, car tous les acteurs de la filière du logement nous regardent et s'inquiètent, des industriels fabricants de matériaux aux demandeurs de logement.

Les programmes 135, 109 et 177 concernent les politiques de l'hébergement, les aides au logement et le soutien aux politiques d'urbanisme, de construction et de rénovation. Les budgets correspondants, en baisse, s'élèvent à 21,1 milliards d'euros ; cela représente une économie de 200 millions d'euros en crédits de paiement par rapport à la loi de finances pour 2025.

Dans le programme 109, les APL (aides personnalisées au logement) seront gelées en 2026 au titre de l'année blanche, permettant une économie de 108 millions d'euros. L'article 67 du PLF exclut du bénéfice des aides au logement les étudiants étrangers extracommunautaires non boursiers, dès le 1<sup>er</sup> juillet 2026, dégageant une économie budgétaire évaluée à 100 millions d'euros.

Le programme 135 porte sur la politique prioritaire de rénovation énergétique du parc résidentiel français : c'est le chantier du siècle, ni plus ni moins. Depuis 2021, le dispositif MaPrimeRénov' a entraîné 41 milliards d'euros de travaux et la rénovation de 2,6 millions de logements, dont 2,2 millions de rénovations dites monogeste et 400 000 rénovations globales. L'objectif annuel de 200 000 rénovations globales de passoires thermiques classées E, F ou G est ambitieux, mais les moyens sont sur la table.

L'Anah (Agence nationale de l'habitat) n'a pas été victime d'une fraude aussi importante qu'annoncée : à ce jour, l'Anah évalue la fraude évitée sur MaPrimeRénov' par geste à 90 millions d'euros, et sur MaPrimeRénov' globale à 57 millions d'euros, très loin des accusations fantaisistes de 300, 400, 600 millions d'euros...

Des amendements visent à permettre au fonds national des aides à la pierre (Fnap) d'obtenir les ressources qui lui manquent ; les autorisations d'engagement (AE) le concernant s'élèvent à 1,8 milliard d'euros alors que les crédits de paiement (CP) ne sont que de 115 millions d'euros.

Enfin, le programme 177 est devenu la voiture-balai en matière de solidarité tant il est la victime des insuffisances d'autres administrations publiques. En tout état de cause, le principe de l'accueil inconditionnel doit être respecté.

**M. David Guiraud, rapporteur spécial (*Politique des territoires*)**. Nous en venons à l'examen des crédits de la politique des territoires, correspondant aux programmes 112, *Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire*, 147, *Politique de la ville*, et 162, *Interventions territoriales de l'État*.

Après un exercice 2025 très contraint par des politiques de rigueur budgétaire, présentant même un risque d'impasse budgétaire pour ces programmes, le PLF pour 2026 présente pour ces trois programmes des crédits en hausse de 3,2 % en AE et de 9,5 % en CP.

Le budget du programme 147 est en hausse de 6,9 %, notamment grâce à l'augmentation de 116 millions d'euros de la dotation à l'Anru (Agence nationale pour la rénovation urbaine). Le gouvernement a donc choisi de réagir à l'amendement adopté l'année dernière, qui avait permis de sauver 50 millions d'euros pour l'Anru, et aux recommandations issues de mon rapport, que j'avais formulées lors du Printemps de l'évaluation.

Je vous invite néanmoins à porter un regard lucide sur la situation budgétaire de la mission *Cohésion des territoires*. Aussi bienvenue que soit la dotation à l'Anru pour 2026, sa hausse est très en deçà de l'effort de 500 millions d'euros prévu par la loi de programmation des finances publiques pour 2027. À ce jour, l'État n'a versé que 154 millions d'euros à l'Anru ; il devra, comme il s'y était engagé, lui en verser 1,2 milliard. En attendant, il la place dans une situation de trésorerie critique. Bien que les autres partenaires n'aient pas manqué à leur parole, l'Agence est contrainte de demander le décalage de la date d'engagement des crédits – c'est le sens de l'article 66, visant à reporter la date limite d'engagement du nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU). À titre personnel, j'aurais préféré que la dotation à l'Anru soit augmentée.

Les crédits du programme 112 sont en baisse de 3,7 % ; cette réduction concerne notamment le financement des tiers lieux, qui passe de 13 millions à 7 millions. Les crédits du Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT) sont stables ; ils concernent les maisons France Services, dont les subventions augmentent, le plan Action cœur de ville, le programme Territoires d'industrie et le soutien en ingénierie apporté par l'ANCT (Agence nationale de la cohésion des territoires) aux maires bâtisseurs. Le PLF prévoit de maintenir la dotation de l'ANCT et de diminuer à nouveau son plafond d'emplois de 18 ETP (équivalents temps plein).

En 2025, les contrats de plan État-région (CPER) et les contrats territoriaux ont été fragilisés par la diminution de la section locale du FNADT. Pour 2026, la dotation augmente légèrement, mais pas suffisamment pour rattraper le retard pris par certains contrats. C'est pourquoi j'invite le gouvernement à présenter au parlement un bilan à mi-parcours de ces contrats et à améliorer l'information budgétaire.

Dans le programme 147, nous regrettons la baisse de la dotation des dispositifs spécifiques de la politique de la ville, en plus de celle de l'Anru. La baisse des crédits de

l'action 01 s'explique essentiellement par la réduction du financement du programme Quartiers d'été, qui passe de 30 millions à 5 millions d'euros, alors que la question de l'accès des jeunes des quartiers populaires à ces actions pendant les vacances est cruciale. En 2026 devront être appliquées les mesures prises par le Comité interministériel des villes (CIV) de juin 2025 : l'ouverture des crèches dans les QPV (quartiers prioritaires de la politique de la ville), le soutien à l'entrepreneuriat et le contrôle des engagements sur l'abattement de la taxe foncière des bailleurs sociaux. Les cités éducatives sont prolongées et étendues ; je vous invite à soutenir leur développement. L'extension à l'ensemble des QPV des aides fiscales à la création d'entreprises, dans la première partie du PLF, est positive.

L'année 2026 sera cruciale pour la transition entre le NPNRU et le plan de renouvellement urbain suivant. Un rapport de la directrice de l'Anru a dressé les perspectives d'un nouveau plan et une mission de préfiguration est en cours. Les arbitrages, attendus, devraient être rendus cette année ; j'invite le gouvernement à y associer le parlement.

Enfin, le programme 162, *Interventions territoriales de l'État*, suit le rythme prévu des engagements et des décaissements. Toutefois, face à l'ampleur de l'échouage des sargasses aux Antilles, j'estime nécessaire de renforcer la dotation de l'action 13, *Plan sargasses*, pour soutenir les collectivités d'outre-mer.

Je vous invite à voter mes deux amendements : le II-CF1054 vise à augmenter le budget de l'Anru pour rattraper le retard de l'engagement de l'État et à faire aboutir le NPNRU à temps ; le II-CF824 a pour objectif d'augmenter de 4 millions d'euros les crédits de l'action 13, *Plan sargasses*.

**M. Laurent Baumel, rapporteur spécial (*Aménagement des territoires*)**. Pour la deuxième année consécutive, Mme Mette et moi-même nous sommes intéressés à la politique d'aménagement du territoire de façon transversale. Comme pour l'ensemble des missions, la logique du coup de rabot a pris le pas sur celle des besoins, en témoigne la diminution de 7 % des AE et 3 % des CP.

Notre rapport est l'occasion de mettre en lumière des thématiques correspondant à des attentes fortes de nos concitoyens. En examinant le PLF déposé par le gouvernement, nous avons porté une attention particulière aux dispositifs que nous avions examinés l'an passé. Nous nous réjouissons de la stabilité des crédits alloués aux maisons France Services et à la gestion forestière de l'État ; dans l'idéal, il faudrait aussi prendre en considération les besoins croissants du Centre national de la propriété forestière (CNPF), dont les missions s'intensifient.

Cette relative stabilité contraste avec la forte contraction des moyens affectés à d'autres dispositifs, en particulier les tiers-lieux, dont les crédits enregistrent une baisse de près de 80 % par rapport à 2024. Cette évolution est préoccupante eu égard à leur rôle dans le maintien pourtant essentiel du lien social, notamment en milieu rural où l'isolement de nombreuses personnes alimente les représentations régressives d'autrui et altère le vouloir vivre ensemble, qui reste une bonne définition de la nation française.

Nos travaux se sont concentrés sur deux thèmes : les moyens alloués aux sous-préfectures, sur lesquels Sophie Mette reviendra ; la prévention et la gestion des inondations.

Les inondations constituent le premier risque naturel en France : plus d'un quart de la population y est exposé et cette exposition sera inévitablement aggravée par les effets du réchauffement climatique. De plus en plus de petites communes doivent affronter des

phénomènes d'une intensité et d'un coût croissants, sans disposer des moyens garantissant leur résilience.

Alors que nous examinerons mercredi les crédits consacrés à la prévention des inondations, qui relèvent de la mission *Écologie, développement et mobilités durables*, je me réjouis de la stabilisation des crédits dédiés au fonds Barnier et à la prévention des risques naturels et hydrauliques. Cependant, eu égard à l'intensification des événements climatiques, que je viens d'évoquer, il apparaît clairement qu'un effort supplémentaire sera nécessaire ; nous devrons collectivement y veiller.

**Mme Sophie Mette, rapporteure spéciale (Aménagement des territoires).** Je souscris pleinement à ce constat : il est nécessaire d'agir pour renforcer la prévention des inondations.

La seconde partie de nos travaux est consacrée aux moyens alloués aux sous-préfectures. Le terme d'armature revient souvent dans la bouche des élus locaux pour qualifier leur rôle essentiel : parce qu'elles concentrent les services administratifs de l'État, elles constituent un point d'ancrage de la République et un repère institutionnel dans des territoires souvent marqués par un sentiment d'éloignement ou d'abandon en raison de la fermeture progressive de nombreux services publics, notamment en zone rurale.

Les sous-préfectures se distinguent également par leur forte centralité fonctionnelle et sociale. Elles ne se résument pas à leur population résidente, mais irriguent un bassin de vie beaucoup plus vaste. En Gironde, près de 25 000 personnes fréquentent chaque jour la ville de Langon, sous-préfecture de 7 500 habitants, dont les écoles accueillent 4 300 élèves – le double d'il y a vingt ans.

Ces chiffres l'illustrent bien : les sous-préfectures sont des agora contemporaines, des lieux de rencontre et de vie collective où se tissent les liens économiques, sociaux et culturels d'un territoire. Leurs situations sont très diverses – implantées au cœur d'une zone rurale ou dans la zone d'influence d'une métropole –, mais elles sont toutes confrontées à des difficultés communes : vacance commerciale, déclin démographique et hausse du chômage.

Ces problèmes sont mal identifiés par les pouvoirs publics : il est très difficile d'obtenir des données précises sur les dotations dont bénéficient les sous-préfectures. Plus encore, les charges de centralité qu'elles supportent ne sont ni reconnues comme telles ni appréhendées à leur juste proportion. C'est pourquoi j'ai déposé un amendement visant à mieux documenter et à mieux reconnaître cette réalité.

Les programmes soutenus par l'ANCT, comme Petites villes de demain ou Action cœur de ville, contribuent utilement à leur revitalisation ; il faut saluer les efforts engagés en ce sens. Néanmoins, nous devons rester vigilants quant à leur couverture effective, afin que les sous-préfectures bénéficient d'un accompagnement adapté. Il importe également de s'interroger sur l'efficacité réelle des crédits dédiés à l'ingénierie territoriale. Comme nous l'avions vu l'année dernière, des financements contribuent au recrutement d'un chef de projet sans que l'on sache si ledit projet est mené à son terme.

Les sous-préfectures incarnent la présence concrète de l'État et sont un maillon essentiel de la cohésion nationale. Elles méritent à ce titre une attention soutenue, une évaluation rigoureuse des politiques qui les concernent et un engagement renouvelé pour leur donner les moyens d'assumer pleinement leurs missions. C'est dans cet objectif que nous poursuivrons nos travaux.

## **Article 49 et état B : Crédits du budget général**

### *Amendement II-CF799 de M. Matthias Renault*

**M. Matthias Renault (RN).** Il vise à diminuer de 157 millions d'euros le montant des subventions versées aux associations s'occupant de l'hébergement d'urgence des migrants et des demandeurs d'asile.

Cet hébergement d'urgence est un tabou : il n'existe pas de chiffres officiels faisant la part des Français, des demandeurs d'asile et des migrants parmi les bénéficiaires. Dans cette mission budgétaire, le seul chiffre connu est le montant des subventions versées aux associations, qui s'élève à 2 milliards d'euros.

L'année dernière, un rapport de l'Igas (Inspection générale des affaires sociales) estimait que les demandeurs d'asile et les migrants représentaient 60 % des places d'hébergement d'urgence ; c'est beaucoup plus en Île-de-France, entre 80 % et 95 % selon les estimations, pour un coût d'environ 1,2 milliard d'euros.

**M. François Jolivet, rapporteur spécial.** J'entends l'intention qui sous-tend cet amendement, mais permettez-moi tout d'abord de vous reprendre : les demandeurs d'asile relèvent des Cada (centres d'accueil pour demandeurs d'asile), dont le financement n'est pas du ressort de cette mission budgétaire.

Toutefois, des déboutés du droit d'asile, remis à la rue tous les cent jours avec une OQTF (obligation de quitter le territoire français) en poche, trouvent probablement refuge dans des structures relevant du programme 177 ; celui-ci sert de voiture-balai à toutes les insuffisances des administrations publiques, notamment du ministère de l'intérieur. Je pourrais aussi parler des foyers de l'ASE (aide sociale à l'enfance), qui tout au long de l'année mettent à la rue les enfants devenus majeurs, ou de l'administration pénitentiaire, qui malgré ses efforts ne trouve pas suffisamment de logements et met à la rue, tout au long de l'année également, des prisonniers libérés.

La baisse du montant des subventions versées aux associations, que vousappelez de vos vœux, touchera aussi des associations pratiquant l'intermédiation locative, qui permet à certaines personnes d'accéder à un logement grâce à un bail glissant. Si les associations qui mettent à l'abri les personnes à la rue n'existent plus, alors ces gens ne seront plus mis à l'abri.

Je suis rapporteur spécial du programme 177 depuis 2017. À cette époque, le budget s'élevait à 2 milliards d'euros et englobait les Cada ; à périmètre équivalent, il s'élève désormais à 4,8 milliards d'euros – 3 milliards pour ces programmes et 1,8 milliard pour les Cada. Le problème n'est pas tant le budget du programme 177 que notre politique vis-à-vis des demandeurs d'asile. Il s'agirait de ne pas les remettre à la rue tout au long de l'année, avec en poche une OQTF non exécutée.

Avis défavorable.

**M. Boris Tavernier (EcoS).** Cet amendement met en lumière le programme budgétaire du Rassemblement national : à la question de savoir qui doit payer, il répond que ce ne sont pas les ultrariches, mais les associations. Vous écrivez noir sur blanc vouloir leur retirer 3,2 milliards d'euros de subventions. Tenez-vous le même discours dans vos circonscriptions ?

Présentez-vous ce plan de 3,2 milliards d'économies sur le secteur associatif lors des forums des associations qui se tiennent à la rentrée ?

Vous souhaitez supprimer 157 millions d'euros de subventions aux associations qui accompagnent les personnes vulnérables vers le logement, l'hébergement et l'insertion ; ce sont des associations qui, à bout de bras, viennent en aide aux personnes sans domicile, aux personnes à la rue, aux femmes victimes de violences fuyant leur domicile. Ainsi, à Villeurbanne, sur le site de Château Gaillard, le Samu social et d'autres organismes ont créé un lieu d'accueil pour les femmes enceintes et les mères venant d'accoucher sans solution de logement ; on y trouve aussi des places d'hébergement d'urgence pour des femmes victimes de violences conjugales. Voilà celles et ceux que vous souhaitez faire payer, afin de continuer de préserver les ultrariches.

**Mme Marianne Maximi (LFI-NFP).** Cet amendement révèle, une fois de plus, non seulement la méconnaissance du Rassemblement national du fonctionnement de notre pays, mais aussi sa xénophobie et son racisme.

Les demandeurs d'asile ne relèvent pas de l'hébergement d'urgence, mais des Cada. Vous l'ignorez peut-être aussi, mais l'hébergement d'urgence obéit au principe de l'accueil inconditionnel : c'est pour cela qu'aucun critère de nationalité ne régit son accès – à tout le moins, ce devrait être le cas, même si cela ne se passe pas toujours comme ça dans les préfectures. Enfin, les centres d'hébergement d'urgence sont régis par le code de l'action sociale et des familles, et les critères d'attribution des places ne sont donc pas facilement modifiables.

**M. Matthias Renault (RN).** Nous en avons déjà parlé : la tonalité de vos réponses et les attaques personnelles participent d'un discours politique. Nous pourrions nous amuser à apposer des qualificatifs du même genre à vos amendements.

Je note avec intérêt la réponse du rapporteur quant au périmètre que recouvre le montant de 4,8 milliards d'euros. Il serait judicieux de pouvoir distinguer, dans les documents budgétaires, les publics visés. Nous assumons notre position : les SDF français doivent être prioritaires dans l'accès à l'hébergement d'urgence.

Quant à notre politique d'asile, nous devons en effet la revoir en externalisant les procédures de demande d'asile.

*La commission rejette l'amendement.*

*Amendements II-CF1437 de M. Éric Ciotti, II-CF1396 de M. Robert Le Bourgeois, II-CF1210 de Mme Anaïs Beloussa-Cherifi, II-CF1483 de M. François Jolivet, amendements identiques II-CF524 de Mme Marie-Charlotte Garin et II-CF892 de Mme Sandrine Runel, amendement II-CF525 de Mme Marie-Charlotte Garin (discussion commune)*

**M. Gérault Verny (UDR).** Alors que le PLF pour 2026 vise à augmenter de 2,2 milliards d'euros le poids de la fiscalité pesant sur les Français, notamment l'impôt sur le revenu, l'amendement II-CF1437 a pour objectif de diminuer les dépenses relatives à l'hébergement d'urgence à hauteur de 1,052 milliard d'euros.

Selon l'Observatoire des inégalités, 80 % des places d'hébergement d'urgence sont occupées par des étrangers en situation régulière ou irrégulière ; cet amendement vise à réserv

ces places aux Français. La situation budgétaire de notre pays nous impose d'être rigoureux et il n'est pas normal que les Français, qui subissent une lourde fiscalité, payent pour la Terre entière.

**M. Robert Le Bourgeois (RN).** L'amendement II-CF1396 a pour objectif de diminuer de 300 millions d'euros le budget de l'hébergement d'urgence, conformément à la demande des Français de réduire le coût de l'immigration.

Depuis 2019 au moins, par le biais du programme 177, la Dihal (délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement) finance l'accueil et l'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile pour plus de 8 milliards au total.

Ces chiffres passent sous les radars parce qu'ils ne figurent pas dans les missions officielles de la Dihal. En revanche, ils sont totalement assumés dans les jaunes budgétaires, qui détaillent *a posteriori* l'usage effectif des crédits accordés. On pourra arguer que la Dihal est la voiture-balai des faiblesses des autres acteurs, il n'empêche que ces montants ne sont jamais intégrés au coût réel de l'immigration en France.

La transparence quant au bon usage de l'argent public est une question éminemment démocratique. Si l'on peut déplorer les tensions existant dans le secteur de l'hébergement d'urgence, on doit admettre qu'elles sont largement aggravées par l'accueil massif de demandeurs d'asile, souvent déboutés, et d'étrangers en situation irrégulière.

Parce que le droit d'asile est dévoyé, il accroît les tensions subies par l'hébergement d'urgence. La solution ne consiste pas à augmenter indéfiniment le budget de la Dihal, mais à imposer une politique ferme en matière migratoire.

**Mme Marianne Maximi (LFI-NFP).** L'amendement II-CF1210 vise à augmenter le nombre de places d'hébergement d'urgence. Année après année, les baromètres nous alertent sur le nombre d'enfants qui dorment dans la rue. Pire encore : en 2024, trente-huit enfants y sont morts, dont dix-neuf avaient moins de quatre ans – ces chiffres font froid dans le dos.

À Clermont-Ferrand, trente enfants en moyenne dorment dehors chaque nuit. Il est insupportable de constater que les préfectures, par manque de moyens, abaissent le seuil de vulnérabilité : on estime désormais qu'un enfant vivant à la rue est moins en danger après dix-neuf mois ! Par conséquent, j'espère que l'augmentation du nombre de places d'hébergement fera consensus.

**M. François Jolivet, rapporteur spécial.** L'amendement II-CF1483 vise à compléter le budget du programme 177, auquel il manque 110 millions d'euros ; tous les acteurs s'accordent sur ce chiffre. J'espère que le gouvernement lèvera le gage.

**Mme Marie-Charlotte Garin (EoS).** Comme l'a dit ma collègue Maximi, des enfants meurent dans la rue. En septembre, la Fédération des acteurs de la solidarité (FAS) et l'Unicef ont recensé 2 159 enfants vivant dans la rue – un chiffre sous-estimé.

Dans la métropole de Lyon, plus de 400 enfants dorment dehors, les travailleurs sociaux sont épuisés et les dispositifs sont saturés. La crise est inédite ; le parc d'hébergement d'urgence n'a jamais proposé autant de places, mais cela ne suffit pas. On ne peut se satisfaire de 203 000 places d'hébergement d'urgence, alors que des milliers de gens dorment dans la rue.

La mobilisation parlementaire est inédite également : des députés de groupes allant de DR à la gauche ont signé une proposition de résolution visant à mettre fin au sans-abrisme des

enfants – je pense en particulier à Anne-Cécile Violland, Frédéric Valletoux, Maud Petit et Christine Le Nabour. Pour y parvenir, des moyens supplémentaires sont nécessaires.

Monsieur le rapporteur, nous soutiendrons votre amendement, qui corrige l'insincérité du budget. Cependant, nous lui préférons l'amendement II-CF524, qui vise à créer 10 000 places d'hébergement d'urgence supplémentaires.

**M. Inari Echaniz (SOC).** Il est nécessaire d'abonder ces crédits pour répondre au besoin de places d'hébergement d'urgence supplémentaires. Contrairement aux députés d'extrême droite, nous assumons un devoir d'humanité ; il nous tient à cœur de parler de personnes, plutôt que de caricatures ou de fantasmes.

