

...le rapport d'information

PÉRENNISER LES AIDES À LA PIERRE POUR SORTIR DE LA CRISE DU LOGEMENT SOCIAL

M. Jean-Baptiste Blanc, rapporteur spécial des crédits consacrés à l'hébergement, au logement et à la politique de la ville de la mission « Cohésion des territoires », a présenté le mardi 1^{er} juillet 2025 les conclusions de son **contrôle consacré à « quel bilan pour le Fonds national des aides à la pierre (FNAP) ? »**.

1. SÉCURISER LE FINANCEMENT DES AIDES À LA PIERRE EST URGENT, AU VU DE L'INCAPACITÉ DU FNAP À FAIRE FACE À SES ENGAGEMENTS DÈS 2026

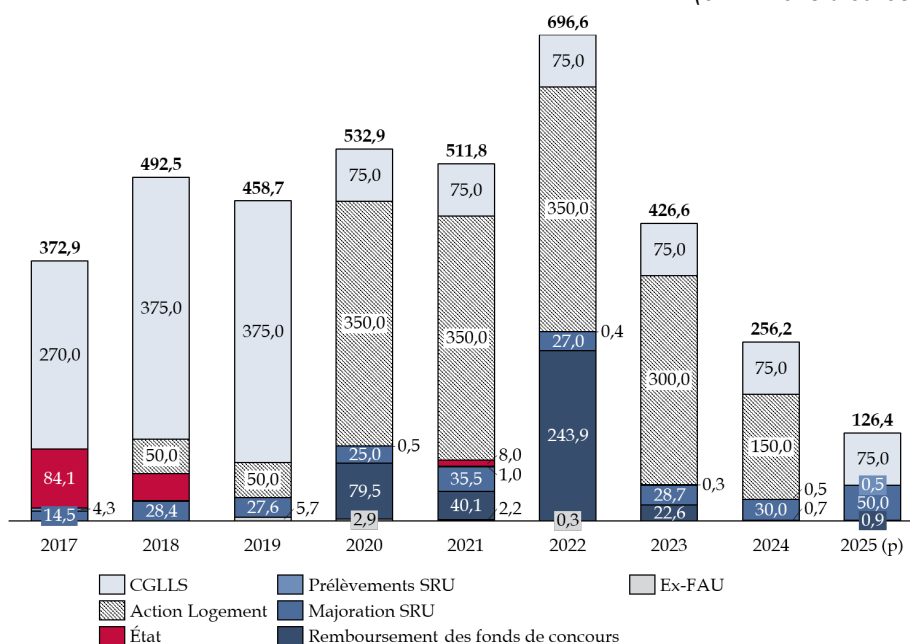
A. LA CRÉATION DU FNAP REPOSAIT SUR LA PROMESSE D'UN FINANCEMENT PARITAIRE ENTRE L'ÉTAT ET LES BAILLEURS

En 2016, la **création du FNAP a permis d'unifier en un seul circuit le financement des aides à la pierre**. En effet, jusqu'alors, un fonds de péréquation¹ géré par les bailleurs sociaux se superposait au financement par crédits budgétaires des aides à la production de logements sociaux.

La **promesse d'un financement paritaire du FNAP n'a pas été tenue car l'État s'est désengagé dès 2018** de son financement. Action Logement, bénéficiaire de la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC), a dû combler ce vide et pallier l'absence de crédits budgétaires pendant la période 2018-2024.

Recettes annuelles du FNAP depuis sa création

(en millions d'euros)



Note : les fonds d'aménagements urbains (FAU) ont été supprimés en 2017 et transférés au FNAP.

