

Fonds national des aides à la pierre
FNAP

Conseil d'administration du 22 mai 2025

**Point n°1 : Scénario d'évolution du FNAP à compter de 2026 à la suite du
groupe de travail sur le financement du logement social et l'évolution du
FNAP**

Résolution n° 2025-1

Scénario d'évolution du FNAP à compter de 2026 à la suite du groupe de travail sur le financement du logement social et l'évolution du FNAP

Exposé des motifs

I. Rappel des travaux menés par le groupe de travail sur le financement du logement social et l'évolution du FNAP

Le groupe de travail (GT) sur le financement du logement social et l'évolution du FNAP a mené entre janvier et avril 2025 quatre réunions sur le modèle du financement du logement social et le rôle du FNAP. La dernière séance s'est tenue le 29 avril 2025. Plusieurs recommandations ont été formulées, rappelées ci-après.

1. Retour sur les travaux du GT et les différents scénarios présentés

L'instauration d'un groupe de travail (GT) a été actée lors du conseil d'administration du 12 décembre 2024 du FNAP, afin de lancer une réflexion structurelle sur le financement du logement social et une éventuelle évolution du FNAP, principal canal de distribution des subventions des aides à la pierre. Il a réuni des représentants de l'Etat, du secteur du logement social et d'insertion, des collectivités locales, ainsi que des parlementaires.

L'objectif de ce GT était d'apporter de la visibilité pour le secteur et de garantir le financement du logement social et ainsi la soutenabilité financière du FNAP à partir de 2026, compte tenu, notamment, de l'arrêt du versement d'Action Logement.

Ce groupe de travail a principalement porté sur l'aspect « aides à la pierre » du financement du logement social. Il a eu vocation à interroger la nature du soutien actuel, ses modalités, sa pertinence et son efficacité.

Les quatre séances ont traité les aspects suivants :

- La séance n°1 (31 janvier 2025) a permis de présenter l'état des lieux du financement du logement social et des formes que prend le soutien public (fiscal et budgétaire) aujourd'hui, ainsi que d'acter l'organisation et la méthode proposées pour mener ce GT. Elle a été l'occasion pour les participants de présenter leurs observations et analyses ;

- La séance n°2 (7 mars 2025) a eu pour objet le financement du logement social dans l'hypothèse d'un maintien des aides à la pierre. Cette séance a permis d'aborder le bilan physico-financier du FNAP (2016-2024) et la question des restes-à-payer au titre du FNAP, ainsi que de premières pistes de réflexion dans une perspective de maintien du FNAP, notamment sur la base des contributions transmises par les membres du GT ;
- La séance n°3 (1^{er} avril 2025) a abordé l'hypothèse d'une suppression du FNAP avec la question de sa défaisance et du traitement des restes-à-payer, ainsi qu'une réflexion sur le soutien à l'investissement des bailleurs dans le cas (i) du maintien d'aides à la pierre hors FNAP ou (ii) d'une suppression des aides à la pierre ;
- La séance n°4 (29 avril 2025) a conclu les travaux, aboutissant à la présentation des différents scénarios ci-dessous.

2. Les grands scénarios présentés lors de la séance conclusive du GT du 29 avril 2025 :

Les participants (hors Etat) ont collectivement rappelé le rôle moteur joué par le FNAP qui constitue une instance de programmation et de financement, en gouvernance partagée avec les bailleurs sociaux et les collectivités locales de la politique des aides à la pierre. Il est à la fois un espace de co-construction des priorités et de répartition territoriale des politiques de financement, de mutualisation des ressources et offre une forme de péréquation entre bailleurs en faveur de la production de logements.

Ils ont indiqué qu'ils souhaitaient le retour de l'Etat au financement du FNAP à compter de 2026. En parallèle, ils ont souligné l'impossibilité d'augmenter la contribution des bailleurs sans nouvelle modification du niveau de la RLS.

Les tutelles du FNAP ont participé aux réflexions et contribué à la mise à dispositions des données mais n'ont pas exprimé d'avis sur les pistes envisagées par les participants au GT. Les propositions du GT du FNAP ainsi que du CA du FNAP ont vocation à servir d'inputs dans le cadre des discussions interministérielles à venir, en vue de l'élaboration du PLF 2026.