Dans ma précédente vie professionnelle de CPE (conseiller principal d'éducation), j'ai accumulé une certaine expérience ; comment expliquer à une mère de famille célibataire, qui cumule les petits boulots pour essayer de donner un avenir à ses enfants, que nous allons supprimer les crédits alloués à l'hébergement d'urgence, dont elle pourrait un jour être bénéficiaire ? Dans votre idée, il faudrait en plus lui dire qu'elle n'a qu'à retourner dans son pays !

Nous serons toujours opposés à cette démarche d'exclusion et nous revendiquons la possibilité de préserver un minimum de dignité pour ceux qui viennent chercher un peu d'espérance dans notre pays.

**Mme Marie-Charlotte Garin (EcoS).** L'amendement II-CF525, de repli, a pour objectif la création de 5 000 places d'hébergement supplémentaires – un simple pansement sur une situation de crise que nous devons résoudre collectivement.

Le chiffre de 10 000 places résulte d'une concertation menée avec les associations du secteur, notamment celles qui œuvrent en première ligne pour accueillir les personnes vivant dans la rue. Bien évidemment, il est nécessaire de s'attaquer aux causes structurelles du sans-abrisme, c'est-à-dire la régularisation et le logement. Mais en attendant que la situation soit réglée, nous devons être en mesure de mettre les personnes concernées à l'abri. Les différents amendements allant en ce sens résultent du travail transpartisan qui a été mené.

**M. François Jolivet, rapporteur spécial.** Monsieur Verny, 1 milliard d'euros, c'est beaucoup.

Vous avez indiqué que 80 % des personnes hébergées étaient d'origine étrangère, en situation irrégulière ou régulière. Ceux qui sont en situation régulière occupent généralement un emploi – souvenons-nous du débat sur l'immigration choisie –, mais restent dans les centres d'hébergement en raison du manque de logements. La diminution des crédits que vous proposez aurait des conséquences au-delà des centres d'accueil relevant du programme 117 : elle toucherait également le plan « logement d'abord » ou les pensions de famille, qui accueillent notamment des Français, y compris de souche. En d'autres termes, votre amendement est trop aveugle.

Enfin, compte tenu de l'accueil inconditionnel, il s'agit de savoir ce que l'on fait des familles migrantes lorsqu'elles sont déboutées du droit d'asile. En définitive, le programme 177 évite au ministre du logement d'être poursuivi par BFM TV, CNews et le Samu social. Il y a encore trop de gens à la rue, mais ils sont beaucoup moins nombreux qu'en 2017.

Nous parlerons des SIAO (services intégrés d'accueil et d'orientation), qui sont en phase de modernisation, lorsque nous examinerons les amendements les concernant.

Avis défavorable sur l'amendement II-CF1396.

Quant à l'amendement II-CF1210, je vous invite à le retirer au profit de mon amendement II-CF1483, qui fait l'unanimité auprès des acteurs publics et privés de l'hébergement d'urgence. Enfin, avis favorable sur l'amendement II-CF525, qui est proportionnel au mien.

**M. Guillaume Kasbarian (EPR).** L'hébergement d'urgence représente 3 milliards d'euros, c'est-à-dire deux fois plus qu'en 2017, et 200 000 places – jamais nous n'en avons eu autant. Néanmoins, ça ne suffit jamais : le système est saturé et on augmente les crédits correspondants.

La saturation du système ne résulte pas d'un manque de moyens, mais de l'application de ses règles de fonctionnement. L'accueil est certes inconditionnel, mais la durée de séjour dans l'hébergement d'urgence est illimitée. Deux tiers des places d'hôtel réservées par l'État sont occupées par des migrants en situation irrégulière, dont la durée moyenne de séjour est de trois ans ; 20 % d'entre eux restent plus de cinq ans. Notre parc d'hébergement d'urgence est transformé en parc social dégradé, dont on ne sort jamais.

Nous devrons faire des choix concernant le mode de fonctionnement de l'hébergement d'urgence, mais aussi à propos de la sortie de cet hébergement. Je proposerai un peu plus tard un amendement visant à sortir de cet engrenage.

**M. Gérault Verny (UDR).** Je reprendrai l'argumentaire de M. Kasbarian. Ce dispositif est une pompe à immigration. Comme vous le dites vous-même, plus on ajoute des places, plus elles sont saturées, et il faut limiter ce phénomène. Il est insupportable que des Français, enfants ou adultes, dorment dehors, mais on ne peut pas accueillir et héberger le monde entier. Vous aurez beau multiplier par dix ou par cent la capacité de l'hébergement d'urgence, vous aurez toujours la même saturation. Il faut une politique d'immigration plus ferme et réserver ces places aux Français. C'est du bon sens, puisque ce sont les Français qui paient.

**M. le président Éric Coquerel.** Il n'y a pas que les Français qui paient les impôts !

**M. Boris Tavernier (EcoS).** Avec cet amendement, M. Ciotti et son groupe proposent de retirer un peu plus de 1 milliard d'euros au budget dédié à l'hébergement d'urgence, afin de « garantir l'hébergement d'urgence aux ressortissants français ». Je suis un peu circonspect quant à cette logique, car j'aurais plutôt pensé qu'il fallait augmenter les moyens et le nombre de places, plutôt que retirer 1 milliard. Quant à garantir l'hébergement aux ressortissants français, cela signifie-t-il qu'il faut interdire l'hébergement d'urgence aux étrangers ? Où voulez-vous les mettre ? À la rue ? Mais les maires que vous soutenez prennent des arrêtés anti-SDF.

Surtout, l'adoption de cet amendement se traduirait par plus d'insécurité dans les rues : en s'attaquant à l'hébergement d'urgence, on s'attaque à la sécurité. Finir à la rue est d'une violence inouïe. C'est vrai d'abord pour les gens qui y vivent – plus de 900 SDF sont morts dans la rue l'an passé, ce qui est un record –, mais aussi, potentiellement, pour les riverains. Pensez-vous qu'il soit souhaitable pour la sérénité d'une ville de laisser les gens à la rue ?

**M. Inaki Echaniz (SOC).** Monsieur Kasbarian, les durées de séjour trop longues que vous évoquez montrent la défaillance du dispositif que vous avez créé lorsque vous étiez ministre du logement. Il n'y a pas de solution de sortie de l'hébergement d'urgence, du fait de

la faiblesse et de l'écroulement de la construction et des alternatives à cet hébergement. Vous soulignez aussi le fait que celui-ci est suroccupé par des migrants irréguliers. Je ne dis pas que c'est faux, mais vous êtes, comme moi, élu de terrain et êtes à ce titre régulièrement confronté, dans votre circonscription, à des associations ou à des personnes qui sont en France depuis longtemps, dont les enfants sont scolarisés et qui travaillent dans nos cuisines, nos TPE et nos PME (très petites et petites et moyennes entreprises), et qui sont des migrants irréguliers parce qu'ils n'ont pas accès à des papiers et, de ce fait, n'ont ni le droit ni la possibilité de sortir du système de l'hébergement d'urgence.

Prenons le problème à la racine au lieu de prononcer des mots qui ne font que valoriser les propos xénophobes de l'extrême droite. Apportons plus de stabilité et finissons-en avec l'hypocrisie en permettant aux gens qui vivent sur nos territoires de travailler. (*Exclamations.*)

**M. Jérôme Legavre (LFI-NFP).** Je rappellerai seulement deux faits. En juin dernier, dans le département de Seine-Saint-Denis, le responsable de l'hébergement d'urgence m'a indiqué que 115 enfants étaient à la rue, dont un grand nombre de moins de deux ans. C'est de cela que nous parlons ! Monsieur Kasbarian, vous nous parlez de moyens alors que, dans le même département, 140 000 demandes de logements ne sont pas satisfaites. Les deux faits sont liés. Vous n'y pouvez rien : c'est le résultat de votre politique et il n'est pas surprenant que le Rassemblement national et ses amis reprennent vos arguments.

**M. le président Éric Coquerel.** Je ne ferai pas injure au Rassemblement national en disant qu'il aborde bon nombre de problèmes sous l'angle de l'immigration, comme cela figure, du reste, dans son programme. Je regrette que cette approche déteigne car non seulement l'idée que le problème du logement et de la saturation du logement d'urgence est causé par l'immigration, notamment irrégulière, est une profonde erreur mais, surtout, elle ne permettra pas de résoudre la question.

S'il y a trop de monde dans le logement d'urgence, c'est d'abord parce qu'il n'y a pas assez de logements tout court. On n'a jamais construit aussi peu de logements sociaux, et ceux-ci ne peuvent pas être demandés par des personnes qui ne sont pas régularisées. Le problème numéro un est donc le manque de logements neufs et de logements sociaux – le nombre de ces derniers ne respectant pas les règles atteint en effet des niveaux records, notamment en Île-de-France. Le logement d'urgence accueille donc – et c'est du reste pour cela qu'il augmente proportionnellement à la crise du logement – des personnes à qui il n'est absolument pas destiné, mais qui n'en trouvent pas d'autre à cause des prix ou faute de logement social.

Même si vous expulsez d'un coup toutes les personnes résidant irrégulièrement en France, ce problème persisterait : on ne construit pas assez de logements sociaux ni de logements tout court et, globalement, le logement est trop cher, avec ou sans carte d'identité française. C'est la raison pour laquelle le logement d'urgence finit par être la voiture-balai d'une politique du logement déficiente.

**M. Matthias Renault (RN).** Nous avons déjà eu cette discussion hier. Il y a en France 900 000 personnes en situation irrégulière, que vous souhaitez régulariser. C'est votre droit et c'est votre offre politique, et ce sera aux Français de trancher. Comme un certain nombre de gouvernements dans le monde – sinon la quasi-totalité –, nous voulons les expulser. Nous ne voulons pas être mis devant le fait accompli.

Il n'est pas légitime de dire que cette politique est inhumaine ou de placer la question sur le terrain moral car, quand nous serons au pouvoir, la manière dont nous traiterons ces personnes sera humaine. Nous ne sommes pas en Libye ni en Tunisie, et ces personnes seront

traitées normalement. Dire que nous allons expulser 900 000 personnes qui n'ont pas à être sur le territoire n'est pas une question d'humanité ou de morale, et ce n'est d'ailleurs pas comme cela que les Français le voient.

**M. François Jolivet, rapporteur spécial.** Le programme 177 est la voiture-balai de ceux qui n'ont pas de lieu pour vivre, et cela non seulement pour le ministère de l'intérieur, mais également pour de nombreuses autres administrations publiques défaillantes, tant pour des Français de souche que pour des Français régularisés ou pour des personnes déboutées du droit d'asile, remis à la rue du 1<sup>er</sup> janvier au 31 décembre par les centres d'accueil spécialisés. Le budget global que l'État y consacre est de 4,8 milliards d'euros.

Cependant, peut-être pourrions-nous plutôt réfléchir ensemble pour augmenter un peu le budget du ministère de l'intérieur destiné à ces actions et réduire celui du programme 177. De fait, on mélange tous les sujets. Vous évoquez des centres d'hébergement qui accueillent des femmes victimes de violences, des personnes sortant de centre psychothérapique et des personnes sortant de centre de détention, de prison ou de centrale, et évoquez également des personnes accueillies en pension de famille. Ce budget balaye tout.

Le programme 177 finance en effet aussi des centres d'hébergement d'urgence qui se trouvent être la voiture-balai des départements, du ministère de l'intérieur, de l'administration pénitentiaire et des centres psychothérapiques. Il ne faut pas tout mélanger. Le programme 177 est la dernière chose qui existe pour ceux qui n'ont plus rien. Peut-être faudrait-il donc se mobiliser pour que ceux qui pourraient faire quelque chose en assument la responsabilité politique dans leur propre ministère ou collectivité territoriale.

*La commission rejette successivement les amendements II-CF1437 et II-CF1396.*

*Elle adopte l'amendement II-CF1210.*

*En conséquence, les amendements II-CF1483, II-CF524, II-CF892 et II-CF525 tombent.*

*Amendement II-CF665 de Mme Céline Thiébault-Martinez, amendements identiques II-CFCF618 de Mme Julie Delpech et II-CF1310 de Mme Marie-Noëlle Battistel (discussion commune)*

**Mme Céline Thiébault-Martinez (SOC).** L'amendement II-CF665, porté par la coalition parlementaire transpartisane pour une loi intégrale de lutte contre les violences sexistes et sexuelles, vise à créer 13 530 places d'hébergement supplémentaires pour les femmes victimes de violences et leurs enfants, qui sont covictimes. On ne compte en effet que 11 000 places spécialisées, alors que 270 000 femmes subissent des violences conjugales et qu'une femme meurt tous les trois jours sous les coups de son conjoint ou ex-conjoint. La demande d'hébergement spécialisé a augmenté de 49 % en trois ans et quatre femmes sur dix se voient refuser une solution, faute de place.

Comme on l'a évoqué ce matin, les femmes se sont prises en main car, faute de moyens et compte tenu du nombre important de demandes, les associations doivent financer elles-mêmes des nuitées d'urgence. Cela se fait sur des fonds privés, en raison d'une forme de démission de la puissance publique dans ce domaine fondamental.

Pour assurer la recevabilité financière de cet amendement, il est proposé de majorer de 234 millions d'euros les crédits de l'action 12 du programme 177 et de minorer les crédits d'une autre action. Il est toutefois clair que ces crédits doivent être abondés par le gouvernement pour répondre à l'urgence sociale et humaine.

**M. François Jolivet, rapporteur spécial.** Le budget étant fongible, et puisque nous venons d'adopter de nouveaux crédits de 200 millions d'euros, avis défavorable sur l'ensemble de ces amendements.

*La commission rejette l'amendement II-CF665.*

*Elle rejette les amendements II-CF618 et II-CF1310.*

*Amendement II-CF890 de Mme Sandrine Runel*

**M. Inaki Echaniz (SOC).** Il vise à augmenter les crédits des centres d'hébergement et de réinsertion sociale à hauteur de 92 984 075 euros.

**M. François Jolivet, rapporteur spécial.** Nous venons de voter 200 millions sur le programme 177, alors que la demande initiale des acteurs était de 110 millions d'euros. Avis défavorable.

**Mme Danielle Simonnet (EcoS).** Un centre d'hébergement, ce n'est pas seulement des bâtiments avec des lits, même si les lits sont essentiels. Je rappelle à mes collègues du Rassemblement national et de droite, ainsi qu'à M. Kasbarian, que le code de la famille affirme l'universalité de l'hébergement et de la mise à l'abri. Les centres d'hébergement doivent bénéficier de tout l'accompagnement social. Lors d'une rencontre organisée dernièrement à l'Assemblée nationale par l'Unicef, des enfants logés dans des centres d'hébergement et des hôtels sociaux ont témoigné sur leurs conditions de vie : ils disaient qu'ils aimeraient avoir chacun un lit – car ce n'est pas garanti dans les centres d'hébergement –, un four pour faire des gâteaux d'anniversaire et une salle pour travailler. Ils aimeraient ne plus avoir honte de dire à leurs camarades de classe, non pas où ils habitent – car, dans un foyer ou un hôtel, on n'habite pas ! –, mais où ils logent. Il faut des moyens pour qu'il y ait assez de places d'hébergement d'urgence et un accompagnement social – et aussi, demain, je l'espère, des moyens pour prendre en compte l'enfance.

**M. François Jolivet, rapporteur spécial.** Avis défavorable, au profit de l'amendement que je vais défendre dans un instant. En effet, c'est déjà bien qu'il y ait des lits et je vous invite, madame Simonnet, si vous ne l'avez pas fait depuis très longtemps, à aller visiter les centres d'accueil d'hébergement d'urgence, pour constater les efforts réalisés grâce aux aides à l'investissement versées par l'État.

**Mme Danielle Simonnet (EcoS).** J'y étais la semaine dernière !

**M. François Jolivet, rapporteur spécial.** Je m'en réjouis. J'y vais moi-même assez souvent et j'ai constaté que beaucoup d'efforts avaient été consentis, y compris par des collectivités territoriales qui s'engagent enfin dans ces dispositifs.

**M. Guillaume Kasbarian (EPR).** Mme Simonnet évoque l'universalité et le caractère illimité de l'accueil. Au-delà de toute conception morale et de toute leçon que l'on pourrait vouloir donner en la matière, je rappelle que la France est le seul pays européen à

fonctionner de la sorte et que même des pays dirigés par la gauche n'offrent pas un hébergement d'urgence universel et illimité dans le temps, présentant un tel degré de saturation et bénéficiant d'autant de milliards d'euros de crédits. Si nous ne nous interrogeons pas sur les règles d'accueil et ne raisonnons qu'en termes de moyens, en disant que cela ne suffit pas et qu'il en faut davantage, je peux vous assurer que nous nous aurons toujours les mêmes discussions dans cinq, dix, quinze ou vingt ans, en nous disant que ça ne va pas, que le système est saturé, qu'il manque des moyens et qu'il faut encore ajouter des milliards. La vraie question est celle des règles – et nous sommes le seul pays d'Europe à avoir des règles pareilles.

**M. le président Éric Coquerel.** Certains pays d'Europe ont aussi des centres d'accueil dignes de ce nom, notamment dans des capitales où l'on trouve ce que nous cherchons vainement en Île-de-France pour traiter ces situations. Mais il se fait peut-être aussi en France beaucoup de choses qui correspondent à notre devise, dont je suis fier.

*La commission rejette l'amendement.*

*Amendements identiques II-CF891 de Mme Sandrine Runel et II-CF921 de M. Romain Eskenazi, amendement II-CF2311 de M. François Jolivet (discussion commune)*

**M. Inaki Echaniz (SOC).** Les deux amendements identiques visent à la compensation intégrale des surcoûts induits par la fusion administrée des statuts des centres d'hébergement et de réinsertion sociale avec la convention collective nationale de 1966.

**M. François Jolivet, rapporteur spécial.** Mon amendement II-CF2311 prévoit à la même fin des crédits d'un montant non de 35 millions, mais de 13 millions d'euros. La fusion des deux conventions collectives prend effet au 1<sup>er</sup> août, le coût annuel de la mesure est évalué entre 34 et 35 millions et le montant de 13 millions d'euros correspond à la demande de la fédération nationale pour une période de six mois.

Avis défavorable, donc, sur les amendements identiques.

**Mme Eva Sas (EcoS).** Je soutiens ces amendements – y compris celui du rapporteur spécial.

Le sans-abrisme est multifactoriel : il concerne les enfants de l'ASE (aide sociale à l'enfance) qui atteignent leur majorité et sont remis à la rue, les personnes qui, à cause des carences de la prise en charge psychiatrique, se trouvent dans la rue alors qu'elles devraient au contraire être prises en charge plus massivement, et les réfugiés, pour qui la mesure la plus adaptée serait une régularisation massive qui leur permettrait de travailler et de se loger dignement. Voilà quelle serait une politique efficace pour lutter contre le sans-abrisme, plutôt que de stigmatiser les migrants. Nous devrions avoir une politique globale, sans nous limiter à rechercher des places pour l'hébergement d'urgence. Cependant, prenons déjà ces places !

*La commission rejette les amendements II-CF891 et II-CF921.*

*Elle adopte l'amendement II-CF2311.*

*Amendements II-CF966 de Mme Eva Sas et II-CF2361 de M. François Jolivet (discussion commune)*

**Mme Eva Sas (EcoS).** Mon amendement vise à augmenter de 19,9 millions d'euros le budget des pensions de famille dans le programme Logement d'abord, pour créer 2 790 places. En effet, à Paris, plus de 3 500 personnes sans-abri ne trouvent pas de place dans l'hébergement d'urgence.

Nous avons soutenu précédemment l'augmentation du nombre de places dans l'hébergement d'urgence, mais il faut aussi travailler à des solutions durables, avec du logement accompagné. C'est ce que proposent les pensions de famille, qui offrent une passerelle entre la rue et le logement autonome. Or les objectifs de création de places en pension de famille n'ont pas été tenus, 7 210 places seulement ayant été créées sur les 10 000 promises. En créant 2 790 places, on ne fera donc que remplir les engagements pris dans le cadre du premier plan Logement d'abord, outil essentiel pour redonner un toit et de la dignité aux personnes qui sont à la rue.

**M. François Jolivet, rapporteur spécial.** Je souhaiterais que la Dihal (délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement), qui ne fait que financer le fonctionnement des centres d'hébergement, soit désormais le moteur de la construction de ces centres, dont les pensions de famille. Nous sommes en effet dans une période préélectorale au niveau municipal et, de toute façon, peu d'acteurs et d'élus locaux souhaitent se lancer dans ce type d'opérations. Je suis défavorable au montant de 19,9 millions d'euros proposé par le premier amendement – qui est toutefois d'appel –, mais il s'agit que la Dihal puisse convaincre les collectivités territoriales grâce à sa capacité à les aider pour payer des équipements. En effet, toutes ces collectivités sont frileuses, alors qu'elles pourraient ainsi résoudre bien des difficultés dans leurs villes. Cette phase d'apprentissage pourrait donc être menée par la Dihal, puisque les administrations territoriales de l'État ne sont manifestement pas assez convaincantes.

Avis favorable sur les deux amendements.

*La commission adopte l'amendement II-966.*

*En conséquence, l'amendement II-CF2361 tombe.*

*Amendement II-AS889 de Mme Sandrine Runel*

**Mme Céline Thiébault-Martinez (SOC).** Il vise à attribuer une enveloppe budgétaire de 10 millions d'euros aux CCAS (centres communaux d'action sociale) et aux CIAS (centres intercommunaux d'action sociale) pour soutenir les communes dans leurs efforts d'amélioration et d'élargissement des dispositifs de domiciliation, conformément aux objectifs du Pacte des solidarités 2023-2027, qui vise à approfondir la dynamique de prévention et de lutte contre la pauvreté du quinquennat 2017-2022.

**M. François Jolivet, rapporteur spécial.** La mesure que vous proposez relève du programme 304. Le programme 177 ne peut pas financer ce type de dépenses et je vous invite donc à retirer l'amendement.

*L'amendement est retiré.*

*Amendements II-CF1094 de Mme Danielle Simonnet et II-CF1206 de Mme Anaïs Belouassa-Cherifi (discussion commune)*

**Mme Danielle Simonnet (EcoS).** L'amendement II-CF1094, adopté lors des débats sur le PLF pour 2025, vise à l'instauration d'une garantie universelle des loyers (GUL). Il s'agit de trouver un système permettant de garantir les loyers pour indemniser les propriétaires en cas d'impayés tout en protégeant les locataires du risque d'expulsion locative. Cette mesure est urgente, car le nombre d'expulsions locatives atteint un record avec 24 556 ménages expulsés en 2024, chiffre en hausse de 30 % par rapport à 2023, du fait de la baisse des APL (aides personnalisées au logement), de la loi de M. le ministre Kasbarian, ici présent, qui a facilité les expulsions, et de l'explosion de la misère et de la pauvreté.