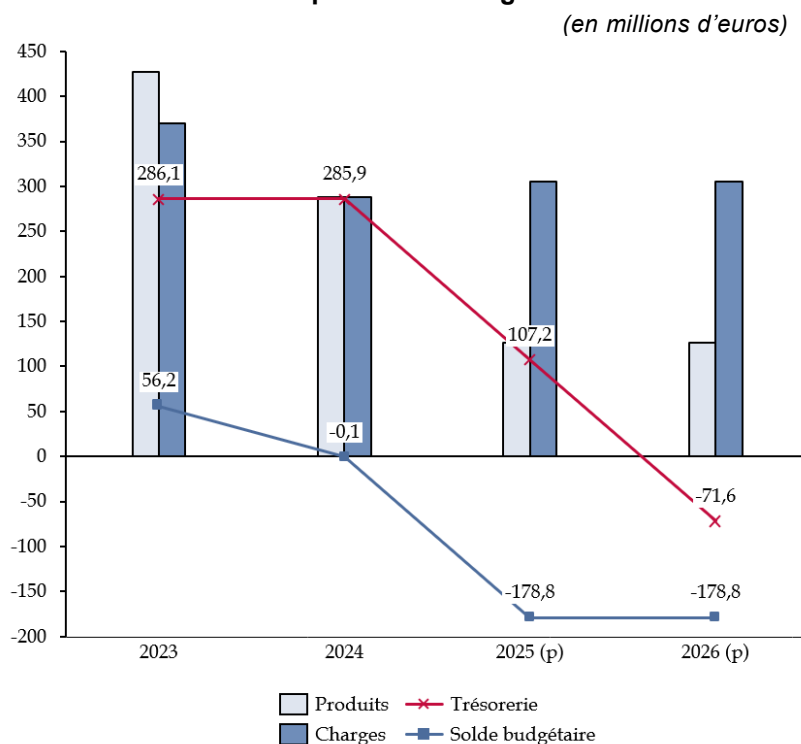
Source : commission des finances, à partir des réponses au questionnaire budgétaire

¹ Le fonds national pour le développement d'une offre de logements locatifs très sociaux (FNDOLLTS), créé en 2009, était financé par les bailleurs sociaux et participait au financement de l'amélioration et de la construction de logements sociaux en abondant un fonds de concours avant que le FNAP ne soit créé.

B. L'URGENCE DE TROUVER, DÈS 2026, PUIS À LONG-TERME, UNE SOLUTION DURABLE DE FINANCEMENT DES AIDES À LA PIERRE ET DU LOGEMENT SOCIAL

À régime constant de recettes, c'est-à-dire 75 millions d'euros issus des bailleurs sociaux¹ et 50 millions d'euros issu des prélèvements SRU², le FNAP ne pourrait financer ses actions en 2026. Déjà, pour l'année 2025, la trésorerie du fonds devra compenser le déséquilibre entre les produits et les charges prévues, à hauteur de 178,8 millions d'euros.

Évolution des ressources, des emplois et de la trésorerie du FNAP depuis 2023 et simulation pour 2026 à régime constant



Source : commission des finances, données FNAP

Face aux besoins identifiés et au niveau de trésorerie actuels, des **moyens supplémentaires devront être déployés** pour permettre le maintien du FNAP.

Dans le projet de loi de finances pour 2026, il est donc nécessaire de trouver une solution de financement qui permette de maintenir à au moins 250 millions d'euros le niveau de recettes pour le FNAP.

À plus long-terme, une **réflexion sur le modèle de financement du logement social est nécessaire** : cette dernière doit mobiliser les leviers budgétaires et fiscaux disponibles, questionner la typologie des prêts et s'inscrire dans la dynamique européenne de la « *task force* logement » initiée fin 2024.