Scénario de suppression des aides à la pierre : suppression des soutiens directs nationaux aux opérations. Ce scénario n'a pas été retenu par les participants au GT, qui se sont exprimés très majoritairement en faveur du maintien du FNAP. Au-delà du traitement des restes à payer du FNAP (d'un montant de 2,5 Mds€, ils seraient financés par les ressources socles actuelles du FNAP – majoration SRU et cotisations des bailleurs sociaux au FNAP via la CGLLS – jusqu'à extinction des restes-à-payer), ce scénario pose la question de la compensation possible de la perte

de subvention par d'autres ressources, principalement locatives, ou par des mécanismes de soutien indirect, notamment fiscaux.

Scénario d'aides à la pierre hors FNAP : le scénario présenté, et qui n'a pas non plus été retenu par les participants au GT, envisage le recentrage de l'action de l'État sur les ménages les plus modestes et les produits du plan Logement d'abord II, qui pourrait être compatible avec un acte de décentralisation ou une généralisation des délégations des délivrances d'agrément sur le territoire. Le secteur devrait alors s'organiser pour stimuler la production neuve et la rénovation énergétique, posant la question du dispositif de péréquation interne à mettre en place. Le soutien des opérations par les collectivités territoriales et le recours plus systématique aux fonds européens en fonction des priorités régionales sont également envisagés. Les restes-à-payer du FNAP seraient traités dans le même cadre que celui indiqué dans le scénario 1.

Scénario de maintien du FNAP : ce scénario de maintien du FNAP pourrait s'accompagner d'ajustements par rapport au fonctionnement actuel : périmètre d'intervention, pertinence des enveloppes de bonification, éventuel recentrage des subventions, remise à plat des montants moyens de subvention, souplesse donnée aux échelons régionaux et locaux pour fixer leurs priorités propres...

Dans cette optique, trois trajectoires possibles ont été évoquées, avec des ambitions différentes :

- Une trajectoire de continuité, soit un budget de l'ordre de 500 M€ d'AE pour l'offre nouvelle, et un éventuel ajustement des objectifs et des enveloppes allouées. Une alternative pourrait être le maintien d'un budget à 500 M€ sur un périmètre élargi à la rénovation énergétique, et le renvoi aux CRHH des priorités d'intervention en offre nouvelle ou en rénovation ;
- Une augmentation sensible du budget (entre 600 et 700 M€) pour intégrer notamment l'accompagnement de la rénovation énergétique, induisant une enveloppe d'AE de l'ordre de 400 M€ pour l'offre nouvelle et de 200 à 300 M€ pour la rénovation énergétique, induisant un accroissement des besoins en CP à moyen terme ;
- À l'inverse, une trajectoire de contraction (environ 350 M€ d'AE), conduisant à une réduction à terme des besoins annuels de CP, couplée à un ciblage accru des subventions et/ou renvoi aux CRHH des priorités.

Le Président du FNAP a également partagé ses propositions, à savoir :

- Le scénario minimal correspondrait à une reconduction des objectifs de production de 100 000 logements, dont 32 000 PLAI, et hors bonifications spécifiques, pour un besoin de 300 M€ de CP appelés chaque année

(correspondant à 400 M€ d'AE). L'abondement du FNAP pourrait être le suivant :

- 150 M€ de participation de l'État, soit 50 M€ de majoration SRU et 100 M€ de crédits budgétaires ;
- 150 M€ des bailleurs via les cotisations à la CGLLS.
- L'augmentation de l'objectif de production à 120 000 logements, dont 40 000 PLAI, nécessiterait de l'ordre de 110 M€ supplémentaires qui pourraient être assumés par les bailleurs via une augmentation de la participation de la CGLLS. Pour maintenir constant l'effort demandé aux bailleurs, le montant de la RLS devrait être réduit d'autant.
- De la même manière, l'élargissement du périmètre du FNAP à la rénovation énergétique – pour 20 à 30 000 rénovations énergétiques et 200 à 300 M€ - pourrait être assuré par les bailleurs sociaux via l'augmentation des cotisations de la CGLLS, compensées par une réduction équivalente du rendement de la RLS.
- Le scénario « maximaliste » de 120 000 logements à agréer et de 20 000 rénovations énergétiques ambitieuses conduirait à un besoin de l'ordre de 700 M€ (en AE). Le besoin correspondant en CP de l'ordre de 525 M€ à terme pourrait correspondre à un abondement du FNAP :
 - de 150 M€ de participation de l'État (SRU et crédits budgétaires) ;
 - de 375 M€ de participation des bailleurs.