Une cotisation de 2 % à 2,5 % des revenus locatifs permettrait de financer une mesure dont le coût, estimé entre 245 et 994 millions d'euros, serait beaucoup moins élevé que les coûts sociaux des expulsions locatives.

**M. Maxime Laisney (LFI-NFP).** L'amendement II-CF1206 propose également l'instauration de la garantie universelle des loyers, qui serait une assurance universelle, obligatoire et publique sur les impayés de loyer pour les propriétaires. Cette mesure avait été chiffrée à un montant maximum de 773 millions d'euros dans un rapport commun de l'IGF (Inspection générale des finances) et du Conseil général de l'environnement et du développement durable.

Ce serait aussi une façon de faire appliquer le Dalo, le droit au logement opposable, car l'État est bien souvent dans l'illégalité, faute de garantir l'exercice de ce droit. On n'aurait, dans ces deux hypothèses, plus besoin de garant, ce qui favorisera l'accès au logement. Enfin, cette mesure permettrait de lutter contre les expulsions locatives, qui sont toujours une très mauvaise nouvelle, n'en déplaise à M. Kasbarian. Ce serait en effet une alternative humaine à la loi anti-locataires qu'il a fait voter l'année dernière, puisque les propriétaires bénéficieraient d'une garantie.

Il s'agit donc d'une loi humaine et qui réglerait le problème pour l'ensemble des acteurs.

**M. François Jolivet, rapporteur spécial.** La garantie universelle des loyers est un sujet dont on parle ici depuis au moins huit ans, et dont j'entends moi-même parler depuis vingt-cinq ans. Dire que cette mesure préviendra les expulsions signifie que le loyer sera toujours payé par celui qui a apporté sa garantie au propriétaire. De quel loyer parle-t-on ? Les loyers très élevés sont-ils concernés ? Qui paie ? La taxe de 2 % sur les revenus locatifs concerne-t-elle les propriétaires bailleurs privés ? Les bailleurs HLM ? Les propriétaires bailleurs accueillant des gens sous plafond de ressources et de loyer ? Ces questions se posent depuis une vingtaine d'années et le dispositif n'a pas été créé.

L'idée qu'une garantie universelle des loyers permettrait l'application du droit au logement, nous devons d'abord nous interroger sur les logements, qui ne sont pas assez nombreux, et axer nos ressources sur la production.

Quant à savoir si la garantie de loyer permettrait l'accès au logement, c'est vrai s'il y a suffisamment de logements vides, mais nous n'en trouvons pas. Le taux de rotation dans le parc est inférieur à 1 % à Paris, il est de l'ordre de 4 % en première et deuxième couronnes, et il a même chuté dans les départements ruraux, passant de 11 % à 6 %.

L'application du droit au logement ne passe donc pas par la garantie des loyers, mais surtout par la production de logements et la remise sur le marché de logements vides et qui devraient être loués. Avis défavorable, donc, sur ces amendements.

**M. le président Éric Coquerel.** Vous avez raison pour ce qui est de la production, mais un autre facteur est la cherté du logement. Je rappelle en effet qu'en quelques décennies, le logement, qui représentait moins de 20 % du revenu des foyers, compte désormais pour 35 %, de ce revenu, voire 40 % dans les zones tendues. C'est là que réside le problème fondamental.

La garantie a pour vocation de lever un obstacle qui empêche beaucoup de gens d'accéder à un logement, y compris dans le parc privé : l'exigence de payer plusieurs mois de caution, de justifier de garanties de salaires souvent difficiles à produire et, parfois, d'apporter une caution familiale. Soit donc nous pouvons rendre tout cela illégal pour permettre aux gens d'accéder au logement, ce qui peut susciter une inquiétude de la part des propriétaires, soit il faut trouver une solution pour que les enfants de familles aisées ne soient pas les seuls qui puissent trouver un logement en primolocation dans les centres urbains.

**M. Guillaume Kasbarian (EPR).** Cette garantie universelle des loyers à 1 milliard d'euros est la quintessence du communisme : on demande au contribuable de financer avec ses impôts un fonds qui paiera le loyer à la place du locataire qui arrêterait de le faire. On enclencherait ainsi un cercle vicieux consistant à augmenter les impôts ou la dette pour pouvoir payer le loyer à la place de ceux qui ne le paient pas. C'est une mutualisation du risque et, puisqu'il n'y a pas de repas gratuits, tout le monde supportera le coût de l'impayé.

Cette mesure déresponsabilisera tout le monde sans pour autant résoudre le problème que vous avez soulevé, à savoir le fait qu'on demande au candidat locataire beaucoup de papiers, parce que le bailleur a peur que, pendant des mois ou des années, le locataire arrête de payer son loyer et qu'il ne puisse pas récupérer son bien immobilier. D'où l'idée d'accélérer les procédures en cas de contentieux et d'impayés locatifs. À défaut, il ne faut pas s'étonner que certains propriétaires cessent de louer ou demandent d'innombrables justificatifs par peur des impayés.

Quant à baisser le prix sur le marché, la meilleure façon d'y parvenir est de multiplier l'offre. En revanche, si on impose plus de contraintes sur l'offre, de règles sur la construction et d'encadrement des loyers, il ne faut pas s'étonner que le marché ne crée pas autant d'offre que prévu, que les prix soient élevés et que les gens aient du mal à se loger. Je suis donc très opposé à cette garantie universelle des loyers, qui relève d'une logique qui a certes sa cohérence, mais qui est une logique communiste que je récuse.

**M. le président Éric Coquerel.** À vous entendre, monsieur Kasbarian, je pense qu'à la création de la sécurité sociale, vous auriez dit que c'était un régime communiste !

**M. Maxime Laisney (LFI-NFP).** Je m'inscrirai davantage, pour ma part, dans la ligne les acquis de la Résistance et du CNR, le Conseil national de la Résistance, pour faire trois remarques.

Vous dites, monsieur le rapporteur spécial, que le problème est qu'il n'y a pas de logements, mais il est ici question d'une garantie qui éviterait à des gens qui occupent déjà un logement d'être mis à la rue, la puissance publique leur permettant de traverser des périodes, parfois transitoires, liées à la perte de leur emploi ou à une séparation, où leurs revenus ont été divisés.

Deuxième remarque : je souscris à l'idée qu'il faut construire davantage, mais l'existence d'une garantie qui évite aux locataires d'apporter celle de leurs proches offre une solution pour donner accès aux logements vides – il y en a 3 millions en France.

Troisième remarque : le fait que, comme vous l'avez déploré, monsieur le rapporteur, les modalités ne soient pas assez précises alors que nous parlons de cette garantie depuis vingt-cinq ans tient au fait qu'il n'y a toujours pas de volonté de régler le problème, mais plutôt de protéger des bailleurs multipropriétaires. Il est temps de changer de logique.

**M. Gérault Verny (UDR).** Alors qu'à son arrivée au pouvoir, en 2023, le marché de l'immobilier était complètement bloqué à Buenos Aires, Javier Milei a multiplié par douze le nombre de logements mis sur le marché en fluidifiant l'offre par la possibilité d'expulser très rapidement et de saisir les loyers sur les salaires. Mécaniquement, une multiplication par douze de l'offre se traduit par une baisse des prix, et le logement est devenu beaucoup moins cher.

À l'UDR, nous considérons que la solution ne peut pas être le logement social, qui signifie le maintien dans la pauvreté durant toute la vie. Ce que nous voulons, c'est une France de propriétaires, ce qui suppose de faire baisser le prix de l'immobilier et, pour ce faire, de construire massivement. Il faut donc réduire considérablement les normes pesant sur la construction, afin que les prix soient acceptables et que chaque Français puisse être propriétaire, de telle sorte que toute une vie de travail ne parte pas en fumée dans des loyers abondant les caisses des offices HLM, mais puisse être capitalisée dans un bien immobilier qui sera transmis à d'autres générations.

**M. le président Éric Coquerel.** On va faire du logement social !

**M. Jean-Philippe Tangy (RN).** Nous nous opposerons à cette disposition qui ajoute encore un problème à la politique Frankenstein du logement – monstre, créé par la surrégulation, puis par la dérégulation, et toujours par de l'argent public pour essayer de lier des politiques qui ne vont plus du tout ensemble. Cela produit un paradoxe énorme, avec des millions de mal-logés, des zones en surtension et d'autres à l'abandon, des logements vides et d'autres suroccupés. Au bout de cinquante ans d'une politique du logement très coûteuse, rien ne fonctionne et il s'ensuit, paradoxalement, un sentiment d'injustice : les honnêtes gens qui paient leur loyer auront l'impression de payer pour des gens malhonnêtes et les gens honnêtes qui se trouvent en situation difficile seront coincés avec des gens malhonnêtes. Tout cela est très dangereux.

Par ailleurs, bien que nous ayons présenté une candidate qui aurait dû battre M. Kasbarian si la gauche ne s'était pas retirée, et que nous n'ayons pas à défendre M. Kasbarian, je trouve gênant que son nom ait été cité près de vingt fois, dans presque chaque intervention, depuis le début de notre réunion. On peut défendre un propos sans prendre quelqu'un pour cible – et je dirais la même chose si c'était un autre collègue qui était visé. On n'est pas loin du harcèlement.

**M. le président Éric Coquerel.** Du harcèlement vis-à-vis de M. Kasbarian ? Mais si on le cite, c'est parce qu'il est là !

**M. Inaki Echaniz (SOC).** À propos de la garantie universelle des loyers, il faut éviter la caricature. Cette mesure – qui, j'en suis certain, adviendra un jour – ne correspond pas à la description excessive qu'en font M. Kasbarian et l'extrême droite. Il ne s'agit pas de déresponsabiliser les locataires en faisant peser les problèmes locatifs sur le contribuable. Je rappelle que, malgré les propos de comptoir de certains, les impayés durables représentent

moins de 3 % des relations entre propriétaires et locataires : ils servent surtout à faire peur, même s'ils sont une réalité qu'il faut traiter.

Mieux vaut la prévention que la coercition. Or M. Kasbarian évite de citer les coûts importants des expulsions, coûts cachés que nous éviterions si nous étions dans un processus de conciliation et de prévention. Il est intéressant de réfléchir aux différents mécanismes que pourrait employer la garantie des loyers. Les cautions, par exemple, que vous avez évoquées, monsieur le président, pourraient fort bien être portées par une institution telle que la Caisse des dépôts, les intérêts permettant de financer l'accompagnement des locataires en difficulté.

Nous nous abstiendrons afin de ne pas vider les crédits, mais nous continuerons à soutenir la garantie universelle des loyers dans l'hémicycle.

**Mme Danielle Simonnet (EcoS).** Pour moi, « communiste » n'est pas une insulte. On doit au communisme, après la victoire sur le nazisme et le fascisme, la création de la sécurité sociale, dont l'esprit est précisément celui de la garantie universelle des loyers. Cela ne signifie pas pour autant que ce soit la réponse à tout car il faut, parallèlement, une politique de construction de logements sociaux et d'encadrement des loyers et des prix du foncier pour que le logement soit enfin considéré comme un bien commun, et non pas comme une marchandise sur l'étal du banquier. Il importe d'avancer dans cette direction.

Quant à M. le ministre du logement Kasbarian, nous sommes obligés de citer son nom car il a fait exploser le nombre d'expulsions locatives et, lorsque la Fondation pour le logement en fait le constat, il se vante sur les réseaux sociaux, en disant : « J'assume. » C'est terrifiant.

Il faut, au contraire, renforcer l'accompagnement social, comme le fait ce dispositif, pour lutter contre les expulsions et éviter tous les traumatismes qu'elles provoquent. Ce sera bien moins coûteux pour l'ensemble de la société.

*La commission rejette successivement les amendements.*

*Amendements identiques II-CF1484 de M. François Jolivet, II-CF935 de M. Inaki Echaniz, II-CF1481 de Mme Cyrielle Chatelain et II-CF2434 de la commission des affaires économiques*

**M. François Jolivet, rapporteur spécial.** Je ne suis pas certain que le gouvernement sera favorable à mon amendement, mais il s'agit de le mettre face à ses responsabilités.

Au sein du Fnap (fonds national des aides à la pierre), l'État a 1,8 milliard d'euros d'autorisations d'engagement pour lesquelles les crédits de paiement font défaut. Or on ne pourra pas transférer, comme beaucoup d'entre vous le souhaitent, la compétence logement aux collectivités territoriales en leur laissant une telle dette. Nous proposons donc de réorienter 600 millions d'euros vers le Fnap moyennant une diminution équivalente de la RLS (réduction de loyer de solidarité). Ainsi, le patrimoine social pourra bénéficier des aides à la pierre et les organismes HLM pourront payer les dettes contractées par l'État, qui ne finance plus le Fnap depuis plus de huit ans.

**M. Inaki Echaniz (SOC).** Depuis 2019, on prélève chaque année 1,3 milliard d'euros sur les fonds propres des bailleurs sociaux, qui ont donc pris leur part des économies budgétaires. Il est à présent nécessaire de leur redonner les moyens d'intervenir dans les centres urbains, frappés par la hausse des prix, et dans les territoires ruraux, où les opérations sont plus

difficiles à équilibrer. Nous portons un regard bienveillant sur la création d'un statut du bailleur privé, mais il nous paraît nécessaire de compléter cette mesure par une réduction significative de la RLS moyennant une hausse de l'abondement du Fnap par les bailleurs sociaux.

**M. Arnaud Bonnet (EcoS).** La réduction de loyer de solidarité, instaurée en 2018, constitue, pour les organismes de logement social, une charge structurelle de 1,3 milliard d'euros qui pèse directement sur leurs capacités d'investissement et limite leur contribution à la transition énergétique et à la production de logements abordables.

Nous proposons donc de redonner des marges de manœuvre financières aux bailleurs sociaux en majorant de 600 millions d'euros les crédits des APL (aides personnelles au logement) afin de réduire d'autant la charge de la RLS. Par cette mesure, l'État favorisera les actions qui permettront d'atteindre les objectifs climatiques et d'éradication des passoires thermiques d'ici à 2034.

**M. François Jolivet (HOR).** Avis favorable. Je sais que cela ne manquera pas de provoquer des réactions.

**M. Guillaume Kasbarian (EPR).** On maintient les exonérations, notamment de taxe foncière, dont bénéficient les bailleurs sociaux, on continue de leur faire des chèques – en l'espèce, c'est un cadeau de 600 millions d'euros – et, cerise sur le gâteau, la proposition de loi de simplification du droit de l'urbanisme et du logement de M. Huwart dévitalise les conventions d'utilité sociale, au motif qu'il faut les soulager de cette charge. Cela fait tout de même beaucoup ! Il existe pourtant d'autres solutions pour alimenter les comptes des bailleurs sociaux : les surloyers pourraient être plus dynamiques, le logement intermédiaire plus intéressant et la vente de logements sociaux plus développée. Mais on utilise toujours les mêmes vieilles ficelles. C'est dommage !

**M. Inaki Echaniz (SOC).** Pouvez-vous nous indiquer le coût pour les finances publiques de votre amendement, adopté en séance publique, qui vise à défiscaliser les donations inférieures à 100 000 euros destinées à financer l'achat d'une résidence principale ? Vous avez une vision dogmatique du logement social.

Notre amendement est une solution de compromis car, au lieu de supprimer purement et simplement la RLS, nous proposons de la réduire. Certes, cette réduction est de 600 millions d'euros, mais elle est en partie compensée par la hausse de la contribution des bailleurs sociaux au Fnap, de sorte qu'elle est quasiment identique à celle que nous avions adoptée l'an dernier et qui porte ses fruits, puisqu'elle a permis au secteur social de relancer la construction et la rénovation.

**Mme Danielle Simonnet (EcoS).** Faut-il rappeler que la RLS a été créée par la majorité macroniste pour que les bailleurs sociaux prennent en charge la baisse des APL qu'elle avait elle-même décidée ? La situation de ces derniers n'est pas si facile : outre la rénovation d'un bâti vieillissant, ils doivent, en l'absence d'aides à la pierre, prendre également en charge la construction de logements sociaux.

Je ne sais pas si la logique de M. Kasbarian est néolibérale ou libertarienne. En tout cas, ses discours anti-immigrés la rendent manifestement de plus en plus compatible avec Trump et le RN. Quelle solution préconise-t-il ? La vente du logement social, donc sa privatisation. Nous, nous voulons le consolider.

*La commission adopte les amendements.*

*Amendements II-CF1189 de Mme Anaïs Beloussa-Cherifi, II-CF1095 de Mme Danielle Simonnet et II-CF908 de M. Inaki Echaniz (discussion commune)*

**M. Aurélien Le Coq (LFI-NFP).** Alors que notre pays compte 10 millions de pauvres et 12 millions de personnes mal logées, nous manquons terriblement de logements sociaux. En 2024, 2,7 millions de personnes, soit 100 000 de plus en an, en attendaient un. Par l'amendement II-CF1189, nous proposons de régler en partie le problème en finançant, à hauteur de 3 milliards, la construction de 200 000 logements publics. Le logement n'est pas un luxe !

**Mme Danielle Simonnet (EcoS).** Notre amendement a pour objet d'allouer 1 milliard d'euros à la construction de 150 000 logements financés par le PLAI (prêt locatif aidé d'intégration) et le Plus (prêt locatif à usage social), soit des logements destinés à ceux qui ont les revenus les plus faibles, et ce afin d'adapter l'offre à la demande. En effet, depuis 2001, le nombre de logements PLS a augmenté deux fois plus que les Plus et PLAI. Ainsi, il existe une discrimination dans l'accès au logement social : plus vos revenus sont faibles, plus il vous est difficile d'y accéder.

**M. Inaki Echaniz (SOC).** Alors que le premier plan quinquennal Logement d'abord fixait à 40 000 le nombre annuel de logements à produire en PLAI, le deuxième plan reste muet sur ce point. Notre amendement vise donc à favoriser la production de 60 000 logements sociaux financés en PLAI en augmentant de 20 % le montant moyen de subvention apporté par l'État afin de contribuer à l'équilibre des opérations, ce qui est particulièrement nécessaire pour celles qui sont réalisées en zone rurale.

**M. François Jolivet, rapporteur spécial.** Monsieur Le Coq, si je comprends votre geste politique, je ne peux pas être favorable à un amendement qui n'est pas supportable pour le budget.

Madame Simonnet, vous ne pouvez pas affirmer qu'il existe une discrimination dans l'accès au logement social : les plafonds de ressources, de loyer et le taux d'effort sont respectés. En revanche, il est vrai que la production de nombreux logements PLS (prêt locatif social) permet d'équilibrer les opérations Plus et PLAI et donc que l'offre actuelle comporte davantage des logements de ce type. Mais les logements très sociaux sont, non pas les PLAI, mais ceux qui ont été construits avant 1970, qui représentent 65 % de la propriété des bailleurs.

Monsieur Echaniz, si l'on ajoutait les 362 millions d'euros de votre amendement aux 350 millions d'euros de la CGLLS (Caisse de garantie du logement locatif social) et aux 600 millions d'euros de réduction de la RLS, on risquerait de ne pas pouvoir adopter les crédits de la mission.

Avis défavorable.

**M. Philippe Lottiaux (RN).** Le logement social ne doit pas être l'alpha et l'oméga de la politique du logement. Plus de la moitié, voire les deux tiers des logements sociaux sont construits dans le cadre d'opérations mixtes en Vefa (vente en l'état futur d'achèvement), et cela fonctionne très bien.

Dans le parc social, une rotation de 1 % libère 50 000 logements. Si, comme c'est le cas actuellement, on ne construit pas suffisamment de logements en général, on bloque cette rotation et les logements sociaux viennent à manquer. Il faut donc relancer la construction de logements en offrant des perspectives fiscales intéressantes aux investisseurs. Ce type de

mesures, qui coûte beaucoup moins cher, aurait un effet d'entraînement sur le logement social. On pourrait, en outre, apaiser les réticences locales en accroissant le pouvoir des maires en matière d'attribution des logements sociaux.

**M. Guillaume Kasbarian (EPR).** Il s'agit, là encore, d'amendements qui visent à donner de l'argent du contribuable au logement social. Rappelons que la France est le pays européen qui compte le plus grand nombre de logements sociaux et que les règles d'accession au parc social sont très généreuses puisque les deux tiers des Français y sont éligibles. On a ainsi créé, en menant au cours des dernières décennies une politique que je qualifierai de socialiste, une file d'attente artificielle de 2 millions de personnes.

Cette politique du tout logement social ne fonctionne pas. Il faut en finir avec cette spirale en favorisant la mobilité dans le parcours résidentiel, en permettant aux Français de devenir propriétaires et en mettant fin au logement social à vie. Car, si l'on continue ainsi, on n'en finira pas tant que tout le monde ne sera pas entré dans le parc social. Mais peut-être est-ce votre objectif idéologique.

**M. le président Éric Coquerel.** Je m'étonne que l'ancien ministre du logement que vous êtes ait une telle haine du logement social.

**M. Guillaume Kasbarian (EPR).** Pas du tout !

**M. le président Éric Coquerel.** Certes, il est une particularité française, mais au même titre que la sécurité sociale et la retraite par répartition.

**M. Guillaume Kasbarian (EPR).** Mais ça ne marche pas !

**M. le président Éric Coquerel.** Parce que l'on a affaibli les politiques sur lesquelles est fondée notre République, qui se caractérise par des services publics forts et des droits fondamentaux. De fait, ces amendements ne visent qu'à compenser les effets catastrophiques des politiques menées ces dernières années en matière de logement social. Idéologiquement, vous êtes contre – au moins, vous l'assumez.

**M. Inaki Echaniz (SOC).** Monsieur Kasbarian, vous devriez être fier que notre pays compte 5 millions de logements sociaux ! Le modèle français repose sur deux piliers que sont le secteur privé et le parc social. Il faut donc accompagner l'un et l'autre de manière juste et équilibrée. Je vous entends critiquer le logement social à longueur d'émissions de télé, mais que proposez-vous pour lutter contre la hausse du prix du foncier ou pour permettre aux jeunes couples d'accéder à la propriété ?

**Mme Danielle Simonnet (EcoS).** Je suis favorable au développement du logement public, et si deux tiers des Français y sont éligibles, je ne serais pas choquée qu'ils y aient tous accès.