C. CES ÉVOLUTIONS SONT NÉCESSAIRES DANS UN CONTEXTE D'AGGRAVATION DE LA CRISE DU LOGEMENT SOCIAL

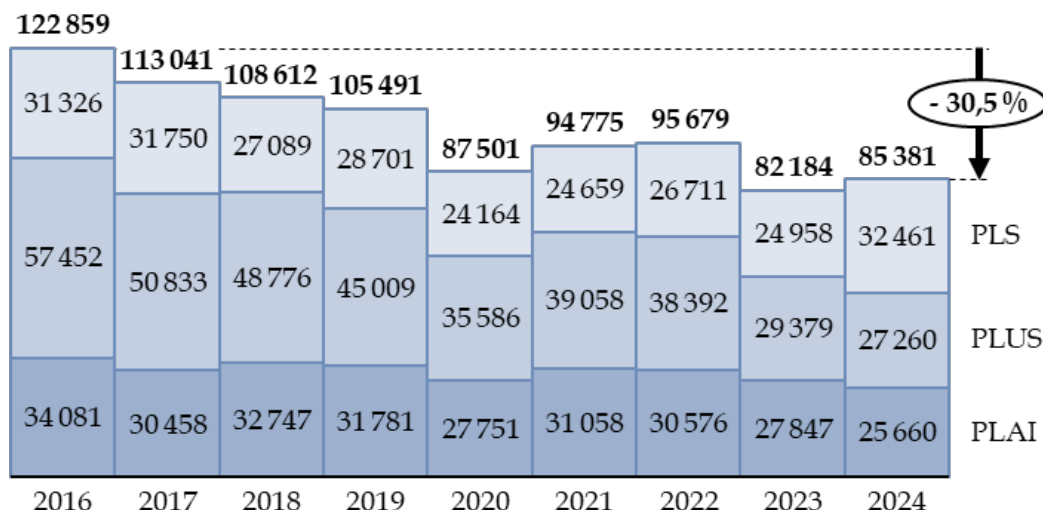
Cette **difficulté de financement des aides à la pierre** s'inscrit dans un **contexte général de très forte tension sur le parc social**. En juin 2024, l'USH estime à **2,7 millions le nombre de demandes non pourvues dans le logement social**, un chiffre en hausse de 100 000 par rapport à fin 2023 et en hausse de 31,5 % par rapport à 2016, année de création du FNAP.

¹ Depuis 2020, le financement des bailleurs sociaux, prévu par la loi à 375 millions d'euros, est réduite à 75 millions d'euros pour compenser l'effet de la réduction de loyer de solidarité, qui depuis 2018 grève les fonds propres des bailleurs à hauteur de 1,3 milliard d'euros chaque année.

² La loi solidarité et renouvellement urbains impose depuis 2000 à certaines communes de disposer d'un nombre minimum de logements sociaux, faute de quoi elles sont redevables d'un prélèvement annuel opéré sur leurs ressources fiscales.

Agréments de logements sociaux depuis 2016

(en nombre de logements financés ou agréés)



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

Source : commission des finances, à partir des documents budgétaires

Les obligations de rénovation énergétique, le poids de la réduction de loyer de solidarité, la hausse du coût des opérations et l'incertitude qui pèse sur l'avenir des aides à la pierre a **réduit la capacité de production des bailleurs**. Depuis 2016, le nombre de logements sociaux agréés a baissé de 30,5 %.

2. L'AVENIR DU FNAP SE DESSINE AUSSI PAR DES ÉVOLUTIONS DANS SA GOUVERNANCE

A. UN ENJEU DE BONNE GESTION FINANCIÈRE : RÉDUIRE LES REPORTS ET LES RESTES-À-PAYER

Lors de sa création, le **FNAP a repris l'ensemble des restes-à-payer des opérations ouvertes avant 2016**, soit 1,9 milliard d'euros. Fin 2024, les restes-à-payer s'élevaient à 2,5 milliards d'euros, montrant une incapacité du FNAP à les réduire.