II. Proposition de scénario faite au conseil d'administration quant au cadre et aux missions du FNAP à compter de 2026

A l'instar des participants au GT, le conseil d'administration souhaite réitérer son attachement au maintien du FNAP en 2026 et pour les années suivantes, au regard de l'importance du rôle qu'il joue en matière de financement des aides à la pierre. Le scénario proposé conduit également à étendre le périmètre d'intervention du FNAP au soutien à la rénovation énergétique du parc social.

Ce scénario conduit à une programmation comportant les objectifs suivants, correspondant à un montant total de 700 M€ d'autorisations d'engagement :

- Sur le volet de la construction, un objectif de 100 000 logements, dont 32 000 PLAI, correspondant à un montant de 400 M€ d'autorisations d'engagement ;
- Sur le volet de la rénovation énergétique du parc social, un objectif de 30 000 rénovations énergétiques ambitieuses de logements soutenues par le FNAP, correspondant à un montant de 300 M€ d'autorisations d'engagement.

Le besoin de financement associé à cette programmation serait couvert par les recettes suivantes, pour un montant total de 525 M€ :

- 375 M€ apportés par les bailleurs sociaux, et issus des contributions versées à la CGLLS afin de financer le FNAP mentionnées à l'article L. 435-1 du code de la construction et de l'habitation. Cette contribution serait compensée pour les bailleurs sociaux par un abaissement de la réduction du loyer de solidarité ;
- 150 M€ apportés par l'Etat, issus :
 - Des majorations et prélèvements SRU, pour 50 M€ ;
 - De crédits budgétaires versés par l'Etat, pour 100 M€.

La prise en compte des taux de chute et les ressources complémentaires mobilisables au travers de la trésorerie du FNAP et des reports de crédits accumulés sur le programme 135 complètent le schéma de financement.

Résolution n° 2025-1 : Scénario d'évolution du FNAP à compter de 2026 à la suite du groupe de travail sur le financement du logement social et l'évolution du FNAP

Parmi les scénarios d'évolution du FNAP proposés par le groupe de travail sur le financement du logement social et l'évolution du FNAP, le conseil d'administration retient le scénario qui se caractérise par les paramètres exposés ci-dessous.

En termes de programmation, le conseil d'administration retient les objectifs suivants à compter de 2026 :

- Une reconduction des objectifs de production de 100 000 logements locatifs sociaux, dont 32 000 logements financés en PLAI ;
- 30 000 logements faisant l'objet de rénovations énergétiques ambitieuses soutenues par le FNAP, à droit constant.

En termes d'orientations budgétaires, le conseil d'administration retient les propositions suivantes :

- 700 M€ d'autorisations d'engagement, dont 400 M€ pour la construction et 300 M€ pour la rénovation énergétique du parc social ;
- 525 M€ de crédits de paiement.

En recettes, un montant total de 525 M€ réparti comme suit :

- 375 M€ issus des contributions versées à la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS) par les bailleurs sociaux afin de financer le FNAP mentionnées à l'article L. 435-1 du code de la construction et de l'habitation, compensée pour les bailleurs sociaux par un abaissement de la réduction du loyer de solidarité ;
- 50 M€ issus des majorations et prélèvements SRU ;
- 100 M€ issus de crédits budgétaires versés par l'Etat dans le cadre du plan Logement d'abord II ;
- Des financements provenant du FEDER pourraient venir en déduction des financements apportés par l'Etat.

La prise en compte des taux de chute et les ressources complémentaires mobilisables au travers de la trésorerie du FNAP et des reports de crédits accumulés sur le programme 135 complètent le schéma de financement.

Il est également rappelé l'importance du rôle joué par les collectivités locales dans le financement du logement social et les garanties apportées aux organismes de logement social.

A Paris, le

Le président du conseil d'administration

Jean-Paul JEANDON