Il y a quelques années une étude a montré que, en Île-de-France, 8 000 personnes en hébergement d'urgence étaient éligibles au logement social mais n'y avaient pas de place, faute d'une politique volontariste. Quant à la pénurie dans le parc locatif privé, elle est liée à d'autres phénomènes, tels que la spéculation dans les métropoles et le développement des résidences secondaires. Le privé pour le privé, cela ne fonctionne pas.

**Mme Marianne Maximi (LFI-NFP).** Puisque notre collègue macroniste apprécie les comparaisons européennes, en voici une qui devrait le convaincre. La part du logement social

est de 14 % en France quand elle est de 17 % au Royaume-Uni, de 21 % au Danemark, de 23 % en Autriche et de 34 % aux Pays-Bas.

**M. François Jolivet, rapporteur spécial.** Si les personnes qui remplissent les critères d'attribution d'un logement social sont de plus en plus nombreuses, c'est parce que la composition des familles a évolué. Un logement est actuellement occupé en moyenne par 1,6 personne, ce qui signifie qu'il n'y a souvent plus qu'un seul salaire alors que les critères d'attribution prennent en compte deux salaires. Ainsi une agrégée de maths seule avec deux enfants est éligible au Plus mais elle ne le serait pas si elle était en couple. Sans doute faut-il tirer les conséquences de cette évolution.

En 2025, 64 % des logements sociaux produits le sont par des promoteurs. Par conséquent, il faut produire des logements privés pour augmenter le nombre des logements sociaux. La création d'un statut du bailleur privé est donc une bonne chose.

Les conditions d'accès au logement social sont un véritable enjeu. Le Service national d'enregistrement des demandes de logement locatif social (SNE) dénombre 2,8 millions de demandeurs, parmi lesquels 64 % de femmes dont les salaires leur donnent accès aux Plus et aux PLS ; il s'agit donc de cadres moyens qui cherchent une sécurité.

Il nous faut traiter les problèmes les uns après les autres de manière dépassionnée et aboutir à une position commune qui nous permette d'avancer ensemble au service de ceux qui attendent un logement.

**M. Gérault Verny (UDR).** Lorsque vous vivez dans un logement social, vous payez toute votre vie un loyer qui enrichit, en fin de compte, les offices HLM. Il est donc préférable de faire baisser les prix de l'immobilier afin de permettre aux Français d'acheter leur logement et, ainsi, de capitaliser. Je sais que cela heurte la vision qu'ont de l'économie nos collègues de gauche, qui voudraient tout collectiviser. Pourtant, je suis certain que nombre d'entre eux sont propriétaires.

*La commission rejette successivement les amendements.*

*Amendement II-CF903 de M. Inaki Echaniz*

**M. Inaki Echaniz (SOC).** Il a pour objet de renforcer, à hauteur de 162 millions d'euros, le financement de la production de logements locatifs sociaux en PLAI. Il s'agit donc d'une proposition mesurée, qui tient compte du contexte budgétaire actuel.

**M. François Jolivet, rapporteur spécial.** Vous proposez d'apporter au Fnap, qui est financé par les organismes HLM, une ressource complémentaire. Comme nous avons déjà dépensé beaucoup d'argent, j'émettrai un avis défavorable à votre amendement, mais il soulève un problème de fond. Il ne paraît en effet ni très logique ni très raisonnable que les organismes HLM, qui sont des mutuelles de gens « pauvres », s'autofinancent pour produire les logements destinés à des personnes qui ont moins de ressources que d'autres.

Par ailleurs, l'exemple de Londres a été cité. Mais le logement social y est, en fait, composé de centres d'hébergement d'urgence. Il n'existe donc pas de logement social en Grande-Bretagne, non plus qu'en Espagne ou en Italie. C'est une spécificité française.

**M. Antoine Léaument (LFI-NFP).** Monsieur Verny, vous préférez que les gens enrichissent les banques en empruntant pour financer l'achat de leur logement. Il est vrai que votre holding étant valorisée à 22 millions d'euros, vous ne manquez pas de moyens. À ce propos, je vous rappelle qu'une question se pose à propos de votre déclaration à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique...

**M. le président Éric Coquerel.** Monsieur Léaument, j'ai indiqué tout à l'heure – mais vous étiez absent – que les interventions ne devaient porter que sur les amendements.

**M. Antoine Léaument (LFI-NFP).** Entendu.

Pourquoi défendons-nous le logement social ? Parce que l'argent que l'on donne à des offices HLM est utilisé pour financer des logements et non pour enrichir des banques – BNP Paribas, par exemple – qui l'investiront dans des secteurs qui nuisent à la société.

*La commission rejette l'amendement.*

*Amendements II-CF883 de M. Boris Vallaud et II-CF1080 de M. Boris Tavernier*

**M. Inaki Echaniz (SOC).** L'amendement II-CF883 vise à revaloriser les APL de 20 % pour les étudiants éligibles et de 30 % pour les boursiers. Les étudiants sont en effet les premiers à être frappés par la crise du logement : 17 % à 19 % d'entre eux abandonnent leurs études faute de pouvoir se loger décentement – je pense en particulier aux étudiants issus de territoires ruraux qui ne peuvent pas être aidés financièrement par leur famille. Il est nécessaire de soutenir notre jeunesse pour qu'elle puisse s'émanciper et s'épanouir.

**M. Boris Tavernier (EcoS).** Il s'agit de revenir sur le gel des APL consécutif à l'année blanche décidée par le gouvernement. Ces aides jouent en effet un rôle crucial dans la lutte contre la pauvreté, en soutenant des millions de foyers modestes pour lesquels le logement est le premier poste de dépenses. C'est pourquoi nous proposons une revalorisation exceptionnelle d'un point, en sus de la revalorisation automatique de 1,7 % intervenue au 1<sup>er</sup> avril.

**M. François Jolivet, rapporteur spécial.** Avis défavorable, même si je comprends les motifs de nos collègues. Quand bien même il aurait un peu de sous, celui qui étudie l'astrophysique sur le plateau de Saclay ne parvient pas non plus à trouver un logement, tout simplement parce qu'il n'y en a pas.

Quant aux critères d'attribution des logements du Crous (centre régional des œuvres universitaires et scolaires), ils sont ainsi conçus qu'ils donnent la priorité à ceux qui sont issus de la région où ils étudient, ce qui peut conduire les autres, non pas à abandonner leurs études, mais à en faire d'autres que celles qu'ils souhaitent. La solution consisterait à établir un ordre de priorité en fonction des ressources des demandeurs, en prêtant une attention particulière à ceux qui n'étudient pas dans la région où ils sont domiciliés car, actuellement, ceux-là ne sont pas accompagnés, même s'ils sont boursiers. Par ailleurs, il faudrait revoir la manière dont les gestionnaires de résidences sociales destinées à accueillir les étudiants peuvent récupérer les charges de fonctionnement sur leurs occupants.

**M. Inaki Echaniz (SOC).** Si le bloc central avait tenu les engagements pris par le président de la République en faveur de la production de logements pour étudiants, nous n'en serions peut-être pas là. Toujours est-il qu'il paraît nécessaire de donner un peu d'air aux jeunes.

Beaucoup d'entre nous sont là aujourd'hui grâce aux APL, sans lesquelles ils n'auraient peut-être pas pu terminer leurs études – c'est mon cas.

**Mme Claire Marais-Beuil (RN).** Serait-il possible de savoir où nous en sommes, ligne budgétaire par ligne budgétaire ?

**M. le président Éric Coquerel.** Nous allons vous le dire dans un instant.

*La commission rejette successivement les amendements.*

*Amendement II-CF888 de M. Inaki Echaniz*

**M. Inaki Echaniz (SOC).** Il a pour objet de rétablir l'APL accession, qui a été supprimée en 2018 alors qu'il s'agit d'un outil utile et efficace pour aider les jeunes ménages à accéder à la propriété.

**M. François Jolivet, rapporteur spécial.** L'APL accession est un marronnier, comme dirait M. de Courson.

Deux éléments de langage justifiaient le dispositif : l'aide versée pour alléger le taux d'effort devait permettre à une personne d'acheter un logement et de sortir du logement social ; l'APL accession est moins coûteuse que l'APL dans le logement social. Or ces postulats n'ont jamais été démontrés. En revanche, on sait qu'une personne ayant peu de ressources a du mal à entretenir le logement dont elle est propriétaire. Elle sollicite donc une aide auprès de l'Anah pour financer des travaux. L'APL permet d'acheter et les subventions de l'Anah permettent d'entretenir.

Je n'ai reçu aucune demande en faveur d'un rétablissement. Du reste, le prêt à taux zéro présente de nombreuses qualités, surtout en période de hausse des taux d'intérêt, et les dispositifs d'Action logement fonctionnent plutôt bien pour aider les salariés à accéder à la propriété.

L'APL accession était une niche, le montant de 50 millions d'euros que vous prévoyez le confirme. Lors de sa disparition, tout le monde a poussé les hauts cris, sauf les bénéficiaires potentiels. Le dispositif a été écrasé par le prêt à taux zéro, d'autant que les plafonds de ressources étaient très bas.

Il est préférable d'aider les ménages à épargner, de mieux rémunérer l'épargne et de faciliter l'accès au PTZ. Avis défavorable.

**M. Inaki Echaniz (SOC).** Tout le monde appelle à faciliter l'accession à la propriété sans jamais proposer de solutions concrètes. En voici une, qui a un coût modeste – vous ne pouvez pas me reprocher d'être dans certains cas trop ambitieux et dans d'autres, trop modeste.

Même si l'APL accession aide de manière marginale à accéder à la propriété, elle n'en reste pas moins utile car elle permet aussi de libérer des logements sociaux et de débloquer des parcours résidentiels.

J'invite mes collègues à mettre leurs paroles en adéquation avec leur vote en adoptant l'amendement.

*La commission rejette l'amendement.*

*Amendement II-CF884 de M. Boris Vallaud*

**M. Inaki Echaniz (SOC).** L'amendement, inspiré par les Jeunes socialistes, a pour but de soutenir le pouvoir d'achat des jeunes, et plus particulièrement des étudiants issus de milieux modestes, confrontés à la flambée des loyers dans les grandes villes universitaires et à la montée de la précarité.

Il est proposé de créer un complément solidarité logement étudiant, d'un montant de 100 euros par mois, qui serait attribué automatiquement aux étudiants boursiers des échelons 4 à 7 ainsi qu'aux étudiants modestes non boursiers disposant de revenus équivalents. Le dispositif concernerait environ 400 000 bénéficiaires pour un coût annuel évalué à 480 millions.

Investir dans la jeunesse n'est pas un coût. C'est un gage de mieux-être pour notre société.

Je m'étonne du vote du Rassemblement national sur l'amendement précédent alors que le rapporteur pour avis, Frédéric Falcon, qui fait partie de ses rangs, le défend depuis l'année dernière.

**M. François Jolivet, rapporteur spécial.** Je tombe des nues. S'agit-il d'une aide au logement ou d'une aide directe à l'étudiant ? Comment est-elle calculée ? Est-elle forfaitisée ? S'adresse-t-elle à tous les étudiants, quelles que soient leurs ressources ?

Je partage la volonté de lutter contre la précarité étudiante mais je ne comprends pas comment fonctionne le dispositif. Si l'aide est de nature sociale, elle relève plutôt du PLFSS. Avis défavorable.

**M. Inaki Echaniz (SOC).** Comme son nom l'indique, il s'agit d'une aide au logement. Je vous invite d'ici à la séance à rencontrer les Jeunes socialistes qui se feront un plaisir de vous expliquer le fonctionnement de ce dispositif imaginé par des jeunes pour des jeunes.

*La commission rejette l'amendement.*

**M. le président Éric Coquerel.** Madame Marais-Beuil, pour répondre à votre question, 833 millions de crédits ont été déplacés : 200 millions pour la création de 10 000 places d'hébergement, 13 millions pour les CHRS (centres d'hébergement et de réinsertion sociale), 20 millions pour les pensions de famille et 600 millions pour le Fnap.

*Amendement II-CF907 de M. Inaki Echaniz*

**M. Inaki Echaniz (SOC).** L'amendement institue une aide aux maires bâtisseurs. L'enveloppe de 175 millions d'euros correspond à celle prévue dans le plan France relance pour l'aide à la relance de la construction durable.

**M. François Jolivet, rapporteur spécial.** Voici un autre marronnier.

Le déficit de construction de logements en France tient peut-être au taux d'effort imposé aux banques par le Haut Conseil de stabilité financière, à la défaillance de l'État et aux normes votées par le législateur. Mais les élus locaux sont les premiers à ne pas respecter leurs programmes locaux de l'habitat (PLH). Ils prennent des engagements plus forts que dans le PLUI (plan local d'urbanisme intercommunal) qu'ils ne sont pas en mesure de tenir finalement. Ils pensent pouvoir construire un nombre élevé de logements sur les parcelles disponibles en élevant la hauteur des bâtiments mais, *in fine*, seules des maisons à un étage seront construites.

Les premiers partenaires de l'extension urbaine ont été historiquement les élus locaux, dont j'ai fait partie. Aujourd'hui, dans les réunions publiques, tous les élus se font attaquer et les habitants se plaignent du manque de logements. Les maires dont la commune n'aura pas de grues sont ceux qui seront battus aux prochaines élections. Ainsi la régulation politique devrait-elle venir au secours de la politique du logement.

L'aide aux maires bâtisseurs devrait être réservée à ceux qui respectent les objectifs fixés dans le PLH. Par le passé, les maires qui ont reçu des aides n'ont pas été plus scrupuleux que les autres en la matière. C'est injuste.

J'émets un avis défavorable car nous n'avons pas les 175 millions d'euros que vous demandez. La responsabilité dans la crise du logement est collective. L'État n'est pas le seul fautif, les acteurs locaux ont leur part.

**M. Philippe Lottiaux (RN).** Dans l'absolu, c'est une bonne mesure – elle figure dans une proposition de loi que j'avais déposée il y a près de deux ans – d'autant plus que le coût net, déduction faite des recettes de TVA notamment, ne sera pas de 175 millions d'euros.

Néanmoins, nous ne pourrons pas voter l'amendement pour trois raisons : parmi les critères, figure l'objectif ZAN (zéro artificialisation nette) auquel nous sommes opposés ; les communes carencées sont exclues sans raison valable. Prise isolément, la mesure va faire pschitt. Elle doit s'inscrire dans une politique globale, qui traite aussi bien de la fiscalité que des enjeux de la construction – un maire n'a aucun intérêt à construire aujourd'hui, il ne récolte que des recours et des récriminations, il faut donc l'inciter.

L'État a mis en place par le passé des aides aux communes, qui n'ont pas été très utiles car elles ne suffisent pas à convaincre du bien-fondé de la construction.

**M. Inaki Echaniz (SOC).** J'entends les remarques des collègues du Rassemblement national, mais j'attends toujours leur explication sur leur revirement sur l'APL accession et je ne vois aucun amendement de leur part pour répondre à la crise du logement.

L'opposition systématique ou la suppression de l'Anah ne favorisent pas la construction de logements. Plutôt que d'agiter des peurs quotidiennement, apportez des réponses aux besoins des Français.

*La commission rejette l'amendement.*

*Amendements II-CF260 de M. Thomas Ménagé, II-CF1191 de Mme Anaïs Belouassa-Cherifi, II-CF424 de Mme Marie-Noëlle Battistel, II-CF906 de M. Stéphane Delautrette et II-CF1001 de Mme Julie Laernoës (discussion commune)*

**M. Jean-Philippe Tanguy (RN).** L'amendement vise à transcrire dans le budget notre plan en faveur de la rénovation thermique, baptisé 100 % Rénov.

Il est temps de sortir de l'impasse de MaPrimeRénov', devenue un monstre bureaucratique, source de multiples fraudes et d'inefficacité. Les promesses faites aux Français ne se sont pas concrétisées puisque tant sur le nombre de rénovations que sur leur qualité, les résultats n'ont pas été au rendez-vous. Outre de la déception, MaPrimeRénov' provoque de l'exclusion puisque le reste à charge est trop important pour certains, locataires comme propriétaires.

Notre dispositif, qui permet d'économiser 800 millions d'euros, repose sur la généralisation d'un prêt à taux zéro vert, associé à un contrat de filière avec le secteur du logement sur trente ans. Le prêt, qui peut couvrir l'intégralité des travaux, sera distribué par le réseau bancaire traditionnel. Il nécessite 300 millions de crédits – c'est l'objet de l'amendement. Mais les recettes de TVA et les externalités positives de notre plan permettront, pour les premières, de diminuer ce coût et, pour les secondes, de contribuer au respect de l'accord de Paris.

**Mme Anne Stambach-Terrenoir (LFI-NFP).** À l'inverse, nous proposons d'augmenter les fonds dédiés à la rénovation thermique.

Le gouvernement organise par le budget un retard dans la transition écologique dont il fait payer le prix, comme d'habitude, aux plus pauvres d'abord, qui sont pourtant les premières victimes du changement climatique.

Il coupe 1,4 milliard d'euros en deux ans dans la rénovation énergétique, réduit MaPrimeRénov', supprime totalement l'aide pour les HLM alors que près d'un Français sur huit vit dans une passoire thermique, où les factures peuvent être jusqu'à six fois plus élevées que dans un logement rénové ; autrement dit, il grelotte en hiver et étouffe en été, ce qui a des conséquences graves sur sa santé pouvant aller jusqu'à la mort.

Encore une fois, vous pénalisez ceux qui vivent déjà une sobriété forcée pendant que les plus riches, eux, continuent de polluer sans contrainte. Je rappelle que les 1 % les plus riches émettent autant de CO<sub>2</sub> que les deux tiers de l'humanité notamment parce qu'ils investissent massivement leur patrimoine dans les entreprises les plus polluantes. Mais la Macronie, comme l'extrême droite, refuse toujours de taxer les premiers et les secondes.

**M. Stéphane Delautrette (SOC).** Après avoir assisté au rabotage des crédits, nous voilà devant le détricotage complet du dispositif d'accompagnement à la rénovation des logements.

L'amendement II-CF424 a pour objet d'abonder de 545 millions d'euros les crédits dédiés à MaPrimeRénov' Copropriété afin d'atteindre nos objectifs en matière de rénovation performante de logements mais aussi d'assurer à ceux qui les occupent des logements dignes et économies en énergie.

L'amendement II-CF906 vise à allouer 500 millions d'euros supplémentaires à MaPrimeRénov' pour les mêmes raisons que précédemment.

**M. Nicolas Bonnet (EcoS).** Il est proposé de maintenir les crédits alloués à MaPrimeRénov' au niveau de 2025 et non de les diminuer de 500 millions d'euros.

La baisse de la dotation est justifiée par le financement d'une partie du dispositif par les CEE. Or ces certificats sont un mode de financement très discuté et discutable puisqu'ils reposent sur la facture d'énergie de toutes et tous et qu'ils privent d'un pilotage fin, sans lequel il n'est pas possible de définir des priorités et de savoir qui sont les bénéficiaires.

MaPrimeRénov' a besoin de stabilité. C'est un dispositif qui fonctionne bien et qui est avantageusement piloté par l'État.

**M. François Jolivet, rapporteur spécial.** Un seul amendement réduit la dépense et les autres l'augmentent singulièrement.

S'agissant de l'amendement du Rassemblement national, le prêt à taux zéro peut déjà être mobilisé pour des opérations de rénovation dans l'ancien. Par ailleurs, certaines personnes, en raison de leur âge, ne pourront jamais obtenir de prêt à taux zéro donc ils ne pourront pas faire les travaux sauf s'ils participent à une opération programmée d'amélioration de l'habitat.

Vous effleurez une question dont personne ne s'est saisie : qui capte la valeur dans une opération de réhabilitation ? Comment la valeur revient à l'Anah si le bien est cédé ?

Si l'on obtient le maximum d'aide pour une rénovation globale – 80 000 euros – et que l'on vend sa maison dans un délai de quatre ans, on s'enrichit puisque les travaux ont donné de la valeur au logement sans qu'on ait eu à en supporter le coût. Il n'existe pas de dispositifs d'amortissement qui permettraient, lors de la cession du bien, de restituer à l'Anah une partie de l'aide reçue. Certaines personnes savent parfaitement tirer profit de cette faille. L'inventivité est grande quand on est malhonnête. Si l'on reste vingt-cinq ans dans le logement, il n'y a pas de problème.

J'émets un avis défavorable mais la réflexion est intéressante bien qu'inaboutie.

Quant aux amendements visant à augmenter les crédits, certains proposaient des montants astronomiques qui ne sont pas acceptables mais ils n'ont pas été défendus.

Monsieur Bonnet, je ne peux davantage être favorable à votre amendement qui réclame 500 millions d'euros. Le budget de l'Anah, qui diminue de 200 millions, se décompose désormais en deux moitiés de 2 milliards d'euros chacune, l'une financée par la dotation budgétaire et l'autre par les CEE. Je ne sais pas si les CEE sont un mode de financement discutable mais ils obligent l'Anah à emprunter pour pouvoir avancer les fonds. En revanche, ce changement permettra d'harmoniser les contrôles.

Monsieur Delautrette, votre amendement est très intéressant mais le montant est très élevé. Dans mes contacts avec l'Anah et lors des auditions, il ne m'a été rapporté aucun blocage concernant les copropriétés et aucune demande de dotation supplémentaire ne m'a été faite. Toutes les copropriétés qui en ont fait la demande ont bénéficié du dispositif. Celui-ci n'est pas encore victime de son succès. Je crois d'ailleurs qu'il est une priorité du conseil d'administration. Je vous invite à retirer votre amendement, sinon avis défavorable.

**M. Jean-François Coulomme (LFI-NFP).** Les besoins en rénovation énergétique du parc immobilier français sont évalués non pas à 1 milliard par an mais à 100 milliards pendant dix ans, soit 1 000 milliards d'euros. Une somme aussi gigantesque ne peut pas être procurée par les établissements bancaires par le biais des prêts traditionnels. Elle requiert un prêt hypothécaire fondé sur un mécanisme très simple : à la première mutation du bien, qu'il s'agisse d'un décès ou d'une vente, l'État récupère la somme qu'il a prêtée en subventionnant les travaux de rénovation. Sachant que la durée moyenne de détention d'un bien immobilier est de l'ordre

de quatorze ans, les prêts courraient non pas sur trente ans, comme le propose le Rassemblement national, mais plutôt sur quatorze. Notre groupe a déposé une proposition de loi reprenant cette idée.

Par ailleurs, je signale que les organismes bancaires et financiers sont fortement investisseurs dans l'ancien, ce qui pose problème.