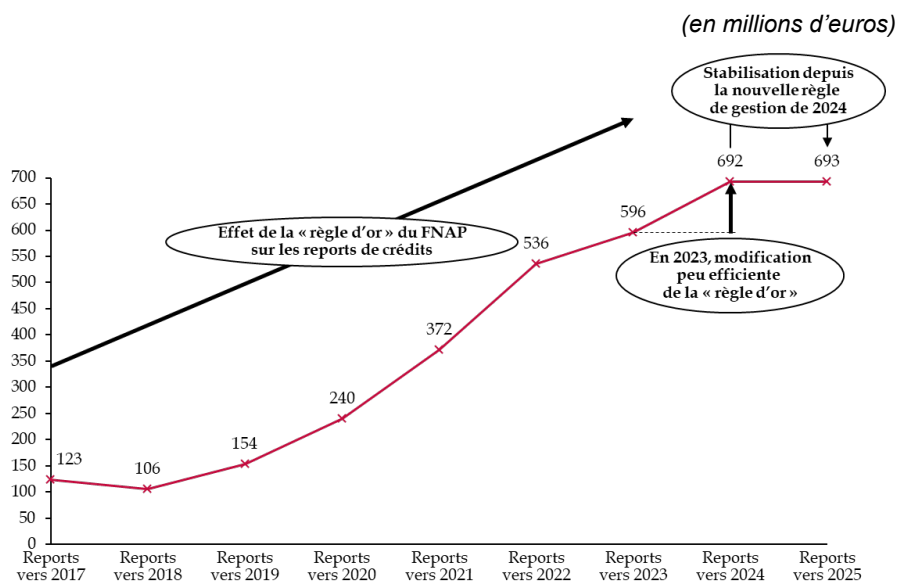


Ces **difficultés** sont dues aux **règles de gestion financière du FNAP**. Il fallait une équivalence entre les autorisations d'engagement (AE) et les crédits de paiement (CP) ouverts jusqu'en 2023. La consommation des CP ouverts étant faible, **les reports se sont accrus**.

De même, les **restes-à-payer ont augmenté** car les AE peuvent donner lieu à un décaissement de CP jusqu'à 10 ans après l'année d'ouverture et la programmation a été très ambitieuse. Des opérations dotées d'AE n'ont ainsi parfois pas vu le jour faute de capacité à faire des bailleurs. Ce **taux de chute, c'est-à-dire d'opérations annulées, est par ailleurs en hausse et constitue un facteur de préoccupation**.

De nouveaux ratios entre AE et CP, **depuis 2024**, ont permis de **stabiliser les reports**. Le FNAP doit désormais apurer ses restes-à-payer, pour que sa gestion soit plus lisible.

Évolution des reports de crédits sur le FNAP en fonction des règles de gestion en vigueur



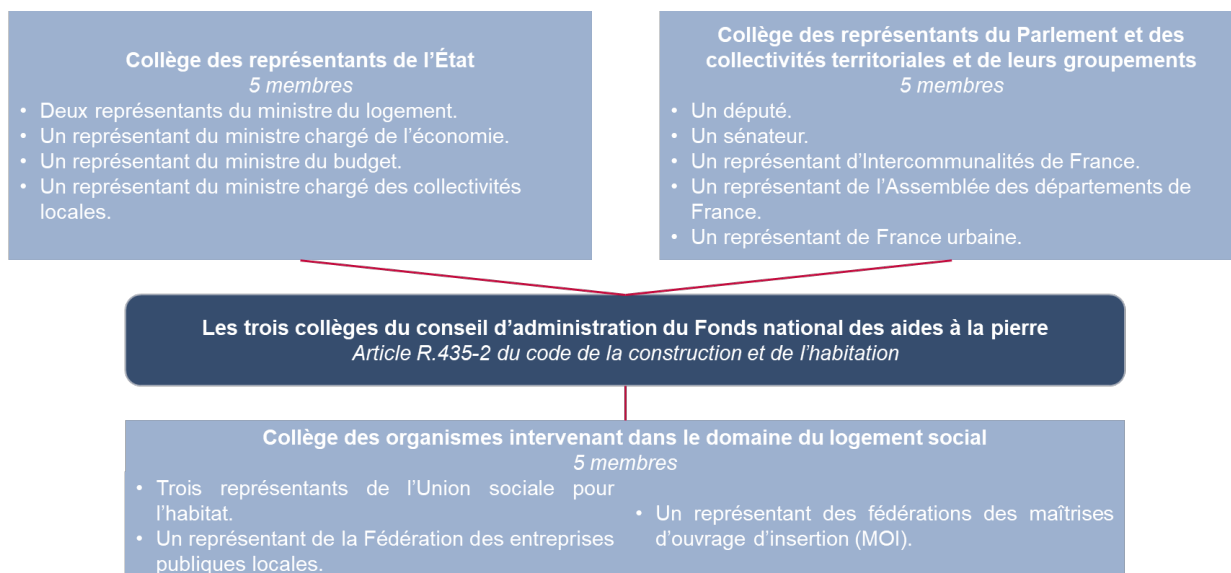
Source : commission des finances, données issues des comptes-rendus au FNAP sur l'exécution annuelle