**M. Guillaume Kasbarian (EPR).** MaPrimeRénov' est un très beau dispositif, qui a permis à des centaines de milliers de Français de bénéficier de l'aide de l'État pour rénover leur domicile. Au départ, il était simple, lisible et donnait satisfaction aux usagers. Au fil du temps, la satisfaction s'est érodée, les règles se sont complexifiées. On a débattu pour savoir s'il fallait financer la rénovation globale ou la rénovation monogeste, on a tenté de modifier les parcours et de les multiplier, si bien que la satisfaction des usagers est désormais très faible.

Nous sommes souvent saisis dans nos circonscriptions par des personnes qui se plaignent de la complexité, des dysfonctionnements et des décisions qui sont prises. Pourquoi mon voisin a droit à une subvention à hauteur de 80 % et moi à pas grand-chose ? nous demandent-elles.

Il y a besoin d'une réforme très profonde du dispositif. Faut-il le conserver ou le remplacer par tout autre chose ? Je ne suis pas sûr qu'un prêt universel dont le contribuable paierait les intérêts soit la bonne solution. Faut-il revenir à un crédit d'impôt ?

Le dispositif en l'état ne fonctionne plus. Je doute que le fait d'y ajouter des milliards soit de nature à l'améliorer. J'ai le souvenir quand j'étais au gouvernement d'avoir dû réduire les crédits, pas par volonté politique mais en raison de leur sous-consommation, faute de demande des usagers.

**M. Jean-Philippe Tanguy (RN).** Je vous remercie, monsieur Jolivet, pour vos remarques constructives. Ma rapide présentation manquait de précision. Monsieur Coulomme, ce n'est pas le prêt qui dure trente ans mais le plan.

Je l'ai toujours dit, l'arme budgétaire ne peut pas fonctionner pour financer la rénovation thermique, l'énergie ou la réindustrialisation et recouvrer notre souveraineté puisque des milliers de milliards sont nécessaires. Seule l'arme monétaire est utile car elle est la seule capable de nous aider à financer les transitions et les investissements d'avenir. J'espère que nous aurons ce débat. La monnaie publique est un des grands acquis de la démocratie, que, très régulièrement, certaines forces de l'argent essaient de privatiser. C'est le cas avec les cryptomonnaies que l'on présente comme un instrument très moderne alors que c'est vieux comme le monde, cela s'appelle la fausse monnaie.

**M. le président Éric Coquerel.** On ne peut pas apprécier la politique en matière de rénovation thermique à la seule aune de la satisfaction du consommateur. Il faut prendre en considération l'intérêt général : la rénovation est une nécessité pour pouvoir respecter l'accord de Paris ou s'en approcher, là où aujourd'hui on s'en éloigne.

Nous devrions rénover 700 000 logements par an – nous en sommes très loin. Les rénovations doivent être complètes et non partielles – monsieur Kasbarian, le débat sur ce point a été tranché. On sait que le changement du mode de chauffage dans une passoire thermique n'a d'intérêt que pour celui qui fournit l'énergie.

Nous sommes plusieurs à défendre l'idée du prêt hypothécaire – elle figure dans notre programme, mais David Amiel l'avait aussi envisagé. L'État doit aider les propriétaires qui

n'ont pas les moyens de financer des travaux mais il n'y a pas de raison que ceux-ci profitent d'une plus-value sans restituer l'aide qu'ils ont reçue. Le prêt hypothécaire – la dénomination n'est peut-être pas appropriée –, délivré par des organismes de crédit publics, me semble une solution intéressante à moyen terme.

**M. Stéphane Delautrette (SOC).** Je partage complètement vos propos à l'instant.

Je ne peux pas entendre parler de sous-consommation des crédits alors que l'année dernière, MaPrimeRénov' a été mis à l'arrêt car l'engouement de nos concitoyens avait été sous-estimé. C'est bien la preuve que ce dispositif répond à un besoin. Faute de moyens suffisants pour donner suite aux dossiers déposés, il a été purement et simplement arrêté avant l'été pour ne reprendre qu'en fin d'année.

La variation des critères tient au fait qu'il a fallu les revoir pour gérer la pénurie budgétaire. C'est ça la réalité. Ne retombons pas dans le piège. Je fais partie de ceux qui plaident pour une réflexion plus globale et peut-être une redéfinition du dispositif. Puisque nous n'avons pas pu les mener avant l'examen du PLF, il faudrait par précaution voter suffisamment de crédits pour accompagner les demandes, qui ne manquent pas, et éviter un nouvel arrêt.

**M. Nicolas Bonnet (EcoS).** Je n'ai pas fait non plus le constat d'une désaffection des citoyens à l'égard de ma MaPrimeRénov'. Il ne faut pas nier parfois une certaine complexité et un manque de lisibilité mais il ne faut pas jeter le bébé avec l'eau du bain. Au contraire, il faut continuer à travailler à l'amélioration du dispositif. C'est compliqué de le faire dans le cadre du PLF, mais nous avons une année devant nous pour réfléchir à une évolution des modalités et du financement.

Aujourd'hui, il faut arrêter le *stop and go* et donner de la lisibilité à la rénovation énergétique. Le dispositif est plébiscité à tel point que les crédits étaient épuisés l'année dernière, ce qui a conduit à l'arrêter l'été dernier. Il faut le pérenniser et éviter les fluctuations, qui sont néfastes pour les artisans qui réalisent les rénovations thermiques.

*La commission rejette successivement les amendements.*

*Suivant l'avis du rapporteur spécial, elle rejette l'amendement II-CF773 de M. Frédéric Falcon.*

*Amendement II-CF909 de M. Inaki Echaniz*

**M. Inaki Echaniz (SOC).** Il s'agit de verser une prime bas-carbone de 20 000 euros par foyer aux familles les plus modestes engagées dans un parcours d'accession sociale à la propriété ; 5 000 logements neufs par an seraient concernés.

L'écart de prix entre une construction traditionnelle et une construction respectant la réglementation environnementale RE2020 est de l'ordre de 15 %.

Outre qu'il encourage l'utilisation de matériaux d'écoconstruction et le bilan bas-carbone des constructions neuves, l'amendement propose une solution plus pertinente qu'une baisse de TVA dont l'effet sur les prix peut être aléatoire.

**M. François Jolivet, rapporteur spécial.** Vous faites preuve d'une inventivité certaine.

Je comprends que l'aide est forfaitaire, quels que soient le prix d'achat du logement social et les ressources des accédants, mais aussi qu'elle relève du budget de l'Anah, qui deviendrait donc un opérateur d'aide à l'accession sociale. J'avoue ma perplexité. Je saisiss l'idée mais il aurait été plus pertinent de cibler l'aide sur les baux réels solidaires (BRS) ou le PSLA (prêt social de location-accession). Peut-être faut-il le retravailler en vue de la séance. À ce stade, j'émets un avis défavorable.

*La commission rejette l'amendement.*

*Amendements II-CF1194 de Mme Danielle Simonnet, II-CF904 de M. Inaki Echaniz et II-CF2312 de M. François Jolivet (discussion commune)*

**Mme Danielle Simonnet (EoS).** En 2023, le gouvernement d'Élisabeth Borne avait annoncé la création d'un fonds de rénovation énergétique du parc social doté de 1,2 milliard d'euros sur trois ans dans l'objectif de réaliser la rénovation énergétique de 120 000 logements locatifs sociaux par an. En réalité, seuls 18 000 logements sociaux ont été rénovés sur un parc de 4,5 millions. Si nous voulons respecter la trajectoire de la stratégie nationale bas-carbone et de la loi « climat et résilience », nous devons nous donner les moyens d'éliminer les passoires énergétiques et les bouilloires thermiques du parc social.

Les bailleurs sociaux profitent souvent de la possibilité d'imposer une troisième ligne, c'est-à-dire une hausse de loyer, quand ils s'engagent à réaliser une rénovation énergétique : ce n'est pas acceptable. C'est aux bailleurs de garantir ces travaux. Nous proposons donc d'augmenter de 550 millions d'euros le fonds pour la rénovation énergétique des bailleurs sociaux – au grand bonheur de M. Kasbarian – pour permettre à ceux-ci de réaliser des travaux de réhabilitation énergétique sans augmenter les loyers : 350 millions pour le fonds de rénovation énergétique du parc social et 200 millions pour compenser l'absence de troisième ligne.

**M. Inaki Echaniz (SOC).** Mon amendement vise à permettre à la majorité de respecter l'engagement officiellement pris par Élisabeth Borne d'abonder le fonds de rénovation énergétique des logements sociaux. Si l'on ne peut même plus croire aux engagements des anciens premiers ministres, à quel saint nous vouer ? Mon amendement, même s'il est moins-disant que celui de Danielle Simonnet, risque encore de défriser la moustache de Guillaume Kasbarian, puisqu'il propose d'abonder le fonds de 400 millions d'euros. Une promesse sera enfin tenue sur la question du logement chez les macronistes.

**M. François Jolivet, rapporteur spécial.** Je rappelle que la convention signée prévoyait trois fois 400 millions d'euros sur trois années consécutives. Nous venons d'adopter une baisse de la RLS de 600 millions qui devrait satisfaire le monde HLM ; l'année dernière, c'était 200 millions, et nous sommes repassés à 300 millions. Cela fait 1,3 milliard d'euros ; avec la réduction de 600 millions, il reste 700 millions d'euros à payer.

En outre, les organismes HLM obéissent à un modèle économique. Sans aide, ils ne parviendront pas à respecter la trajectoire fixée en matière de production de logements neufs et d'obligations de rénovation, à moins de changer de modèle, ce qui n'est pas sur la table à l'heure où nous parlons ; c'est peut-être un défi à relever pour les années à venir. Même la Caisse des

dépôts, leur principal banquier, indique qu'ils ne pourront pas produire 100 000 logements par an et réhabiliter le nombre de logements prévu et que le dispositif Seconde vie, qui leur donnait la possibilité de reconventionner les logements avec un nouveau loyer, ne suffira pas.

Je propose donc un amendement d'appel à 100 millions d'euros. Le gouvernement devra choisir : soit l'opérateur HLM achète en VEFA les invendus des promoteurs, soit il réhabilite ses propres logements, mais il ne pourra pas faire les deux en même temps.

**M. Guillaume Kasbarian (EPR).** À force d'adopter des amendements qui déversent des millions, voire des milliards sur le logement social, je me demande combien d'argent public a été déversé dans le système ! M. le rapporteur spécial a raison de poser la question du modèle économique des bailleurs sociaux. Il y a d'autres façons d'augmenter leur trésorerie que de demander des chèques supplémentaires au législateur. Citons le fait de faciliter la vente de logements sociaux aux locataires pour dégager des ressources, de rendre le surloyer plus dynamique, de revoir le conventionnement ou d'autoriser les bailleurs à dépasser la limite de 10 % de LLI (logement locatif intermédiaire) pour aller jusqu'à 20 %. C'est plus compliqué que d'augmenter systématiquement les crédits publics, mais cela ne coûterait pas un euro au contribuable, donc à l'État, et cela leur donnerait des leviers financiers qu'ils demandent eux-mêmes.

**M. Inaki Echaniz (SOC).** Cette discussion est symptomatique d'une certaine vision de la question du logement par une partie de l'aile libérale macroniste. Elle oublie que le logement est un investissement qui rapporte : pour 1 euro investi, ce sont 3 euros qui entrent dans les caisses de l'État. Ce ne sont pas des chèques en blanc que nous faisons aux bailleurs sociaux : toute cette activité fait vivre les PME et les TPE de la construction, ce qui fait entrer de la TVA. C'est une manière de loger les Français et les Français tels qu'ils sont, mais aussi de dynamiser l'économie.

Il ne faut pas tenir de double discours : quand M. Kasbarian inaugure des logements dans son territoire aux côtés des services de la préfecture, j'imagine qu'il se gargarise de ces investissements qui contribuent à la vitalité économique de son territoire.

**M. Guillaume Kasbarian (EPR).** Je n'ai pas de double discours.

*La commission rejette les amendements II-CF1194 et II-CF904 et adopte l'amendement II-CF2312.*

#### *Amendement II-518 de M. Sébastien Peytavie*

**M. Danielle Simonnet (EcoS).** Cet amendement vise à renforcer de 600 millions d'euros le budget de MaPrimeAdapt'. La loi du 11 février 2005 faisait de l'accessibilité un pilier essentiel de l'autonomie des personnes handicapées ; c'était le rêve de l'accessibilité universelle. Vingt ans plus tard, quelle désillusion ! Cette ambition a été affaiblie par des dérogations successives, et la loi Elan de 2018 (loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique) a réduit l'obligation d'accessibilité des logements neufs de 100 % à seulement 20 %, aggravant le retard de la France en la matière.

Le dispositif MaPrimeAdapt', créé en 2024, visait à favoriser la mise en accessibilité des logements des ménages modestes. Malgré 36 000 logements aménagés, nous sommes encore bien loin de l'objectif de 680 000 logements adaptés d'ici à 2032. Les personnes en situation de handicap sont ainsi les premières victimes du mal-logement. Plus d'une sur deux

rencontre des difficultés d'accès à un logement adapté, contre à peine un tiers de la population générale. Ce manque d'accessibilité renforce leur isolement. Il faut absolument améliorer MaPrimeAdapt'.

**M. François Jolivet, rapporteur spécial.** Il doit y avoir une confusion. Je n'ai pas connaissance de blocages dans l'instruction des dossiers MaPrimeAdapt' et le dispositif ne semble pas souffrir d'un manque de ressources. Dans mon département, en région Centre, le dispositif permet aux animateurs d'une opération programmée d'amélioration de l'habitat (Opah) de compléter le programme d'intérêt général dédié à l'adaptation des logements pour les personnes handicapées ou à mobilité réduite. Ces animateurs sont le plus souvent des collaborateurs du service départemental chargé de l'accompagnement des personnes âgées et handicapées. Avis défavorable.

**M. Danielle Simonnet (EcoS).** Avec 36 000 logements aménagés, nous sommes encore loin de l'objectif de 680 000 logements fixé pour 2032. Il faut renforcer le budget alloué à MaPrimeAdapt' afin que la part de l'État couvre 100 % des travaux pour les ménages les plus modestes, en incluant les travaux réalisés dans les parties communes.

Le dispositif, initialement pensé pour les personnes âgées en perte d'autonomie, a fort heureusement été ouvert par la suite aux personnes en situation de handicap. Il faut que les moyens suivent car les critères ne sont pas les mêmes : une personne en fauteuil roulant, par exemple, a besoin d'une surface supplémentaire dans la salle de bains. Cette proposition est cohérente avec les propos de la ministre chargée des comptes publics, qui a dit préférer des dispositifs ciblés et efficaces avec des montants qui peuvent augmenter plutôt que des doublons de dispositifs.

**M. François Jolivet, rapporteur spécial.** Je ne sais pas d'où vient l'objectif chiffré que vous citez. En tout état de cause, dans les territoires, il n'y a pas de problème manifeste. Je ne suis pas convaincu.

*La commission rejette l'amendement.*

*Amendement II-CF1195 de Mme Anaïs Belouassa-Cherifi*

**Mme Anne Stambach-Terrenoir (LFI-NFP).** Par cet amendement d'appel, nous espérons mettre fin à une hypocrisie d'État.

Depuis vingt ans, la République promet l'accessibilité à tous, partout. C'était l'objet de la loi du 11 février 2005. Dans les faits, nous sommes très loin du compte. En termes d'accessibilité des logements, la liste de dérogations a culminé avec la loi Elan de 2018, qui a réduit l'obligation à seulement 20 % de logements neufs accessibles. Or 56 % des personnes en situation de handicap rencontrent des difficultés d'accès à un logement ; c'est deux fois plus que la population générale. Dans le logement social, le délai d'attente pour un logement adapté est de vingt-sept mois en moyenne, soit huit mois de plus que pour un autre demandeur. La pénurie de logements adaptés touche également les logements étudiants, ce qui laisse les jeunes en situation de handicap sans solution et les constraint souvent à renoncer à leurs études.

C'est pourquoi nous proposons la création d'un fonds départemental pour l'autonomie qui permettrait d'aider les bailleurs sociaux et les Crous (centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires) à réaliser les travaux nécessaires. Notre pays doit mettre en cohérence ses actes et ses engagements en respectant le droit au logement, reconnu par le

Conseil constitutionnel comme un objectif à valeur constitutionnelle, mais aussi la Convention internationale relative aux droits des personnes handicapées de l'ONU et, tout simplement, le droit à la dignité humaine.

**M. François Jolivet, rapporteur spécial.** Je ne commenterai pas la partie politique de vos propos, que je respecte mais avec laquelle je suis en désaccord.

Il faut savoir que les propriétaires bailleurs qui réalisent des travaux pour créer un ascenseur dans un immeuble qui n'en dispose pas – souvent un bâtiment datant d'avant 2016 – sont exonérés de taxe foncière, mais peu d'entre eux usent de ce système car il arrive que ces travaux ne soient pas techniquement possibles, à moins de diminuer la taille des logements.

Vous proposez de gonfler la subvention à verser aux départements pour aider les propriétaires bailleurs à adapter les logements au handicap. Pourquoi pas ? Néanmoins, j'émettrai un avis défavorable car il existe déjà beaucoup d'aides directes à l'adaptation des logements au handicap versées par la caisse primaire d'assurance maladie, la complémentaire santé et le département, via la MDPH.

Peu de bâtiments ont été construits par les Crous depuis 2017 malgré la recapitalisation du Cnous destinée à l'aider à surmonter ses difficultés économiques...

**M. Maxime Laisney (LFI-NFP).** 2017, ça me dit quelque chose !

**M. François Jolivet, rapporteur spécial.** Justement, nous l'avons remis à flot car il était en faillite. Il faut désormais que les travaux reprennent, et les Crous ont lancé des programmes de réhabilitation.

Enfin, vous dites que le délai moyen d'attribution d'un logement social adapté au handicap est de vingt-sept mois, mais le délai moyen d'attribution d'un logement social dans notre pays est supérieur à un an ; à Paris, c'est dix ans. C'est cela qui me choque.

*La commission rejette l'amendement.*

*Amendement II-CF797 de M. Matthias Renault*

**M. François Jolivet, rapporteur spécial.** Vous proposez de retirer 14 millions d'euros au secteur associatif de l'hébergement d'urgence, que vous jugez idéologique. Je ne sais pas pourquoi vous ciblez les Adil (agences départementales d'information sur le logement), dont je connais bien le réseau. Avis défavorable.

*La commission rejette l'amendement.*

*Amendement II-CF517 de M. Robert Le Bourgeois*

**M. Robert Le Bourgeois (RN).** Consolider des gouvernances, nourrir la réflexion, poser un autre regard sur le territoire, révéler potentialités et capacités du territoire : voilà certaines des ambitions affichées par l'Atelier des territoires. Aussi sincères soient-elles, et sans déprécier le travail de l'Atelier, ces bonnes intentions ne justifient pas que l'on dépense plusieurs millions d'argent public. Il faut avoir le courage d'admettre que l'État s'est épargné

en finançant un dispositif qui assume de ne pas mener de politiques publiques effectives en lui coupant le robinet. Sinon, autant admettre dès maintenant devant les Français que nous ne sommes pas disposés à baisser la dépense publique.

Fidèle à l'esprit de notre groupe de réduire la mauvaise dépense, l'amendement propose donc de supprimer les crédits de l'Atelier des territoires.

**M. François Jolivet, rapporteur spécial.** Je vous remercie de m'avoir fait découvrir ce sujet que je ne connaissais pas ; je vais interroger la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature pour savoir ce qu'ils font de cet atelier. Avis défavorable.

*La commission rejette l'amendement.*

*Amendement II-CF1394 de M. Robert Le Bourgeois*

**M. Robert Le Bourgeois (RN).** Plan Ville durable, agences d'urbanisme financées par l'État, Atelier des territoires, Anah (Agence nationale de l'habitat), Ademe (Agence de la transition écologique), ANCT (Agence nationale de la cohésion des territoires), Anru (Agence nationale pour la rénovation urbaine) ... Tous ces organismes entrent en concurrence d'une façon ou d'une autre avec le Puca, le plan Urbanisme, construction, architecture. Est-ce à dire que tout ce que fait le Puca est inutile ? Non, bien sûr, mais il faut être raisonnable avec les finances publiques.

Le Puca finance et soutient des actions diverses de recherche et d'expérimentation qui pourraient trouver un portage au sein d'autres organismes. Peut-être aussi certaines de ces actions ne méritent-elles pas le soutien public dont elles bénéficient, comme le projet de recherche sur les conséquences sociales et spatiales du vieillissement dans les copropriétés horizontales des années 1970 à Toulouse et Bruxelles, le plan Biscote, qui se donne pour mission d'explorer le thème émergent des biens communs, sans oublier l'inénarrable séminaire sur les villes européennes et l'accueil de migrants. Est-ce à l'État de les soutenir ? Je ne le crois pas. Par conséquent, je propose de supprimer les crédits du Puca.

**M. François Jolivet, rapporteur spécial.** Le Puca est historiquement un accélérateur d'innovation ; c'est une petite équipe qui vient souvent en renfort de l'ANCT. L'État ayant déjà commencé à rassembler ses opérateurs, sans le dire, il pourrait à terme être intégré à celle-ci.

L'habitat horizontal, c'est la maison individuelle ; la question est de savoir comment l'adapter au vieillissement. Et c'est le Puca qui a inventé l'idée d'un hébergement d'urgence en conteneurs Algeco adaptés pour l'accueil des migrants. Je ne suis en revanche pas certain de comprendre le projet Biscote.

*La commission rejette l'amendement.*

*Amendements II-CF734 de M. Matthias Renault, II-CF1187 de Mme Anaïs Belouassa-Cherifi et II-CF423 de Mme Marie-Noëlle Battistel (discussion commune)*

**Mme Marie-Noëlle Battistel (SOC).** Contrairement à quelques collègues qui veulent supprimer l'ANCT, je propose de maintenir ses crédits pour préserver ses moyens humains. L'annexe budgétaire associée au programme 112 indique à plusieurs reprises le rôle prééminent

de l'ANCT dans l'accompagnement des collectivités. Celle-ci essuie pourtant, année après année, des suppressions de postes importantes. À titre d'exemple, une même directrice des programmes se partage en trois pour assurer les missions de France ruralités, de Villages d'avenir et d'Avenir montagnes, et il n'y a qu'un seul agent chargé des politiques publiques de la montagne alors que l'ANCT est chargée du Conseil national de la montagne et de l'accompagnement des territoires de montagne, à un moment où l'adaptation de ceux-ci au changement climatique est cruciale.

**M. David Guiraud, rapporteur spécial.** L'ANCT a trois objectifs : fournir des formes d'ingénierie, publique ou privée, aux maires bâtisseurs ; conduire les programmes de cohésion, comme France Services ou Action cœur de ville ; mettre en œuvre les contrats locaux et les pactes territoriaux. Plus de 2 700 demandes d'accompagnement en ingénierie ont été faites à ce jour et les communes, qui représentent 70 % des porteurs de projets, sont majoritairement des communes de moins de 3 500 habitants.

On peut se demander pourquoi on a dépouillé l'État de ses compétences pour faire appel à des agences, mais l'action de l'ANCT est globalement saluée par les élus locaux. Je serai donc défavorable aux amendements de suppression ou de réduction de la dotation de l'ANCT. Je serai favorable à l'amendement II-CF1187, qui propose d'augmenter sa dotation de 12 millions d'euros, et à l'amendement II-CF423 qui propose une augmentation de 2 millions d'euros.

**Mme Sophie Mette, rapporteure spéciale.** L'ANCT est une structure essentielle dans l'ingénierie territoriale. Des programmes comme Petites villes de demain ou Action cœur de ville soutiennent concrètement la revitalisation des communes confrontées à la déprise démographique et à la vacance commerciale, comme les sous-préfectures dont je parlais tout à l'heure. L'Agence joue un rôle de coordination et d'appui technique indispensable en mobilisant les compétences de l'État au service de collectivités souvent dépourvues de moyens suffisants. Elle assure la cohérence et la continuité des politiques territoriales en évitant la dispersion des dispositifs et en favorisant une déclinaison efficace des priorités nationales à l'échelle locale. Supprimer l'ANCT reviendrait à affaiblir l'action publique dans les zones rurales et les territoires les plus fragiles.

Avis défavorable aux amendements II-CF734 et II-CF1187. Avis favorable à l'amendement de Mme Battistel, qui permettrait de maintenir 30 ETP indispensables au bon fonctionnement de cette agence.

**M. Emmanuel Mandon (Dem).** L'ANCT semble être un point de fixation irrationnel pour certains. Cela me fait penser au tir au pigeon. Je me rallie donc à l'avis des deux rapporteurs spéciaux et je soutiendrai l'amendement de Mme Battistel. L'ANCT fait un excellent travail auprès des collectivités qui n'ont pas les capacités d'ingénierie nécessaires, comme je le mesure dans mon département.

**M. Boris Tavernier (EcoS).** Il est cocasse de voir Laurent Wauquiez, qui se veut le défenseur de la ruralité, et qui n'est pas là cet après-midi, proposer la suppression pure et simple de l'ANCT. L'ANCT, c'est le programme Petites villes de demain pour revitaliser les centres-villes des communes de moins de 20 000 habitants. 1 600 communes ont été soutenues à ce titre, ce qui représente plus de 7 millions d'habitants. Dans l'Ain, les habitants de Saint-André-de-Corcy, Meximieux, Chalamont, Gex, Nantua ou encore Villars-les-Dombes seront ravis d'apprendre la position de M. Wauquiez ! L'ANCT, c'est aussi le programme Villages d'avenir pour les communes de moins de 3 500 habitants, qui a soutenu onze villages dans le Rhône. Soutenir l'ANCT, c'est donc soutenir des actions en ville, dans les quartiers populaires et les

banlieues, mais aussi dans les petites villes et dans les villages. C'est peut-être cela qui dérange M. Wauquiez : ne pas pouvoir diviser facilement, ne pas pouvoir opposer la France urbaine et la France rurale.

**M. Jean-Philippe Tangy (RN).** Les forces de gauche avaient annoncé une hausse considérable de la fiscalité. En revanche, je m'étonne qu'un groupe politique qui annonce publiquement des baisses de dépenses massives pour ne pas augmenter les impôts, voire les diminuer, ne propose aucun amendement de baisse des crédits. Quand il y en a un, comme dans cette discussion commune, il n'est pas défendu ; et, quand le Rassemblement national en propose, ils ne les votent pas ! J'aimerais que l'on nous explique quand arriveront les baisses de dépenses des groupes qui prétendent, dans les médias, faire des économies partout.

*La commission rejette les amendements II-CF734 et II-CF1187 et adopte l'amendement II-CF423.*

*Amendement II-CF1330 de Mme Marie Pochon*

**M. Arnaud Bonnet (EcoS).** Les moyens alloués à la réduction de la fracture territoriale sont essentiels pour dire à toutes celles et ceux qui vivent dans nos campagnes qu'ils comptent, au cœur de la République, autant que les habitants des villes. Pourtant, sur tous les sujets – déserts médicaux, mobilité, accès aux soins, égalité hommes-femmes, émancipation de la jeunesse, sécurité, adaptation au changement climatique, etc. –, force est de constater que le compte n'y est pas.

Par cet amendement, nous proposons de rehausser les moyens alloués au plan France ruralités et de donner à l'ANCT les moyens nécessaires à la mise en œuvre de ses programmes d'ingénierie, salués par les acteurs locaux, comme Villages d'avenir et Petites Villes de demain, et pour atteindre l'objectif de 3 000 espaces France Services partout où le besoin en services publics se fait criant. Enfin, nous proposons de poursuivre la politique essentielle de soutien aux tiers-lieux, qui perd presque la totalité de ses financements cette année, alors même qu'elle apporte des solutions concrètes aux besoins des territoires ruraux et des QPV (quartiers prioritaires de la politique de la ville) en y apportant des services culturels, sociaux et économiques. Nous aimons autant nos villages que nos quartiers.

**Mme Sophie Mette, rapporteure spéciale.** On compte aujourd'hui 2 800 structures labellisées France Services pour un volume total de subventions de 120 millions d'euros. La trajectoire prévue est pleinement respectée : la subvention passera de 45 000 à 47 500 euros en 2026, puis à 50 000 euros en 2027. Un abondement supplémentaire du dispositif sans cibler un besoin particulier ne semble pas justifié.

S'agissant des tiers-lieux, l'action 12 du programme 112 n'est plus abondée. Sur les 13 millions d'euros inscrits en 2025, seul 0,7 million est destiné à l'animation du réseau existant. L'enjeu du maintien d'un soutien financier se pose car les tiers lieux contribuent fortement à la revitalisation et à la cohésion des territoires.

Je partage l'idée qu'il est nécessaire de poursuivre le développement des maisons France Services et des tiers-lieux. Toutefois, le montant proposé par l'amendement paraît excessif. Il serait plus pertinent de limiter l'effort à 13 millions d'euros supplémentaires en faveur des tiers-lieux, comme le propose l'amendement II-CF415 qui vient ultérieurement en discussion et dont j'ignore s'il sera soutenu. Avis défavorable.

**M. David Guiraud, rapporteur spécial.** La discussion ne doit pas faire oublier le constat de l'extinction progressive de nombreux services publics dans les villes et les campagnes, dans la ruralité comme dans les quartiers prioritaires.

Maintenant que les maisons France Services existent, et quelles que soient les critiques que l'on adresse du dispositif, nous ne devons pas arrêter le développement des seules infrastructures qui permettent encore d'accéder aux services publics. Je m'en remets donc à la sagesse de la commission. Il me semble que les 40 millions d'euros proposés seront difficiles à débloquer dans l'exécution budgétaire de l'année prochaine.

*La commission rejette l'amendement.*

*Suivant l'avis des rapporteurs spéciaux, elle rejette l'amendement II-CF796 de M. Matthias Renault.*

*Amendements II-CF452 de Mme Sabrina Sebaihi, II-CF1054 de M. David Guiraud et II-CF2430 de la commission des affaires économiques (discussion commune)*

**Mme Danielle Simonnet (EcoS).** Depuis vingt ans, les habitants des quartiers prioritaires de la politique de la ville entendent les mêmes discours : égalité des chances, cohésion, rénovation ; mais sur le terrain, les moyens publics se raréfient. Nous proposons de porter à 1 milliard d'euros les crédits consacrés à la rénovation urbaine afin de donner corps à un véritable Anru 3, à la hauteur des besoins exprimés dans les territoires prioritaires. Chaque fois que 1 euro est investi dans la réhabilitation d'un quartier, cela produit à la fois de l'emploi local non délocalisable dans le bâtiment et les services de la transition énergétique, des logements mieux isolés et donc des factures réduites et moins de précarité énergétique – à condition que le nombre de logements sociaux augmente en parallèle. Cela contribue aussi à des espaces publics plus sûrs, plus verts et plus accessibles. Ce financement de 1 million doit être conditionné à la reconstitution à 100 % du parc de logements sociaux.

**M. David Guiraud, rapporteur spécial.** Comme nous y incite Mme Simonnet, nous devons engager une discussion sur l'Anru 3 ; de nombreux acteurs le demandent. Si nous ne déclenchons pas un Anru 3 dès maintenant, beaucoup de villes attendront cinq, sept voire huit ans avant de pouvoir lancer des actions de rénovation urbaine.

L'État n'a pas respecté ses engagements vis-à-vis de l'Anru. La ministre Valérie Létard a certes augmenté les crédits de l'agence, mais ils ne lui permettront de tenir que cette année et la suivante. L'Anru continuera à avoir des problèmes de trésorerie, car l'État n'a pas versé le 1,2 milliard d'euros qu'il devait lui apporter – il en est à peine à 30 %.

**Mme Marianne Maximi (LFI-NFP).** En tant qu'ancienne élue locale d'une ville qui a connu un nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU), j'ai été très critique quant à la façon dont le projet a été déployé vis-à-vis des habitants. Mais j'observe aussi qu'en raison du désengagement financier de l'État, des programmes entiers sont annulés faute d'argent. Cela met les collectivités en difficulté, et plus encore les habitants des quartiers populaires à qui l'on a fait des promesses sans les tenir.

**M. David Guiraud, rapporteur spécial.** Je m'en remets à la sagesse de la commission quant à l'amendement II-CF452 : une telle hausse des crédits serait évidemment

salutaire, mais je ne sais pas ce que nous en ferons en 2026 si l’Anru 3 n’est pas déclenché. La tentation sera grande pour l’État d’utiliser cet argent à d’autres fins. Je suis par ailleurs favorable à l’amendement II-CF2430 mais je vous invite plutôt à vous replier sur le mien.

**M. Boris Tavernier (EcoS).** M. Wauquiez reste cohérent : après les 66 millions d’euros en moins pour l’ANCT (Agence nationale de la cohésion des territoires), c’est maintenant 66 millions en moins pour l’Anru. Chez les écologistes, à gauche, nous sommes évidemment contre. La politique de la ville est essentielle car elle soutient les quartiers les plus en difficulté, là où il y a le plus de pauvreté. Elle apporte de la stabilité, de la sérénité, de la sécurité et surtout de l’égalité. Retirer 66 millions d’euros à cette politique est une bêtise, car mettre de l’argent dans la politique de la ville est un investissement rentable qui contribue à réaliser la promesse républicaine d’égalité entre les territoires et les destins – promesse pour laquelle il faut se battre et pour laquelle nous nous battons. Sur un ton plus personnel, en tant que Lyonnais, je m’interroge : quarante-trois quartiers sont concernés par la politique de la ville à Lyon, et je me demande ce que M. Aulas, le nouvel allié de M. Wauquiez, pense de sa proposition.

*La commission rejette successivement les amendements.*

*Amendements II-CF716 de M. Philippe Lottiaux et II-CF1081 de M. Boris Tavernier, amendements identiques II-CF1202 de Mme Anaïs Belouassa-Cherifi et II-CF2428 de la commission des affaires économiques, amendement II-CF2429 de la commission des affaires économiques (discussion commune)*

**M. Philippe Lottiaux (RN).** Il nous revient, dans la seconde partie du PLF, de faire des économies sur des politiques inefficaces ou qui pourraient être optimisées. Si la politique de la ville était un investissement rentable, comme l’affirme M. Tavernier, cela se verrait. Or depuis quarante ans, on ne peut pas dire que les quartiers concernés aient brillé par une évolution flagrante. On ne peut donc pas dire que la politique de la ville fonctionne. Étant mesurés, nous ne proposons pas de la supprimer – même si nous pourrions nous poser la question – mais de procéder au moins à certaines économies et de rationaliser les dépenses. Sur les 550 millions d’euros que consacre le PLF à cette politique dont l’efficacité est régulièrement critiquée – plusieurs études en témoignent –, une économie de 30 millions serait le minimum.

**M. Boris Tavernier (EcoS).** L’amendement du groupe Écologiste et social vise à redonner du souffle à la politique de la ville. Le projet de loi de finances pour 2026 prévoit de réduire de 24 millions d’euros les crédits des contrats de ville. L’an passé, ils avaient été ponctionnés de 31 millions. En deux ans, l’action 01, *Actions territorialisées et dispositifs spécifiques de la politique de la ville*, perd 55 millions d’euros. Nous voulons revenir sur ces coupes budgétaires. Les contrats de ville et les dispositifs associés, tels que les adultes-relais ou le programme de réussite éducative, sont des compléments du renouvellement urbain essentiels à l’attractivité des quartiers prioritaires et à l’égalité territoriale. Il est indispensable de soutenir la politique de la ville pour que nos quartiers populaires tiennent debout ; nous le leur devons, parce que les habitants des quartiers populaires, eux, font tenir le pays debout.

**M. David Guiraud, rapporteur spécial.** Le Rassemblement national a une position constante à l’égard de la politique de la ville, et il est utile que nous ayons cette discussion : sous couvert de vouloir faire des économies, il se livre à une attaque en règle contre les quartiers prioritaires de la politique de la ville, contre les villes populaires mais aussi, vu les économies

proposées pour l'ANCT, contre les petites villes et les communes de la ruralité. À l'aube des élections municipales, il est utile que les élus en soient informés.

Je suis défavorable aux amendements visant à réduire les crédits du programme 147, *Politique de la ville*, et plutôt favorable à ceux qui tendent à augmenter les crédits des actions générales de la politique de ville. Il est vrai que l'État met en place des dispositifs annexes pour compenser les réductions de crédits du dispositif Quartiers d'été. Il n'en reste pas moins que ces initiatives permettent à une partie de la jeunesse d'accéder à de l'éducation, à des loisirs et à toute une offre dont elle ne pourrait pas bénéficier autrement. M. Lottiaux estime que la politique de la ville ne porte pas ses fruits. Évidemment, elle est frustrante et insuffisante, mais qu'en serait-il si elle n'existe pas ? Je serais très heureux que dans notre pays, les crédits de droit commun suffisent à assurer l'accès de tous à l'école, au logement, à l'éducation, au sport et aux loisirs ; malheureusement, ce n'est pas le cas. Si l'on éteint aussi ces dispositifs, on fera sombrer dans la misère la plus totale une partie de la population qui est déjà en grande précarité.

**Mme Marie-Charlotte Garin (EoS).** Êtes-vous allé dans les quartiers de votre circonscription, monsieur Lottiaux ? À Lyon, les professionnels de terrain effectuent un travail incroyable ; ils vont à la rencontre des jeunes, les accompagnent, aident des personnes très éloignées du droit et du numérique à y accéder. Nous avons absolument besoin de ces acteurs essentiels du vivre-ensemble. S'il y a un dysfonctionnement dans la politique de la ville, il tient à l'absence de lisibilité des financements. Les acteurs doivent courir après les appels à projets au détriment des actions concrètes, au quotidien, sur le terrain. Nous soutenons donc bien évidemment les amendements de M. Tavernier.

**M. Philippe Lottiaux (RN).** Pour avoir, dans d'anciennes fonctions, géré des politiques de la ville, avec la dimension des quartiers, je sais de quoi je parle et je peux affirmer qu'il y a une sérieuse perte en ligne.

En ce qui concerne l'ANCT, nous voulons de la simplification – le rapport de Boris Ravignon montre combien elle est nécessaire. Si nous réduisons le nombre d'agences et réinternalisons certaines missions, nous pourrons consacrer plus de moyens aux interventions et moins aux dépenses de fonctionnement, ce qui réduira les pertes en ligne. Le but est d'optimiser les financements, notamment pour les petites communes. Nous persistons à dire qu'il y a des éléments positifs dans la politique de la ville – il faut les garder – mais que d'autres ne servent absolument à rien et engloutissent de l'argent – il faut y mettre fin.

**M. David Guiraud, rapporteur spécial.** J'ai bien compris que vous prôniez une baisse nette des crédits de la politique de la ville. S'agissant de l'ANCT en revanche, le Rassemblement national est dans l'ambiguïté – c'est bien normal puisque le sujet touche aux petites communes, notamment rurales, qu'il prétend défendre.

Vousappelez à réinternaliser, mais à aucun moment je n'en vois la trace dans le budget. Réinternaliser des missions dans les préfectures, cela a un coût. J'ai consulté votre contre-budget : il contient des réductions de dépenses, notamment pour l'ANCT – c'est-à-dire pour l'État – mais aucune augmentation de crédits pour les préfectures qui assumeront des missions supplémentaires en conséquence – vous considérez peut-être, à tort, qu'elles y parviendront à moyens constants. Soit vous voulez réinternaliser, et il faut en assumer le coût, soit vous voulez purement et simplement supprimer l'ANCT, et il est bon que les élus locaux et les habitants des petites villes et de la ruralité le sachent.

*Successivement, la commission rejette l'amendement II-CF716 et adopte l'amendement II-CF1081.*

*En conséquence, les amendements II-CF1202, II-CF2428 et II-CF2429 tombent.*

*Suivant l'avis du rapporteur spécial, la commission rejette l'amendement II-CF798 de M. Matthias Renault.*

*Amendement II-CF338 de M. Emmanuel Fouquart*

**M. Emmanuel Fouquart (RN).** Le dispositif des adultes-relais était censé recréer du lien social et favoriser l'insertion. Vingt-cinq ans plus tard, il symbolise surtout l'échec d'une politique de la ville devenue un système d'assistanat sans résultat. Près de 100 millions d'euros sont dépensés chaque année pour 4 500 postes dont l'efficacité n'est pas démontrée – ni baisse des incivilités, ni insertion durable, ni amélioration du vivre-ensemble. Les rapports de l'administration le confirment : absence d'indicateurs, lourdeur de gestion et clientélisme associatif préoccupant. Les émeutes de 2023 l'ont montré avec brutalité : la violence a éclaté tout autant là où ces médiateurs étaient présents. La médiation ne remplace pas l'autorité, pas plus qu'un contrat aidé ne remplace la police, l'école ou la justice. Pire, un médiateur social déclarait récemment sur la plateforme Twitch « ParolesDHonneur » : « Aujourd'hui, on va tout péter, on est préparés à cette colère, on peut la structurer, on est beaucoup plus violents, beaucoup plus puissants maintenant. » C'est un véritable aveu d'échec.

Nous proposons de réaffecter les 100 millions d'euros que coûte le dispositif des adultes-relais aux véritables instruments du lien civique : la sécurité, l'éducation et la justice.

**M. David Guiraud, rapporteur spécial.** Vous dressez des constats au doigt mouillé : je ne sais pas ce qui vous permet d'affirmer qu'il y a eu autant de violences dans les quartiers qui avaient des adultes-relais que dans les autres. Au reste, il ne s'agit pas d'un dispositif policier. Ce n'est pas aux adultes-relais qu'il revient d'empêcher des émeutes ou des révoltes urbaines. Je ne vois pas quel rapprochement on peut opérer entre des adultes-relais qui interviennent dans le domaine du sport et qui permettent à des jeunes d'accéder à certaines activités – avec l'aide des services déconcentrés, il est vrai – et des révoltes urbaines dues au fait qu'un jeune a été tué par un policier et que la scène a tourné dans la France entière. Vous faites des amalgames. J'ajoute que le dispositif des adultes-relais a beaucoup évolué et que les associations sont très inquiètes de sa possible non-reconduction. Nous devons sécuriser les associations qui contribuent à l'un des rares dispositifs utiles pour la collectivité. Avis défavorable.

**Mme Danielle Simonnet (EcoS).** Il faut absolument voter contre cet amendement qui, une fois de plus, est une déclaration de guerre contre la vie associative, pilier démocratique essentiel de notre pays. Les associations confortent les solidarités concrètes et proposent énormément d'activités ; elles aident les habitants des quartiers à s'approprier une parole démocratique et à s'auto-organiser dans la vie sociale locale ; bien souvent, elles luttent contre les violences sexistes et sexuelles et favorisent la prise de conscience écologique. En un mot, elles nous permettent de nous organiser pour aller plus loin. Pour toutes ces associations, les adultes-relais ont toujours joué un rôle essentiel. Mais nous voyons bien que l'extrême droite est opposée à ce qui contribue à l'émancipation de chacun et à la démocratie.

*La commission rejette l'amendement.*

*Suivant l'avis du rapporteur spécial, la commission adopte l'amendement II-CF928 de M. Laurent Lhardit.*

*Amendements II-CF632 de Mme Sandrine Rousseau et II-CF1204 de Mme Anaïs Belouassa-Cherifi (discussion commune)*

**Mme Marie-Charlotte Garin (EcoS).** Les ouvrières des bananeraies ont manipulé le chlordécone sans aucune protection, à mains nues ; elles ont respiré cet insecticide et l'ont rapporté dans leurs foyers, avec des conséquences sanitaires durables. Il est nécessaire d'intégrer pleinement la dimension du genre dans les politiques publiques liées au chlordécone. Les femmes antillaises sont particulièrement touchées : cancers du sein, de l'utérus et de l'estomac, endométriose, fertilité altérée avec 25 % de chances en moins de tomber enceinte au cours d'un cycle, selon une étude d'octobre 2025. Souvent employées sans être déclarées par les bananeraies, leur exposition à cette pollution n'est pas reconnue. Nous souhaitons renforcer les moyens consacrés au plan Chlordécone, sachant que 90 % de la population de Guadeloupe et de Martinique est contaminée.

**Mme Anne Stambach-Terrenoir (LFI-NFP).** Nous proposons d'abonder de 4 millions d'euros le plan Chlordécone, car si ses crédits augmentent, ils ne compensent pas les coupes passées. Plus de 90 % des adultes de Guadeloupe et de Martinique sont contaminés par ce produit qui a été reconnu cancérogène par l'Organisation mondiale de la santé (OMS) dès 1979, mais que les bananeraies ont continué à utiliser jusqu'en 1993 avec l'aval de l'État. Le résultat, ce sont des sols pollués pour des siècles, une explosion des cancers de la prostate et des victimes qui attendent toujours réparation. Il est temps de dépolluer, d'indemniser et de soigner.