B. ASSURER LA RÉPARTITION DES AIDES AU PLUS PRÈS DES TERRITOIRES

1. La gouvernance unifiée des aides à la pierre est saluée par l'ensemble des parties prenantes

Le **conseil d'administration (CA) du FNAP** rassemble, à **parité**, des représentants de l'État, des acteurs du logement social et des élus. La possibilité offerte à toutes les parties prenantes de dialoguer a été saluée par l'ensemble des acteurs.

Représentation schématique des trois collèges du CA du FNAP



Source : commission des finances

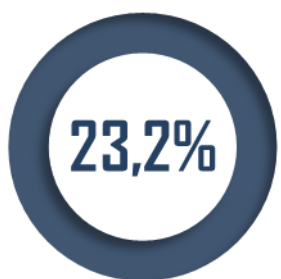
2. Des améliorations dans la programmation des aides sont possibles

La **méthode de programmation des aides repose sur une enquête en continu de la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages**, appuyée par les remontées de terrain des directions déconcentrées. Si la répartition des subventions ne semble pas être un problème majeur pour les membres du CA, néanmoins **le rapporteur questionne certains choix, comme leur concentration en région parisienne**. Tous les territoires doivent bénéficier des aides nécessaires à leur développement.

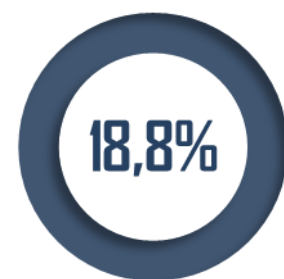
L'Île-de-France concentre :



des autorisations d'engagement
ouvertes par le FNAP en 2025



de la proportion de logements
programmée



de la population

Le rapporteur considère en outre nécessaire de **mettre en cohérence les montants moyens de subventions avec la programmation** : l'objectif de 100 000 logements produits est aujourd'hui inatteignable si le FNAP ne finance pas plus d'aides à la pierre.

3. La territorialisation des aides doit s'accompagner d'un meilleur suivi des crédits dans les collectivités délégataires

Depuis 2023, le système d'information des aides à la pierre (SIAP) centralise l'ensemble des demandes de subvention des bailleurs et permet de mieux suivre la consommation des crédits.

Néanmoins, le **suivi des crédits dans les territoires sous gestion déléguée aux EPCI et conseils départementaux n'est aujourd'hui pas retracé** dans le système d'information des aides à la pierre (SIAP). Alors que 58 % des crédits du FNAP sont gérés en gestion déléguée et que ce système est efficace – avec des taux d'opérations annulées moindre que lorsque les services de l'État gèrent les aides-, il convient de **renforcer le suivi des crédits dans ces collectivités, tout en simplifiant la procédure de délégation de la compétence des aides à la pierre**.

LES RECOMMANDATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

1. Dans le projet de loi de finances pour 2026, sécuriser un niveau de recettes pour le Fonds national des aides à la pierre (FNAP) équivalent à au moins 250 millions d'euros pour permettre de poursuivre les opérations engagées. Cet effort devra faire l'objet d'une négociation entre les bailleurs sociaux et le gouvernement et pourrait conduire à envisager des modulations de la fraction de cotisation à la CGLLS reversée au FNAP ou du montant de la réduction de loyer de solidarité (*gouvernement et bailleurs sociaux*).

2. Engager une révision large de la politique de financement du logement social pour permettre la pérennisation des aides à la pierre après 2027 : étude de la pertinence des montants de subvention, des niveaux de loyer et d'aides personnelles ainsi que des dépenses fiscales pour atteindre le régime de 120 000 logements sociaux produits par an (*gouvernement, direction de la législation fiscale, direction du budget (DB), direction générale du Trésor, direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP)*).

3. Dès que la situation budgétaire le permettra, faire revenir l'État parmi les financeurs directs du FNAP par l'orientation de crédits budgétaires, pour revenir à la parité de financement prévue en 2016 lors de la création du fonds (*gouvernement*).

4. Mettre en cohérence le montant des aides à la pierre et l'objectif de construction pour que le montant moyen de subvention (MMS) par opération soit réaliste et mettre en place un suivi dans le temps des MMS par territoire en fonction de l'évolution des coûts de construction (*gouvernement, DHUP, FNAP*).
5. Engager une campagne d'apurement des restes à payer du FNAP et placer l'agrément et la demande de subvention après la délivrance du permis de construire, pour renforcer la sincérité des projets et réduire le taux de chute (*DB, DHUP, FNAP*).
6. Systématiser le recours aux fonds européens pour les opérations de réhabilitation et d'amélioration de la performance énergétique globale des logements sociaux, sans pérenniser ce volet dans les missions du FNAP (*baillleurs sociaux*).
7. S'assurer que la répartition des aides soit équitable entre tous les territoires et véritablement ajustée aux besoins locaux, d'une part, et qu'elle prenne mieux en compte la capacité de chaque bailleur à construire, d'autre part (*FNAP*).
8. Mieux articuler les rôles de l'État et des collectivités territoriales pour développer une approche pluriannuelle de la programmation des crédits et permettre la reconduction d'objectifs (*FNAP, DHUP, directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) et directions départementales des territoires et de la mer (DDT(M))*).
9. Fiabiliser l'estimation locale des besoins en logements sociaux par le déploiement d'une méthodologie partagée par tous les territoires (*FNAP, DHUP, DREAL et DDT(M)*).
10. Simplifier la procédure de délégation des aides à la pierre et développer ce système par une coopération accrue entre EPCI ou la mutualisation au niveau départemental des moyens d'ingénierie pour favoriser une programmation au plus près des besoins locaux (*collectivités territoriales*).
11. Améliorer le suivi des aides à la pierre déployées dans les territoires délégataires en fiabilisant la complétion des informations financières dans le système d'information des aides à la pierre (SIAP) (*DHUP, collectivités délégataires, bailleurs sociaux*).
12. Confirmer le FNAP dans sa vocation de soutien aux logements très sociaux en articulant mieux son action avec les objectifs du plan Logement d'Abord II et en maintenant la reconnaissance des particularités liées aux maîtrises d'ouvrage d'insertion (*FNAP, gouvernement*).
13. Développer un modèle de financement qui encourage la construction de logements de petite surface et la reconversion des grands logements, au vu de la demande actuelle dans le parc social (*FNAP, bailleurs sociaux, DHUP*).
14. Réformer les trois zonages de tension territoriale pour les rendre plus proches de la réalité et engager le travail de leur unification à moyen terme (*gouvernement*).



Jean-Baptiste BLANC
Rapporteur spécial
Sénateur (Les Républicains)
de Vaucluse

Commission des finances
<http://www.senat.fr/commission/fin/>
Téléphone : 01 42 34 23 28