Nous voulons aussi dénoncer l'inaction de l'État face à une autre pollution massive, celle des algues vertes en Bretagne. Là encore, les budgets stagnent alors même que la justice a ordonné d'agir en 2023, que des plages sont fermées, que les gaz toxiques continuent de tuer et que les rivières sont saturées de nitrates.

Ces deux urgences ont la même origine : un modèle agricole productiviste et industriel qui abîme la santé et l'environnement.

**M. David Guiraud, rapporteur spécial.** Je partage en tout point ces arguments. Avis favorable.

*La commission adopte l'amendement II-CF632.*

*En conséquence, l'amendement II-CF1204 tombe.*

*Amendements II-CF925 de M. Jiovanny William, II-CF824 de M. David Guiraud et II-CF924 de M. Jiovanny William (discussion commune)*

**M. Jiovanny William (SOC).** Chaque année, pendant plus de six mois, en Guadeloupe et en Martinique, nous respirons des vapeurs toxiques d'hydrogène sulfuré issues de la décomposition des algues sargasses. Cela nuit gravement aux écosystèmes, à la santé des populations et à l'économie locale. La lutte contre les sargasses représente plus de 30 % du budget de nos collectivités. Pour rappel, en 2010, la crise des algues vertes en Bretagne a

mobilisé plus de 243 millions d'euros, dont 24,7 millions uniquement pour le ramassage. En comparaison, les aides accordées à la Martinique et à la Guadeloupe dans le cadre du plan Sargasses 2 se limitent à quelque 4,7 millions d'euros par an, alors que les surfaces à traiter ont triplé et qu'un ramasseur d'algues coûte entre 500 000 et 1 million d'euros. Je vous demande donc d'abonder de 4,5 millions d'euros les crédits l'action 13, *Plan Sargasses*, du programme 162, *Interventions territoriales de l'État*.

Des études scientifiques démontrent qu'il existe des liens entre les émanations d'hydrogène sulfuré des sargasses et certaines maladies. Ne pas agir, ou insuffisamment, coûtera en définitive beaucoup plus cher aux collectivités et à l'État.

**M. David Guiraud, rapporteur spécial.** Dans la lutte contre les sargasses, qui ont été particulièrement virulentes en 2025, les collectivités supportent encore un reste à charge trop important. Au-delà des ramassages d'urgence, nous devons débloquer des crédits pour les aider à investir dans des outillages qui leur permettront d'aborder ce phénomène avec plus de sérénité. La solidarité nationale doit s'exercer envers nos compatriotes d'outre-mer. Avis favorable aux amendements de M. William.

*La commission adopte l'amendement II-CF925.*

*En conséquence, les amendements II-CF824 et II-CF924 tombent.*

*Amendement II-CF420 de Mme Marie-Noëlle Battistel*

**Mme Marie-Noëlle Battistel (SOC).** Dans la continuité du plan Avenir montagnes lancé en 2021, doté de 330 millions d'euros apportés à parts égales par l'État et les régions, nous proposons de créer un nouveau programme d'un montant plus modeste, 50 millions d'euros. Le secteur de la montagne vit une période charnière. Sous l'effet du changement climatique et de l'évolution des comportements touristiques, les stations de ski de moyenne altitude deviennent des poumons de respiration et voient affluer les estivants. Nous devons accompagner leur transition vers un nouveau modèle économique durable.

**M. David Guiraud, rapporteur spécial.** Le plan Avenir montagnes a été financé par l'État à hauteur de 170 millions d'euros, dont 100 millions étaient consommés en fin d'année 2024. Le ministère indique que l'ANCT engagera une réflexion sur la suite de ce programme en 2026 ; il me semble donc préférable d'en attendre les conclusions. Néanmoins, comme je partage votre préoccupation, je m'en remets à la sagesse de la commission.

**M. Emmanuel Mandon (Dem).** Je souscris pleinement aux arguments de Mme Battistel. Les stations de moyenne montagne traversent une période difficile. Nous devons faire preuve de volontarisme pour les aider à réussir leur transition. Ma seule interrogation porte sur le montant du dispositif proposé ; peut-être faut-il attendre les conclusions de l'ANCT.

**Mme Marie-Noëlle Battistel (SOC).** Les ministres chargés de la transition écologique et de la ruralité ont confié, par lettre de mission, une réflexion sur la transition de ces territoires à la commission permanente du Conseil national de la montagne, que je préside. Nous avons lancé les travaux et en présenterons les résultats début 2026. Les crédits que je sollicite permettront d'engager les premières actions qui en découlent. Quelques projets sont déjà identifiés ; parfois, il suffit de 1 million d'euros à une station pour s'inscrire dans une reconversion vers un modèle durable. Il serait dommage de ne pas agir dès maintenant.

**M. Guillaume Kasbarian (EPR).** J'aime beaucoup la montagne et les stations de ski, mais j'aimerais savoir comment ce nouveau chèque de 50 millions d'euros se coordonnera avec les fonds qui seront attribués aux stations dans le cadre des Jeux olympiques et paralympiques d'hiver Alpes françaises 2030.

**Mme Marie-Noëlle Battistel (SOC).** Les fonds liés aux Jeux de 2030 ne profiteront qu'aux sites qui accueilleront des épreuves, situés par définition en haute altitude, qui n'ont pas besoin de se reconvertis. Nous parlons ici de stations de moyenne altitude qui doivent diversifier leur offre pour faire face au changement climatique. Notre responsabilité est de les accompagner.

*La commission adopte l'amendement.*

**M. le président Éric Coquerel.** À ce stade, nous avons réaffecté 1,138 milliard d'euros : 200 millions pour 10 000 places d'hébergement, 13 millions pour les CHRS, 20 millions pour les pensions de famille, 600 millions pour le Fnap, 100 millions pour le Freps par le biais des bailleurs sociaux, 2 millions pour l'ANCT, 55 millions pour la politique de la ville, 19 millions pour les quartiers prioritaires de la politique de la ville, 4 millions pour la lutte contre le chlordécone et les algues vertes, 4,5 millions pour le plan Sargasses et 50 millions pour la reconversion des stations de moyenne montagne.

Nous en venons aux explications de vote sur les crédits de la mission *Cohésion des territoires*.

**M. François Jolivet, rapporteur spécial.** Parmi les 900 millions d'euros de dépenses supplémentaires, 713 millions concernent le périmètre dont je suis le rapporteur spécial. Je pense que nous aurions pu économiser 100 millions. Je vous remercie en tout cas pour votre maturité, car l'année dernière, les dépenses supplémentaires atteignaient 6 milliards. Ma priorité est la relance de la construction et de la promotion immobilière. Les organismes HLM doivent réfléchir à un changement de modèle économique, mais dans la configuration actuelle, nous ne pouvons pas à la fois leur demander de s'endetter pour racheter les invendus des promoteurs et les obliger à réhabiliter tout leur patrimoine. Ils ne pourront pas faire les deux. J'émets un avis favorable à l'adoption des crédits relatifs au logement et à l'hébergement d'urgence.

**M. David Guiraud, rapporteur spécial.** Cette année, les programmes relevant de mon périmètre sont moins affectés par les mesures d'austérité que les années précédentes. C'est déjà un petit acquis, qui fait suite aux difficultés qui ont frappé l'Anru et les contrats de plan État-région. Nous sommes parvenus à renforcer les moyens de l'ANCT, de la politique de la ville et des quartiers prioritaires de la politique de la ville, mais aussi des plans de lutte contre les sargasses et le chlordécone. Je suis donc favorable à l'adoption de ces crédits. N'étant pas certain que la discussion aura lieu en séance, j'espère que le gouvernement portera une attention particulière à certaines situations – je pense à la trésorerie de l'Anru et au nécessaire lancement de l'Anru 3, au plan Sargasses et à la politique de la ville, spécialement au dispositif des adultes-relais dont la non-reconduction annoncée suscite d'immenses inquiétudes.

**Mme Sophie Mette, rapporteure spéciale.** Je suis favorable à l'adoption des crédits pour le périmètre, certes restreint, qui me concerne. Comme l'a fait remarquer M. le rapporteur spécial Jolivet, nous avons été plus raisonnables que l'année dernière. Nous avons été plus intelligents et responsables.

**M. Philippe Lottiaux (RN).** Nous aurions pu faire montre de davantage de sagesse et réaliser des économies sur un certain nombre de dépenses discutables ; c'était même une nécessité. Au contraire, nous en avons rajouté – certes, moins que l'année dernière. Ce n'est pas comme cela que nous améliorons la situation budgétaire. Nous voterons contre ces crédits.

**M. Guillaume Kasbarian (EPR).** Nous avons eu un beau débat, dans lequel se sont confrontées des positions idéologiques très différentes concernant la cohésion des territoires, le logement et l'aménagement. En définitive, nous aboutissons à plus de 1 milliard d'euros de dépenses publiques supplémentaires. Je trouve assez curieux, alors que la France affiche 1 560 milliards d'euros de dépenses publiques, qu'elle est le champion de l'OCDE en matière de prélèvements obligatoires et que son déficit public atteint 4,7 %, qu'on puisse se réjouir de n'avoir dérapé que de 1 milliard, et non de 6 milliards comme l'année dernière. Cela reste un échec au regard de notre objectif de réduire les dépenses publiques pour éviter de ponctionner davantage les contribuables. Nous voterons contre ces crédits.

**Mme Marianne Maximi (LFI-NFP).** Notre travail politique ne consiste pas à gérer des tableaux Excel mais à répondre à des besoins – et ils augmentent. Nous sommes raisonnables et responsables quand nous votons des crédits pour mettre à l'abri des personnes qui n'ont pas de logement et pour répondre à des besoins qu'exacerbent l'inaction de l'État et l'insuffisance de la politique de la ville. Nous avons fait ce travail en responsabilité et sommes plutôt satisfaits de la tournure prise par la discussion cet après-midi. Comme il n'est un secret pour personne que nous ne débattrons probablement pas de ces crédits en séance, j'alerte le gouvernement sur le manque d'hébergements d'urgence et de solutions de mise à l'abri pour les plus vulnérables, en particulier les enfants. Je l'invite à garder dans la copie finale du budget les amendements que nous avons adoptés à ce sujet. Nous voterons ces crédits.

**M. Inaki Echaniz (SOC).** À ceux qui déplorent les dépenses supplémentaires induites par les différents amendements adoptés, je rappelle que nous avons en réalité voté des investissements à la hauteur de la crise du logement que traverse la France : nous allons créer de la richesse, donc des ressources supplémentaires pour l'État, ce qui, je l'espère, permettra aux habitants de notre pays d'accéder à un logement plus digne et plus durable.

Je salue l'initiative que nous avons prise de façon transpartisane – avec nos collègues de gauche, mais aussi avec le rapporteur spécial Jolivet et d'autres députés du bloc central, voire de droite – pour redonner enfin aux bailleurs sociaux les moyens d'exercer leur mission.

Nous voterons en faveur de ces crédits, en espérant que les mêmes arbitrages soient rendus dans l'hémicycle.

**M. Corentin Le Fur (DR).** La commission a voté 1 milliard d'euros de dépenses supplémentaires, contre 6 milliards l'année dernière. C'est effectivement un progrès, mais c'est tout de même beaucoup trop : au vu de l'état de nos finances publiques et de notre niveau de dépense, nous ne saurions nous en réjouir. Nous voterons donc contre ces crédits.

On peut comprendre l'intérêt de chaque amendement, mais, dans l'ensemble, le volume proposé est beaucoup trop élevé, d'autant que notre pays est déjà celui qui dépense le plus en Europe. Nous devons certes répondre à la crise du logement, notamment du logement social, mais nous ne pouvons pas le faire en augmentant sans cesse les crédits.

**Mme Danielle Simonnet (EcoS).** Le travail de notre commission, notamment des députés du Nouveau Front populaire, a permis de faire sensiblement évoluer la copie initiale. Je salue en particulier les 200 millions d'euros supplémentaires consacrés à l'hébergement

d'urgence ; ce dernier fait face à une situation catastrophique dont témoigne l'augmentation du nombre de familles avec enfants à la rue, elle-même causée par la recrudescence des expulsions locatives. Il était également important de soutenir les pensions de famille ainsi que les bailleurs sociaux – dont les moyens augmenteront de plus de 100 millions – de diminuer la RLS, de renforcer l'ANCT et de nous engager auprès des territoires ultramarins en poursuivant la lutte contre les sargasses et le chlordécone.

Nous regrettons cependant de ne pas avoir pu instaurer la garantie universelle des loyers, pourtant indispensable, ni augmenter les APL ou financer la construction de 150 000 logements sociaux ou très sociaux. Ainsi, les mesures votées ne sont pas à la hauteur des besoins. Il n'est d'ailleurs pas certain qu'elles soient débattues dans l'hémicycle : un renvoi au Sénat, un passage par ordonnances ou une loi spéciale sont aussi envisageables. Toujours est-il qu'à ce stade, nous avons amélioré le texte. C'est pourquoi nous voterons pour les crédits de la mission.

**M. Emmanuel Mandon (Dem).** L'examen des amendements a en effet permis d'aborder un certain nombre de sujets qui touchent particulièrement nos concitoyens. Le bilan de nos travaux est toutefois négatif, dans la mesure où nous sommes loin de l'équilibre souhaité. Dans le même temps, le Parlement travaille avec ses moyens. Dès lors, nous devons être constructifs et accepter cet écart, d'autant qu'il était initialement prévu de raboter certains programmes et que des arbitrages étaient attendus.

Nous nous abstiendrons donc sur ces crédits.

**M. le président Éric Coquerel.** La contribution des groupes du NFP a été soulignée, mais celle de François Jolivet n'est pas négligeable – 700 millions sur le total de 900 millions d'euros. À ceux qui regrettent l'adoption de certains amendements, je tiens à rappeler le coût terrible de la crise du logement. D'abord, elle oblige les décideurs à poser des rustines pour résoudre les problèmes ; or les solutions prises dans l'urgence sont toujours plus onéreuses. Ensuite, elle implique d'autres coûts très élevés, puisqu'elle accroît la dette privée de nos concitoyens, entrave leur consommation en les forçant à consacrer une grande part de leur budget à leur habitation et accroît les déplacements contraints en les obligeant à s'éloigner toujours plus pour se loger. Certains de nos collègues n'abordent la question que sous l'angle du déficit public, alors que la situation du logement est avant tout un problème économique majeur.

Par ailleurs, si la note avait été aussi salée l'an dernier, c'est aussi parce que certains groupes étaient totalement absents au moment de voter les amendements. Cette année, tous ont été présents, ce qui explique que les débats aient été à la fois mieux cadrés et plus intéressants.

*La commission adopte les crédits de la mission Cohésion des territoires, modifiés.*

**Article 66 : Report de la date limite d'engagement du nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU)**

*La commission adopte l'article 66 non modifié.*

**Article 67 : Stabilisation du montant des aides personnelles au logement (APL) et recentrage de celles versées aux étudiants communautaires**

*Amendements de suppression II-CF885 de M. Boris Vallaud et II-CF1182 de Mme Anaïs Belouassa-Cherifi*

**M. Inaki Echaniz (SOC).** La suppression des APL versées aux étudiants étrangers est une décision absolument délétère, qui contrevient aux valeurs fondamentales de notre République. Nous demandons donc la suppression de cet article. Il nous faut accueillir dignement les étudiants étrangers, qui font rayonner nos universités à l'international. Ne tombons pas dans les travers et les fantasmes de l'extrême droite, qui rejette systématiquement la faute sur l'étranger. Les étudiants étrangers, d'où qu'ils viennent, méritent de pouvoir suivre leurs cours dans des conditions correctes. Les APL y contribuent. Je ne vois au nom de quoi nous les supprimerions, surtout au vu des faibles économies que l'État en retirerait.

**M. le président Éric Coquerel.** La mesure envisagée est effectivement discriminatoire : chacun voit bien quelle majorité espèrent former les auteurs de cet article, auquel je m'oppose totalement. La préférence nationale ne saurait être le programme de la France.

**M. François Jolivet, rapporteur spécial.** Vous ne l'avez pas relevé, mais l'article 67 prévoit également de geler les APL.

Quant aux étudiants étrangers non boursiers, même si chacun sait que j'ai une affection coupable pour le président Coquerel, je ne peux pas souscrire à ses propos : la mesure est inspirée non par la volonté de trouver des majorités avec je ne sais qui, mais par les conclusions d'un rapport de la Cour des comptes paru en 2025. Nous sommes nombreux à nous référer à cette institution pour justifier nos prises de position. Écoutons-la. Avis défavorable.

**Mme Anne Stambach-Terrenoir (LFI-NFP).** L'article 67 est injuste, violent et discriminatoire.

D'abord, il gèle les APL alors que les loyers explosent et que 77 % des allocataires paient un loyer supérieur au plafond pris en compte par la CAF (caisse d'allocations familiales) : au lieu d'aider les gens à vivre, ce gouvernement décide une nouvelle fois de faire des économies sur les plus pauvres, les jeunes et les familles précaires.

Ensuite, il va encore plus loin dans la honte en supprimant les APL pour les étudiants extracommunautaires non boursiers, qui payent déjà jusqu'à seize fois plus que les autres en frais d'inscription. Beaucoup travaillent et nombreux sont ceux qui vivent dans des logements trop chers, voire insalubres. Leur refuser les APL au motif qu'ils ne sont pas nés au bon endroit, c'est appliquer une forme de tri, de préférence nationale directement inspirée du programme du Rassemblement national. Il est ici question de 313 000 étudiants étrangers, dont beaucoup vivent déjà dans la précarité. L'abandon de cette jeunesse est le symptôme criant d'une société malade du néolibéralisme.

**Mme Danielle Simonnet (EcoS).** Il faut absolument supprimer cet article qui s'inscrit complètement à contre-courant des besoins et des urgences. La France compte 4,1 millions de personnes mal logées. Au cours des quinze dernières années, les APL ont augmenté deux fois moins vite que les loyers. Nous n'avons pas besoin de les geler, ce qui raboterait de 0,6 % le

pouvoir de vivre de nombreux ménages. Il faut au contraire les revaloriser, ne serait-ce que pour prévenir les impayés de loyer.

Comble de l'indignité, vous entendez supprimer les APL versées aux étudiants étrangers, au mépris du principe républicain d'égalité. Les boursiers semblent devoir être épargnés, mais je vois que plusieurs amendements de surenchère ont été déposés.

**M. François Jolivet, rapporteur spécial.** La Cour des comptes nous invite à préserver les aides au logement dont bénéficient les étudiants boursiers. C'est bien ce que prévoit l'article. La France maintient ses mesures de solidarité envers les étudiants étrangers, notamment à travers le programme « Bienvenue en France », lancé en 2018 pour attirer des talents sur le territoire, et à travers lequel des bourses sont accordées.

En revanche, il est archifaux de dire que les loyers ont augmenté davantage que les aides au logement : les deux sont revalorisés chaque année en fonction de l'IRL (indice de référence des loyers). Il est vrai que le gel prévu à l'article 67 entraînerait un décrochage et que les locataires des organismes HLM devraient donc supporter un taux d'effort plus élevé. Dans ce cas, il est d'usage que les préfets demandent aux organismes concernés de ne pas augmenter leurs loyers. Je propose qu'il en aille de même l'année prochaine.

**M. Guillaume Kasbarian (EPR).** À titre personnel, je suis très heureux que des étudiants étrangers viennent dans notre pays : c'est toujours intéressant et enrichissant. Je me réjouis que la France soit un phare en matière d'apprentissage, de connaissance et de réflexion intellectuelle. Cela ne signifie pas pour autant qu'il faille financer des aides au logement pour tous. Un étudiant français, lorsqu'il se rend à l'étranger, ne perçoit aucune aide particulière. Pourquoi la remise en question d'un modèle qui consiste à accorder des aides de façon généralisée sans réciprocité serait-elle taboue ?

Je soutiens donc la démarche du gouvernement. Nous verrons effectivement, avec les amendements suivants, si nous pouvons aller plus loin.

*La commission rejette les amendements.*

*Amendements II-CF1423 de M. Guillaume Kasbarian, II-CF2336 de M. Philippe Juvin, II-CF1433 de M. Guillaume Kasbarian et II-CF1467 de M. Laurent Wauquiez (discussion commune)*

**M. Guillaume Kasbarian (EPR).** L'amendement II-CF1423 vise à étendre la suppression des APL aux étudiants boursiers extracommunautaires. Venir étudier en France est une chance ; je suis très content que notre pays reçoive ces étudiants, mais cet accueil ne doit pas forcément aller de pair avec la distribution d'aides au logement. Ces dernières devraient être réservées aux étudiants français ou intracommunautaires.

**M. Philippe Juvin, rapporteur général.** Quand un étudiant français part étudier en Allemagne ou en Pologne, il ne bénéficie pas de l'équivalent local des APL. Il n'y a aucune raison pour que la France applique un régime dérogatoire. Je propose donc d'étendre l'article 67 aux étudiants intracommunautaires, ce qui serait conforme à la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) : seuls les étudiants boursiers pourraient toucher les APL.

**M. Guillaume Kasbarian (EPR).** Dans la continuité de la loi pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration – dite loi « immigration » –, que notre groupe avait votée, l'amendement II-CF1433 vise à conditionner le versement des aides au logement à la participation à notre système de sécurité sociale. Les étrangers extracommunautaires ne pourraient ainsi en bénéficier qu'à condition d'avoir cotisé pendant au moins cinq ans.

**M. Corentin Le Fur (DR).** Nous souhaitons quant à nous conditionner le versement des APL à trois ans de résidence légale sur le sol français. C'est effectivement une question de réciprocité : nos concitoyens qui étudient à l'étranger ne bénéficient pas d'aides au logement. Nous devons appliquer le même raisonnement. Je suis moi aussi convaincu que la présence de nombreux étudiants étrangers en France est une grande chance : simplement, nous ne pouvons pas leur payer à tous des aides au logement.

**M. le président Éric Coquerel.** Je note qu'il n'est même plus question de préférence nationale, mais d'exclusion nationale. Chacun prendra ses responsabilités.

Monsieur Kasbarian, vous indiquez être favorable à la loi « immigration », mais il me semble que les autres députés de votre groupe comptaient sur le Conseil constitutionnel pour en renvoyer les pires dispositions aux oubliettes.

Votre amendement II-CF1423, qui vise à exclure les étudiants extracommunautaires, affecterait en premier lieu les étudiants issus de pays africains francophones, souvent moins fortunés – c'est le moins qu'on puisse dire – que les étudiants communautaires. En cela, il est contraire à nos intérêts nationaux. Vous rendez-vous compte combien la place de la France en Afrique est liée à ces étudiants, qui viennent étudier chez nous avant de repartir dans leur pays pour y exercer des postes à responsabilités ? Je me souviens m'être rendu avec Marc Le Fur à Garoua, au Cameroun ; il se trouve que le directeur de l'hôpital avait fait ses études à l'université Paris 13, à Villetaneuse – et qu'il avait très probablement touché des aides, car il n'était vraiment pas favorisé. Pour l'image de la France dans cette zone proche du Sahel, où notre présence se rabougrit au point que nous y fermons nos consulats, ce genre de profils ne peut être que bénéfique. Je vois bien quels instincts vous voulez flatter, mais ces propositions sont contraires à nos intérêts.

Quant à l'argument selon lequel la politique de la France dérogerait au droit européen, il m'étonne beaucoup : depuis quand le droit communautaire s'imposerait-il en matière d'aide aux étudiants ? Cette uniformisation n'existe pas plus que l'harmonisation fiscale européenne.

**M. Guillaume Kasbarian (EPR).** J'ai voté en faveur du projet de loi « immigration » sans espérer que le Conseil constitutionnel en censure une partie : j'ai exercé ma responsabilité individuelle et je l'assume.

Mes amendements visent à aligner la France sur les règles que les autres pays appliquent à nos ressortissants quand ils vont étudier à l'étranger, ni plus ni moins. En outre, je ne crois pas avoir de leçons à recevoir sur l'Afrique : mes parents y ont travaillé très longtemps et j'ai moi-même vécu trois ans à Nairobi ; je connais donc très bien ces questions.

Encore une fois, je suis très heureux que des étudiants, d'où qu'ils viennent, fassent le choix d'étudier en France. Simplement, dans un pays qui dépense 1 650 milliards d'euros d'argent public et qui affiche un déficit de 4,7 %, il n'est pas anormal de demander des efforts à tous et de cesser de distribuer des aides de façon illimitée. Je crois avoir le droit de défendre cette opinion sans être caricaturé comme vous venez de le faire.

**M. le président Éric Coquerel.** Je ne crois pas avoir caricaturé votre position. J'ai en tout cas le droit de la critiquer. En l'occurrence, je ne donnais aucune leçon : je partageais simplement mon point de vue.

**M. François Jolivet, rapporteur spécial.** L'amendement II-CF1423 vise à exclure du bénéfice des APL les étudiants boursiers de l'État français au titre d'accords bilatéraux. Or si ces étudiants sont boursiers, c'est en raison de leurs faibles ressources. Je suis donc défavorable à cette proposition, qui me semble contrevir à la stratégie « Bienvenue en France ».

L'amendement II-CF1433 prévoit que, parmi les personnes extracommunautaires, seules celles « justifiant d'au moins cinq années d'affiliation à un régime de sécurité sociale française au titre d'une activité professionnelle exercée en France » pourront toucher les aides au logement – y compris, donc, les étudiants. Je peux comprendre votre volonté d'appliquer une certaine réciprocité, mais il me semble que la France a signé des conventions bilatérales dans ce domaine. Je vous invite donc à retirer cet amendement, qui mérite probablement d'être retravaillé avec le ministère des affaires étrangères. À défaut, j'émettrai un avis défavorable.

L'amendement de Philippe Juvin est encore plus complexe. Il prévoit que les étudiants étrangers peuvent bénéficier de l'APL, « à l'exception des ressortissants étrangers titulaires d'un visa long séjour ou d'un titre de séjour [...] ne remplissant pas les conditions d'études, d'âge, de diplôme, de nationalité, de ressources ou de mérite pour être titulaires d'une bourse d'enseignement supérieur sur critères sociaux ». La mention des conditions d'études et d'âge pourrait faire songer aux MNA (mineurs non accompagnés), mais ces derniers sont en situation irrégulière, ce qui les rend mécaniquement inéligibles à l'aide au logement. Votre amendement concerne donc en réalité tous les étudiants étrangers en situation régulière : à l'exception des boursiers, aucun n'aurait droit aux APL. J'y suis défavorable.

**M. Philippe Juvin, rapporteur général.** Je ne méconnais pas totalement le sujet puisqu'étant professeur d'université, je vois des étudiants et travaille avec eux. Mon amendement vise à ce qu'un étudiant n'ayant pas la nationalité française – qu'il soit ou non ressortissant d'un État membre de l'Union – puisse bénéficier des APL à la condition d'être boursier. Un étudiant français non boursier ne bénéficie pas d'aide au logement lorsqu'il va suivre des études dans un pays de l'Union, quel qu'il soit ; même s'il est boursier, cette aide n'est pas systématique. Le dispositif que je propose est, à cet égard, plus protecteur. Je ne vois pas où est le scandale.

**Mme Danielle Simonnet (EcoS).** Je suis profondément choquée par ces amendements. Ceux de M. Kasbarian visent à supprimer les APL pour les étudiants extracommunautaires, même boursiers, ou à ne les faire bénéficier de ces aides que s'ils ont travaillé pendant cinq ans. L'amendement de M. Wauquiez vise, quant à lui, à instaurer une condition de résidence de trois ans. Vous ne courrez même plus derrière l'extrême droite, vous appliquez son idéologie, sous prétexte de faire des économies, en suivant la logique de la préférence nationale. Monsieur Kasbarian, on vous a entendu admirer M. Javier Milei et M. Elon Musk ; vous êtes à présent complètement dans la lignée de la politique de Trump sur l'immigration. À quand les rafles devant les universités ? (*Exclamations.*) Jusqu'où ira cette logique ? L'histoire de la République est celle de la marche vers l'égalité des droits. Si l'on mène une politique d'accueil des étudiants étrangers, on ne le fait pas en suivant une logique de discrimination : c'est totalement inacceptable !

**M. Guillaume Kasbarian (EPR).** Vous ne pouvez pas laisser passer ces propos, monsieur le président !

**M. le président Éric Coquerel.** Monsieur Kasbarian, si vous êtes choqué par ces mots, je le suis tout autant par le contenu de vos amendements.

**M. Gérault Verny (UDR).** Nous nageons en plein délire ! Notre pays est surendetté. Pourquoi les Français devraient-ils payer pour le logement des étrangers ? Quelle est la logique derrière cela ? Les Français travaillent, cotisent. M. Coquerel me dira : les étrangers aussi. Eh bien, ceux qui cotisent auront droit aux aides, au bout de cinq ans, après avoir créé de la richesse : c'est logique. Dans la majorité des pays du monde, un étranger qui arrête de travailler n'a plus le droit de rester sur le sol national. Là encore, c'est logique. Ce n'est pas au contribuable français de payer pour le monde entier. C'est une question de justice. J'aimerais que la gauche, au moins une fois, se soucie de la volonté des Français. Or ceux-ci veulent arrêter de payer pour le monde entier : toutes les enquêtes le montrent. Si vous êtes des démocrates, respectez la volonté du peuple !

**Mme Marianne Maximi (LFI-NFP).** Non seulement vos interventions sont outrancières, mais, en plus, vous dites des bêtises ! Les étrangers dont vous parlez sont aussi des travailleurs et des travailleuses. Lorsqu'ils sont en situation régulière, ils cotisent et consomment, paient de la TVA et, quand ils sont propriétaires, acquittent l'impôt foncier. Lorsque vous dites que les Français paient pour les étrangers, vous racontez des sornettes ! Cela vous permet d'alimenter un fonds électoral raciste : c'est détestable ! Les amendements vont dans le même sens. Arrêtez de parler au nom des Français : le score que vous avez fait ne vous le permet pas. Il y a des Français qui pensent que notre pays est digne lorsqu'il accueille les gens, lorsque les étudiants peuvent y faire des études, lorsque les gens ont un toit sur la tête. Vous n'incarnez pas la vérité dans notre assemblée et encore moins dans la population française. Il est insupportable de vous entendre dire des bêtises pareilles.

**M. Guillaume Kasbarian (EPR).** On peut très bien nourrir des désaccords idéologiques – c'est plutôt sain dans une démocratie – sans recourir à des images et à des métaphores à mon sens scandaleuses. Parler de rafles d'étudiants à propos de ces amendements me paraît au mieux abusif, au pire, véritablement scandaleux. On ne peut pas tout dire.

Je fais partie de ceux qui sont heureux d'accueillir des personnes qui viennent travailler et étudier sur notre sol. Cela étant, il est tout à fait concevable de dire que quelqu'un qui arrive dans notre pays ne peut avoir accès, dans les mêmes conditions, au système social et d'aide au logement que des personnes qui y travaillent déjà – qu'elles soient françaises ou étrangères. Dans l'écrasante majorité des pays du monde, lorsque l'on travaille et que l'on cotise, on a droit à la protection sociale. Il en va autrement lorsque l'on ne travaille pas : dans ce cas, il est normal de conditionner les aides. Le fait de dire cela ne fait pas de moi un horrible personnage. Ce principe est appliqué dans la quasi-totalité des pays qui nous entourent, et c'est ce qu'attendent les Français.

**M. Inaki Echaniz (SOC).** Monsieur Verny, madame Maximi a démonté une grande partie de votre argumentaire, qui est fallacieux et est inspiré par la volonté d'attiser la haine et la peur de l'autre. À l'occasion du débat budgétaire, vous mettez une nouvelle fois sur le devant de la scène votre épouvantail préféré : la peur des étrangers. Dans le même temps, vous refusez obstinément de faire contribuer les plus riches, dont vous faites partie. Une écrasante majorité des Français est favorable à la participation des ultrariches au financement de notre modèle économique et social. Je suis le fils d'un étranger qui a cotisé et a payé des impôts toute sa vie, et qui n'en a pas profité. Si l'on appliquait la politique que vous préconisez, une grande partie de la population ne pourrait pas vivre dignement et apporter tout ce qu'elle apporte à notre pays. Arrêtez de désigner l'étranger comme le fautif de tout ! Ce sont des travailleuses et des

travailleurs qui cotisent, font entrer de l'argent dans les caisses de l'État et, à ce titre, ont droit à ces aides.

**M. Corentin Le Fur (DR).** Le terme de « rafles » m'a également profondément choqué. Puisque, manifestement, nous ne vous convaincrons pas du bien-fondé des amendements de MM. Kasbarian et Wauquiez, peut-être pourrions-nous nous retrouver sur celui de M. Juvin, qui me semble très équilibré. Il paraît de bon sens que le contribuable français ne finance pas des aides au logement au profit d'étudiants étrangers non boursiers, non défavorisés.

**M. François Jolivet, rapporteur spécial.** L'article 67 prévoit que les étudiants non ressortissants d'un État de l'Union pourront bénéficier de bourses sur la base de critères de ressources. M. Juvin propose d'étendre l'application de ces critères aux ressortissants de l'Union. Il est vrai que les étudiants français ne bénéficient pas des mêmes prestations dans les autres pays européens. Sagesse.

*La commission rejette successivement les amendements.*

*Elle rejette l'article 67.*

### **Après l'article 67**

*Amendement II-CF1469 de M. Laurent Wauquiez*

**M. Corentin Le Fur (DR).** Cet amendement vise à plafonner le cumul des prestations sociales non contributives à 70 % du smic dans une logique d'économies budgétaires.

**M. François Jolivet, rapporteur spécial.** Des travaux sont en cours sur l'allocation sociale unique. Toutefois, je ne suis pas sûr que ce soit dans le cadre de l'examen du PLF qu'il faille examiner une disposition de ce type.

*La commission rejette l'amendement.*

*Amendement II-CF1468 de M. Laurent Wauquiez*

**M. François Jolivet, rapporteur spécial.** Avis défavorable, pour les mêmes raisons.

*La commission rejette l'amendement.*

*Amendement II-CF1424 de M. Guillaume Kasbarian*

**M. Guillaume Kasbarian (EPR).** Nous avons fait le constat que le système d'hébergement d'urgence – qui est abondé de 3 milliards d'euros par an et offre quelque 200 000 places – est complètement saturé. Les deux tiers des hébergements à l'hôtel proposés

dans ce cadre concernant des migrants irréguliers, dont la durée moyenne de séjour est de trois ans – ils y demeurent parfois cinq ans. Si l'on apprenait aux contribuables que leur argent finance des chambres d'hôtel occupées par des migrants irréguliers, pendant une durée moyenne de trois ans, je ne suis pas sûr qu'ils en seraient ravis. Je propose que l'on continue à accueillir de manière inconditionnelle des personnes se trouvant à la rue mais qu'à l'issue d'un délai de trente jours à l'hôtel, on demande à l'autorité administrative de vérifier la régularité de leur situation. Dans aucun pays d'Europe – pas même dans ceux dirigés par des socialistes –, on n'héberge de façon illimitée des migrants irréguliers à l'hôtel.

**M. François Jolivet, rapporteur spécial.** Vous ouvrez là un débat qui risque d'enflammer la commission ! Cette proposition se heurte au principe d'inconditionnalité de l'hébergement d'urgence, énoncé par le code de l'action sociale et des familles (CASF). Il semble qu'elle soit inconstitutionnelle. Si cette disposition du code de l'action sociale et des familles est supprimée, le juge ne pourra plus s'appuyer sur ce fondement juridique. L'autorité administrative pourrait alors, à mon sens, se livrer à cette vérification sur un fondement réglementaire. En tout état de cause, la loi de finances ne me paraît pas être le bon véhicule pour atteindre votre objectif. Demande de retrait.

**Mme Danielle Simonnet (EcoS).** Par cette disposition, vous souhaitez limiter la prise en charge des personnes en situation irrégulière visées par une obligation de quitter le territoire français (OQTF). Concrètement, vous demandez que la police se rende dans les hôtels sociaux et les centres d'hébergement afin d'emmener, le cas échéant, certaines de ces personnes dans des CRA (centres de rétention administrative). Je voudrais vous rappeler que trente-huit enfants sont décédés des suites de leur séjour à la rue en 2024. Je me fous de savoir la nationalité de ces enfants : ils n'auraient jamais dû mourir. C'est une honte ! Si j'avais été ministre du logement, cela aurait hanté mes jours et mes nuits. La première des priorités n'est pas de contrôler les papiers mais de viser l'intérêt supérieur de l'enfant, de faire en sorte que l'on ne crève pas de la misère et du froid.

**M. Guillaume Kasbarian (EPR).** Monsieur le rapporteur spécial, je ne remets pas en cause le caractère inconditionnel de l'accueil puisqu'on proposerait toujours une assistance à des personnes que l'on trouve dans la rue. J'ai moi-même fait des maraudes : il est évidemment hors de question de demander ses papiers à quelqu'un qui est prostré, frigorifié et peine parfois à parler. Tout le monde a droit d'être accueilli mais il n'est pas normal que le contribuable paie le séjour à l'hôtel – qui peut durer cinq ans – de personnes irrégulières. On doit pouvoir vérifier la régularité du titre dans les trente jours qui suivent le début de l'hébergement. Je crois que c'est tout à fait constitutionnel. Si l'on ne fait pas cela, le service d'hébergement d'urgence sera encore saturé dans dix, quinze ou vingt ans, quels que soient les moyens qu'on lui affectera. Nos règles d'accueil sont en effet délirantes par rapport à celles de tous nos voisins européens qui, je le répète, n'ont jamais proposé un accueil illimité dans le temps, quelle que soit la situation administrative des personnes.

**M. Inaki Echaniz (SOC).** Vous avez présenté votre amendement – qui nous conduit tous à nous interroger sur votre appartenance politique – en disant : « si les Français apprenaient que... ». Or, non seulement les Français savent, mais ils se mobilisent – je vous invite à lire la presse quotidienne régionale. On voit régulièrement des mobilisations devant les écoles – voire des occupations d'écoles –, des actions dans des entreprises pour défendre ceux que vousappelez des étrangers irréguliers. Ceux-ci ne passent pas leur journée à se rouler les pouces dans leur chambre d'hôtel : ils travaillent, scolarisent leurs enfants, participent à la vie sociale et associative, sont intégrés dans la vie de leur village ou de leur quartier. Ils aimeraient avoir accès à leurs droits. En les montrant du doigt, encore une fois, vous les stigmatisez et vous attisez un discours qui ne fait que valoriser les théories racistes de l'extrême droite. Défendre

la libéralisation à outrance du marché du logement, comme vous le faites par ailleurs, c'est une chose, mais s'en prendre à l'humanité et aux principes fondamentaux de notre République pour faire le buzz et vous attirer de la visibilité, ce n'est pas acceptable. Si on pouvait loger ces gens ailleurs qu'à l'hôtel, on le ferait.

**M. le président Éric Coquerel.** Monsieur Kasbarian, vous souhaitez que l'on ne laisse pas les gens à la rue mais quelle solution proposez-vous pour les personnes en situation irrégulière qui seront privées de leur hébergement d'urgence ? Je pense que vous suivez une logique que le Rassemblement national, lui, au moins, assume, à savoir expulser ces personnes de force, sans même se demander si des recours sont possibles, si toutes les étapes de la procédure ont été respectées. Sinon, cela signifie que vous remettez ces personnes à la rue. Il faut assumer les conséquences de votre proposition.

Vous entérinez une politique qui conduit à accroître le nombre de personnes en situation irrégulière. Depuis que certaines circulaires ont été appliquées en Seine-Saint-Denis, on se trouve confronté à un nombre croissant de cas aberrants. Il y a quelques années, on arrivait encore à régler les situations en question, qui concernent des gens qui vivent en France depuis longtemps, qui y travaillent ou y étudient et sont parfois hébergés par des familles françaises. Sur le fondement de critères de plus en plus stricts – définis sous la poussée de l'extrême droite –, on estime que ces personnes ne peuvent pas rester en France alors que, très souvent, elles participent à la richesse de notre pays. Cela conduit à des situations de plus en plus ubuesques. On prononce ainsi des OQTF à l'encontre de gens qui ne partiront jamais car leur vie est ici – vous n'en ferez expulser que quelques-uns. Par ce type de mesures, vous allez donc créer de la marginalisation.

Quant à la comparaison européenne, je rappelle que l'Allemagne prononce trois fois moins d'obligations de quitter le territoire que nous – car elle retient des critères différents – mais elle en exécute davantage. J'aimerais voir une étude sérieuse montrant que nous sommes le seul pays à héberger les gens de la sorte ; on ne peut pas lancer de telles affirmations à la légère.

**M. Guillaume Kasbarian (EPR).** Discutez-en avec la ministre allemande du logement, vous verrez !

**M. le président Éric Coquerel.** Il est inexact de dire que nous sommes un grand pays d'immigration qui accueille, en particulier, un plus grand nombre de demandeurs d'asile que les autres. Du reste, un nombre croissant de migrants préfèrent aller ailleurs parce que les conditions de vie en France deviennent de plus en plus insupportables.

*La commission rejette l'amendement.*

*Suivant l'avis du rapporteur spécial, la commission rejette successivement les amendements II-CF1470 de M. Laurent Wauquiez et II-CF694 de M. Jocelyn Dessigny.*

*Amendement II-CF573 de M. Aurélien Dutremble*

**M. François Jolivet, rapporteur spécial.** M. Guiraud, qui est rapporteur spécial pour la Politique des territoires, m'a indiqué qu'il était défavorable à cet amendement.

*La commission rejette l'amendement.*

*Amendement II-CF2348 de Mme Sophie Mette*

**Mme Sophie Mette, rapporteure spéciale.** Cet amendement demande la remise d'un rapport visant à identifier les moyens alloués aux villes sous-préfectures et les charges de centralité auxquelles elles font face. Il s'agit d'assurer une meilleure reconnaissance du rôle structurant de ces communes dans l'aménagement du territoire. Elles assurent des fonctions de centralité essentielles en matière de service public, d'emploi, de santé, d'éducation et de mobilité, au service d'un bassin de vie souvent étendu. Pourtant, ces charges spécifiques ne sont ni quantifiées ni accompagnées de manière transparente par l'État. La remise de ce rapport permettrait d'adapter les dotations aux responsabilités assumées par ces villes. Cela renforcerait la capacité de pilotage et d'évaluation des politiques territoriales tout en contribuant à une plus grande équité entre les territoires et à une cohérence accrue de la présence de l'État localement.

**M. François Jolivet, rapporteur spécial.** Je suis assez favorable à cette demande.

*La commission rejette l'amendement.*

\*

\* \* \*

## **LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL**

### **L'Union sociale pour l'habitat (USH)**

- Mme Marianne Louis, directrice générale
- M. Christophe Bellego, directeur des études
- M. Antoine Galewski, directeur des relations institutionnelles et parlementaires

### **Fédération des promoteurs immobiliers de France(FPI)\***

- M. Pascal Boulanger, président
- M. Didier Bellier-Ganiere, délégué général
- Mme Anne Peyricot, directrice de cabinet et des relations institutionnelles

### **Samusocial de Paris**

- M. Alain Christnacht, président
- Mme Vanessa Benoit, directrice générale

### **Agence nationale de contrôle du logement social (ANCOLS)**

- M. Serge Bossini, directeur général

### **France Urbaine**

- M. Honoré Puil, vice-président de Rennes Métropole
- M. Baptiste Bossard, conseiller logement et urbanisme
- Mme Marion Tanniou, conseillère solidarités et cohésion
- Mme Sarah Bou Sader, conseillère parlementaire

**Fédération nationale des Offices Publics de l'Habitat (FOPH)**

- M. Michel Ménard, président
- M. Laurent Goyard, directeur général

**Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (DIHAL)**

- M. Jérôme d'Harcourt, délégué interministériel à l'hébergement et à l'accès au logement
- M. Manuel Hennin, adjoint au délégué interministériel à l'hébergement et à l'accès au logement
- M. Henri Hannequin, directeur de la mission *Cellule pilotage et appui national SIAO*

**Direction de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages (DHUP)**

- M. Philippe Mazenc, directeur général
- M. Damien Botteghi, directeur de l'habitat de l'urbanisme et des paysages
- M. Sébastien Dorliac, adjoint au sous-directeur du financement de l'économie du logement et de l'aménagement

**Agence nationale de l'habitat (ANAH)**

- Mme Valérie Mancret-Taylor, directrice générale
- M. Grégoire Frèrejacques, directeur général adjoint
- M. Antonin Valière, responsable des relations institutionnelles

### **Action Logement**

- M. Bruno Arcadipane, président
- M. Bruno Lindowna, vice-président
- Mme Nadia Bouyer, directrice générale
- M. Edouard Quinchon, directeur territoires et affaires publiques

\* Ces représentants d'intérêts ont procédé à leur inscription sur le registre de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique