

N° 804

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2024-2025

Enregistré à la Présidence du Sénat le 1^{er} juillet 2025

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur : « Quel bilan pour le Fonds national des aides à la pierre (FNAP) ? »,

Par M. Jean-Baptiste BLANC,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Claude Raynal, président ; M. Jean-François Husson, rapporteur général ; MM. Bruno Belin, Christian Bilhac, Jean-Baptiste Blanc, Michel Canévet, Emmanuel Capus, Thierry Cozic, Thomas Dossus, Albéric de Montgolfier, Didier Rambaud, Stéphane Sautarel, Pascal Savoldelli, vice-présidents ; Mmes Marie-Carole Ciuntu, Frédérique Espagnac, MM. Marc Laménie, Hervé Maurey, secrétaires ; MM. Pierre Barros, Arnaud Bazin, Grégory Blanc, Mmes Florence Blatrix Contat, Isabelle Briquet, M. Vincent Capo-Canellas, Mme Marie-Claire Carrère-Gée, MM. Raphaël Daubet, Vincent Delahaye, Bernard Delcros, Vincent Éblé, Rémi Féraud, Stéphane Fouassin, Mme Nathalie Goulet, MM. Jean-Raymond Hugonet, Éric Jeansannetas, Christian Klinger, Mme Christine Lavarde, MM. Antoine Lefèvre, Dominique de Legge, Victorin Lurel, Jean-Marie Mizzon, Claude Nougéin, Olivier Paccaud, Mme Vanina Paoli-Gagin, MM. Georges Patient, Jean-François Rapin, Mme Ghislaine Senée, MM. Laurent Somon, Christopher Szczurek, Mme Sylvie Vermeillet, M. Jean Pierre Vogel.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	5
LISTE DES RECOMMANDATIONS.....	13
I. PEUR SUR LE FNAP : LES AVANCÉES PERMISES PAR LE FONDS RISQUENT D'ÊTRE MISES À MAL PAR LE MANQUE DE FINANCEMENTS.....	15
A. LA CRÉATION DU FNAP DEVAIT PERMETTRE DE PÉRENNISER LE FINANCEMENT ET D'UNIFIER LA GOUVERNANCE DES AIDES À LA PIERRE ...	15
1. <i>Le FNAP constitue un outil efficace et pilotable pour accompagner la construction du logement social</i>	<i>15</i>
2. <i>La gouvernance des aides à la pierre avant 2016 n'était pas durable</i>	<i>16</i>
3. <i>La création du fonds, en 2016, s'est faite sur une promesse de financement paritaire du logement social</i>	<i>19</i>
4. <i>Le retrait du financement direct par l'État dès 2018 et le recours aux ressources d'Action Logement</i>	<i>20</i>
5. <i>Un besoin de financement patent pour 2026 et un modèle à construire pour les années suivantes</i>	<i>24</i>
B. LES ENJEUX DU FINANCEMENT À VENIR : MIEUX GÉRER LES RESTES-À-PAYER DANS UN CONTEXTE DE CRISE DU LOGEMENT SOCIAL	26
1. <i>Le mode de gestion du FNAP a eu pour conséquence la massification de restes-à-payer.....</i>	<i>26</i>
2. <i>La crise du logement social et de la construction accentue la pression financière sur les bailleurs et sur l'État</i>	<i>32</i>
3. <i>Les contraintes temporelles de rénovation énergétique des logements sociaux font peser sur les bailleurs une charge supplémentaire</i>	<i>35</i>
C. LA NOUVELLE GOUVERNANCE DES AIDES À LA PIERRE PERMISE PAR LE FNAP CONSTITUE UNE AVANCÉE REMARQUÉE.....	37
1. <i>Une nouvelle gouvernance depuis 2016 saluée par les différents membres du conseil d'administration</i>	<i>37</i>
2. <i>Le suivi centralisé des aides offre une vision globale qui manque cependant de précision....</i>	<i>46</i>
3. <i>La répartition des aides interroge sur la correspondance entre les besoins et les crédits accordés.....</i>	<i>48</i>
II. L'AVENIR DU FNAP EST CONDITIONNÉ PAR LE DÉPLOIEMENT D'UN MODÈLE DE FINANCEMENT DURABLE ET D'UNE GOUVERNANCE MIEUX MAÎTRISÉE	54
A. FACE À LA DIFFICULTÉ DE FINANCER LE FNAP EN 2025, LA CRÉATION D'UN GROUPE DE TRAVAIL SUR SON AVENIR	54
1. <i>Une concertation nécessaire saluée par les différentes parties prenantes.....</i>	<i>54</i>
2. <i>La composition du groupe de travail suit une démarche incertaine et difficilement compréhensible</i>	<i>56</i>
3. <i>L'étude de solutions très diverses et le vote du conseil d'administration en faveur d'un retour de l'État au financement du FNAP.....</i>	<i>58</i>

B. CONSERVER LE FNAP TOUT EN PRÉCISANT SES MISSIONS.....	62
1. <i>Le FNAP est une instance de dialogue à préserver dont les contours pourraient être élargis</i>	<i>62</i>
2. <i>Le FNAP demeure le moyen de financer la construction de logements très sociaux qui doit être plus soutenue.....</i>	<i>63</i>
3. <i>L'articulation du FNAP avec le plan Logement d'Abord II doit être maintenue de même que ses financements spécifiques pour les maîtrises d'ouvrage d'insertion</i>	<i>65</i>
4. <i>Les évolutions de la demande dans le logement social doivent être prises en compte dans la définition des objectifs prioritaires du fonds</i>	<i>67</i>
5. <i>Une coordination renforcée entre le FNAP et l'ANRU pour mettre en œuvre la rénovation des logements.....</i>	<i>69</i>
C. VERS UN MODÈLE DE FINANCEMENT DURABLE DES OPÉRATIONS EN ACTIONNANT L'ENSEMBLE DES LEVIERS À DISPOSITION	70
1. <i>Trouver une solution à court-terme pour permettre le fonctionnement du fonds en 2026 ...</i>	<i>70</i>
2. <i>Plusieurs leviers doivent être actionnés pour permettre, dès 2027, le déploiement d'une véritable politique du logement social.....</i>	<i>73</i>
D. RENFORCER LA TERRITORIALISATION DE LA GOUVERNANCE DU FNAP	77
1. <i>Maintenir l'équité dans la répartition des aides entre les régions et les bailleurs.....</i>	<i>77</i>
2. <i>Encourager le développement de la délégation des aides à la pierre.....</i>	<i>78</i>
3. <i>Réviser les zonages de tension immobilière et tendre vers leur fusion.....</i>	<i>79</i>
EXAMEN EN COMMISSION.....	81
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES	89
TABLEAU DE MISE EN OEUVRE ET DE SUIVI (TEMIS)	93

L'ESSENTIEL

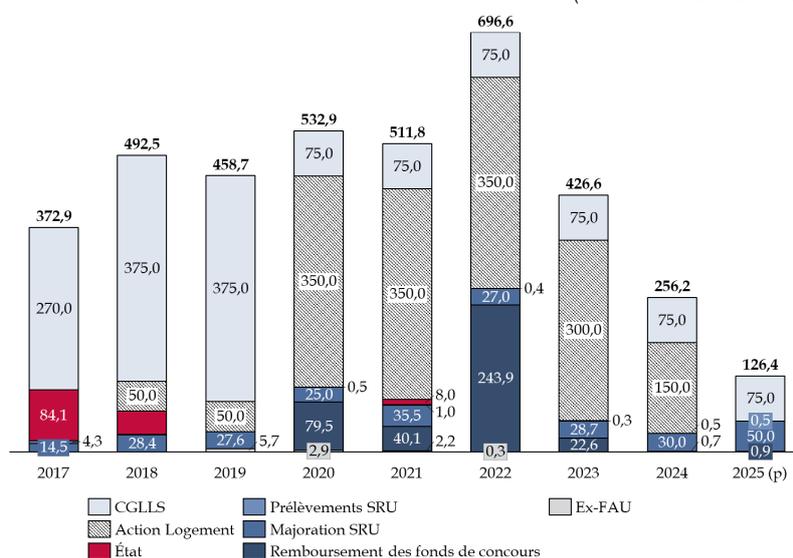
I. SÉCURISER LE FINANCEMENT DES AIDES À LA PIERRE EST URGENT, AU VU DE L'INCAPACITÉ DU FNAP À FAIRE FACE À SES ENGAGEMENTS DÈS 2026

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

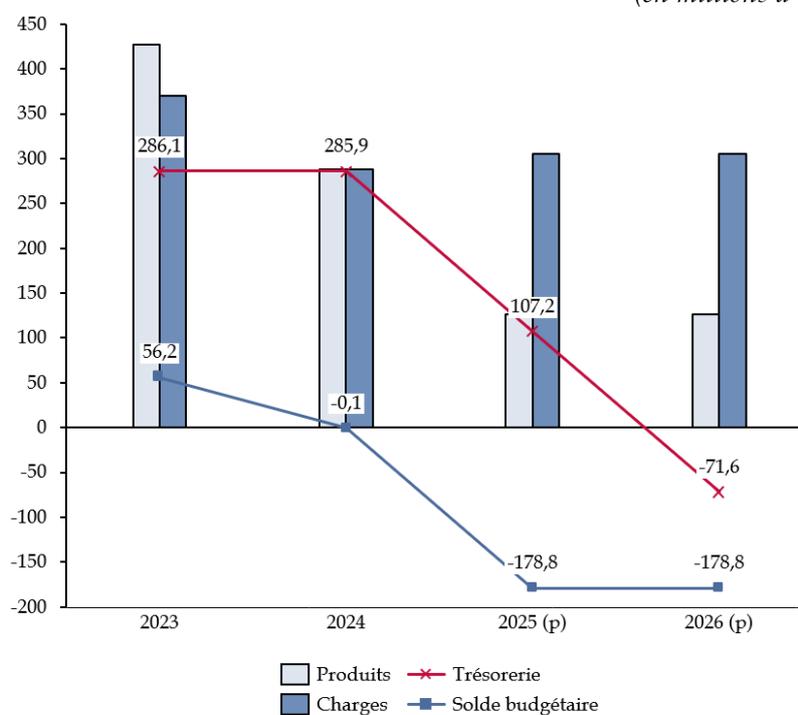
¹ Le fonds national pour le développement d'une offre de logements locatifs très sociaux (FNDOLLTS), créé en 2009, était financé par les bailleurs sociaux et participait au financement de l'amélioration et de la construction de logements sociaux en abondant un fonds de concours avant que le FNAP ne soit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

(en millions d'euros)



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.

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.

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.

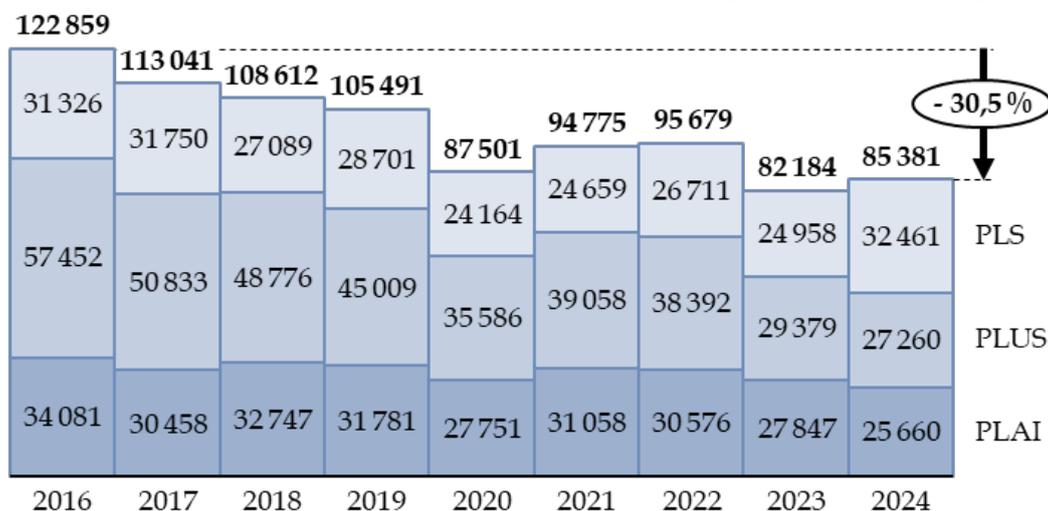
À plus long-terme, une **réflexion sur le modèle de financement du logement social est nécessaire** : cette dernière doit mobiliser les leviers budgétaires et fiscaux disponibles, questionner la typologie des prêts et s'inscrire dans la dynamique européenne de la « *task force logement* » initiée fin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

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.

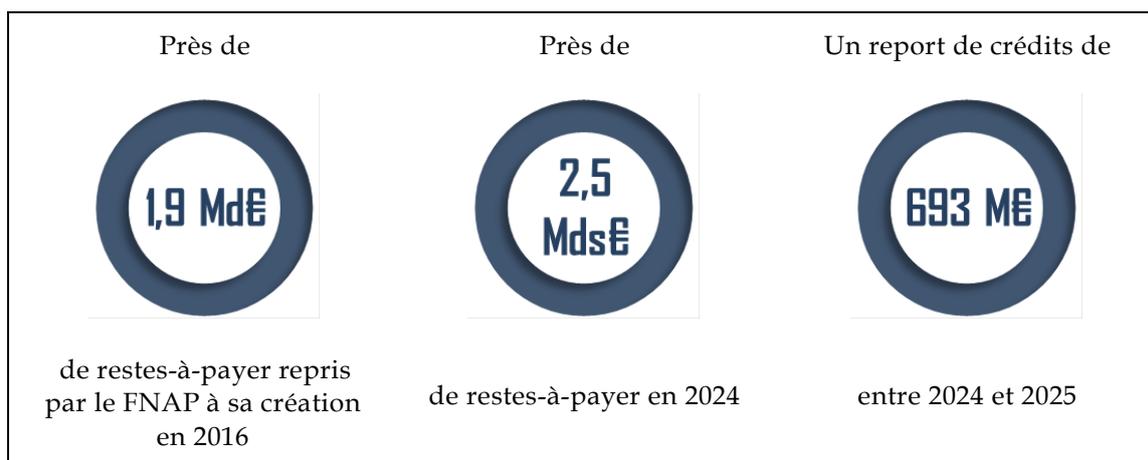
Source : commission des finances, à partir des documents budgétaires

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 %.

II. 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.

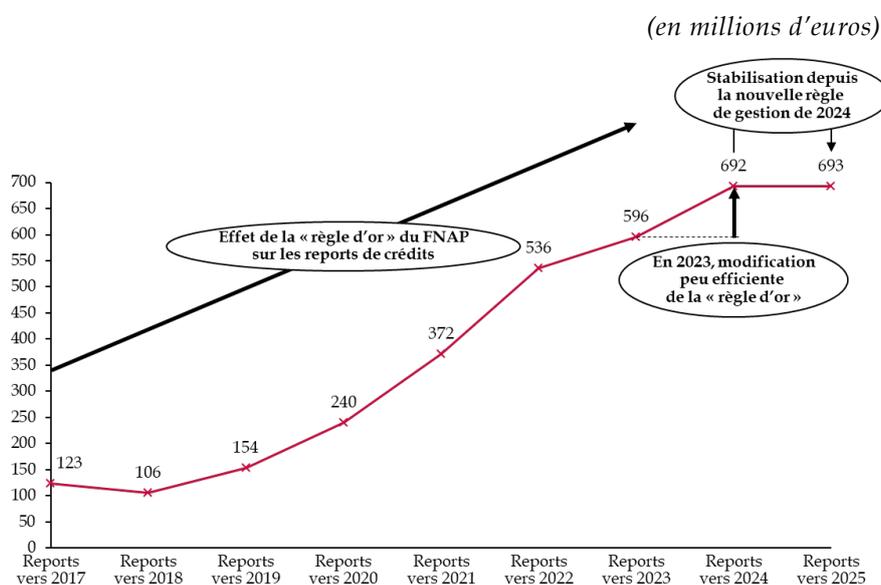


Ces **difficultés** sont dues aux **règles de gestion financière du FNAP**. Il fallait une équivalence entre les autorisations d'engagement (AE) et les crédits de paiement (CP) ouverts jusqu'en 2023. La consommation des CP ouverts étant faible, **les reports se sont accrus**.

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



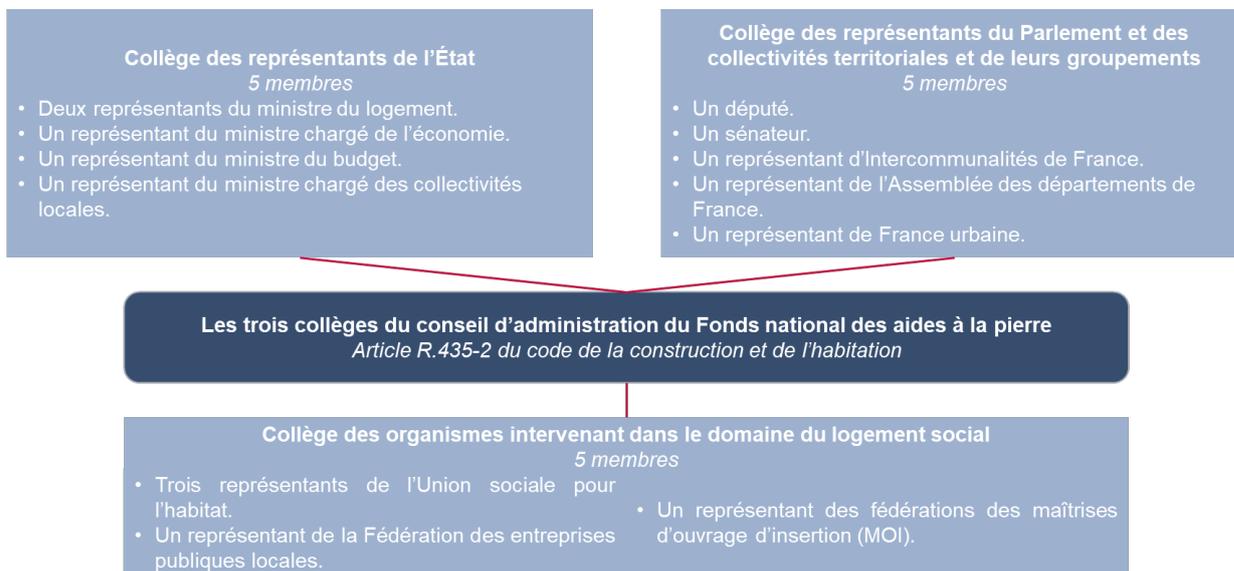
Source : commission des finances, données issues des comptes-rendus au FNAP sur l'exécution annuelle

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.

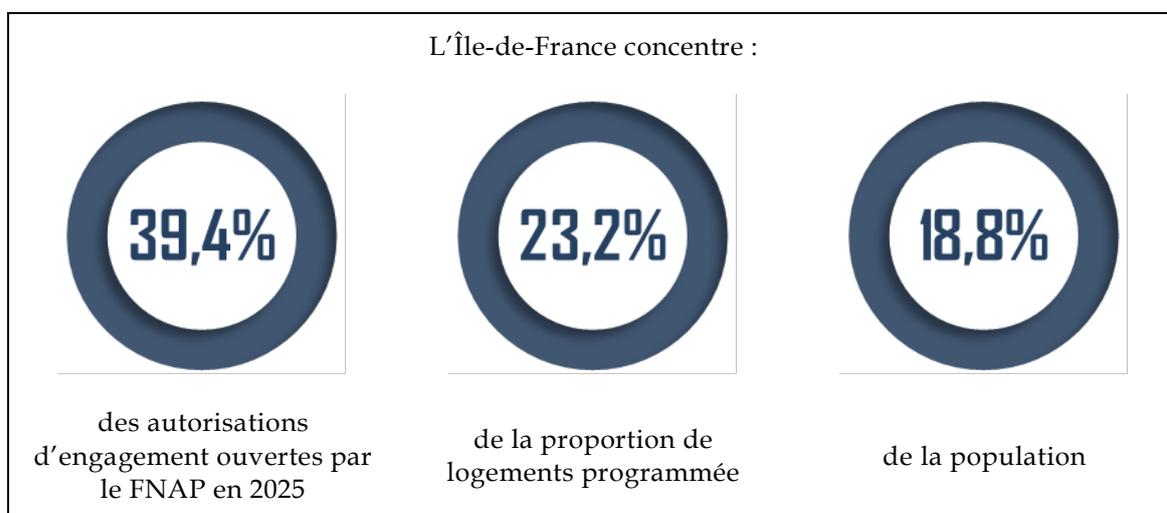
Représentation schématique des trois collèges du CA du FNAP



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.



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.**

LISTE DES RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 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*).

Recommandation n° 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)*).

Recommandation n° 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*).

Recommandation n° 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*).

Recommandation n° 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*).

Recommandation n° 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 (*bailleurs sociaux*).

Recommandation n° 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*).

Recommandation n° 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))*).

Recommandation n° 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)*).

Recommandation n° 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*).

Recommandation n° 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*).

Recommandation n° 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*).

Recommandation n° 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*).

Recommandation n° 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*).

I. PEUR SUR LE FNAP : LES AVANCÉES PERMISES PAR LE FONDS RISQUENT D'ÊTRE MISES À MAL PAR LE MANQUE DE FINANCEMENTS

A. LA CRÉATION DU FNAP DEVAIT PERMETTRE DE PÉRENNISER LE FINANCEMENT ET D'UNIFIER LA GOUVERNANCE DES AIDES À LA PIERRE

1. Le FNAP constitue un outil efficace et pilotable pour accompagner la construction du logement social

La politique de soutien au logement, en France, passe par de nombreux dispositifs qui visent à augmenter l'offre de logements et à permettre que le plus grand nombre réussisse à se loger. Par conséquent, les aides sont multiples et concernent divers leviers et acteurs.

Historiquement, l'État a mis en place un système de financement qui reposait sur des aides à la pierre : les organismes producteurs de logement bénéficiaient ainsi de subventions et de prêts qui encourageaient la production. Ce développement est à l'origine de la politique publique du logement en France. Aujourd'hui, le Fonds national des aides à la pierre (FNAP) constitue l'héritier de cette politique ancienne qui s'explique par le besoin de reconstruction consécutif à la Seconde Guerre mondiale.

Cependant, depuis 1945, le financement de la politique du logement s'est élargi au point de concerner un public toujours plus varié et de fonctionner selon des dispositifs différents.

L'inflexion principale de la politique du logement, en 1977, a été la création des aides personnelles au logement (APL). L'État, alors, intervient non plus pour structurer l'offre immobilière mais pour corriger les effets du marché et soutenir directement les plus vulnérables. Exemple typique d'une aide « de guichet », les APL représentent 16,27 milliards d'euros en 2024, dont 13,10 milliards d'euros issus de crédits budgétaires, qui représentent 70,8 % des crédits de paiement de la mission « Cohésion des territoires ». Il s'agit d'une des aides sociales les plus redistributives en France.

Dans les années 1990, d'autres aides « de guichet », c'est-à-dire des aides versées automatiquement lorsque le demandeur remplit les conditions définies par la loi et le règlement, ont vu le jour. Il s'est principalement agi de dispositifs fiscaux à destination des investisseurs privés pour les encourager à construire des logements locatifs. Dès lors, le coût pour les finances publiques de ces aides dépend du comportement des acteurs et n'est pas directement pilotable d'année en année. Les dispositifs « Pinel », « Denormandie », « Cosse », du nom des ministres qui les ont déployés, étaient fondés sur le principe d'avantages fiscaux pour les ménages qui achetaient des logements pour les louer. Coûteux, ces dispositifs cherchant à favoriser le développement de l'offre de logement, parmi lesquels on trouve

aussi le prêt à taux zéro (PTZ) à destination des propriétaires occupants cette fois, étaient estimés à 2,3 milliards d'euros¹ de dépense fiscale dans le projet de loi de finances pour 2025.

Dans ce panorama général, les aides directes à la pierre financées par le FNAP font donc figure de dispositif historique en France, dans la droite ligne de l'approche de la politique du logement par l'accroissement de l'offre, notamment sociale, dans les années 1940 et 1950. Plusieurs aspects semblent indiquer qu'un tel dispositif est vertueux et efficient :

- les aides à la pierre constituent un dispositif d'aides « contingentées », dont le coût pour le trésor public est fixé chaque année et maîtrisé par les pouvoirs publics, à l'inverse des aides « de guichet »² ;

- ces aides permettent de cibler certains types de projets et d'orienter la construction sur les produits ou les zones dans lesquelles le déséquilibre entre l'offre et la demande est le plus important, au contraire des dépenses fiscales qui ont un effet généralement uniforme sur le territoire³ ;

- l'effet d'entraînement de ces aides sur le secteur du bâtiment et des travaux publics est direct : l'argent public permet ainsi de favoriser le déploiement de l'activité économique, par effet de levier.

2. La gouvernance des aides à la pierre avant 2016 n'était pas durable

La création du Fonds national des aides à la pierre par décret, le 1^{er} juillet 2016⁴, a consisté à réunir en une seule instance les aides à la pierre qui suivaient auparavant deux circuits distincts. Sa création s'est fondée sur la promesse d'un financement paritaire des aides budgétaires pour la construction de logements sociaux, entre l'État et les bailleurs sociaux.

Avant 2016, deux systèmes parallèles coexistaient :

- d'une part, **l'État apportait des crédits budgétaires** au sein du programme 135 « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat » de la mission « Cohésion des territoires » ;

¹ Document de politique transversale « Rapport évaluant l'efficacité des dépenses fiscales en faveur du développement et de l'amélioration de l'offre de logements », annexe au projet de loi de finances pour 2025.

² Philippe Dallier, Rapport d'information fait au nom de la commission des finances sur la répartition et l'utilisation des aides à la pierre, enregistré le 3 octobre 2018.

³ Il est néanmoins possible, comme cela a été fait pour le dispositif Pinel, de s'appuyer sur des zonages fiscaux pour définir le niveau de réduction ou de crédit d'impôt auquel le bénéficiaire a le droit.

⁴ Décret n° 2016-901 du 1^{er} juillet 2016 portant création du Fonds national des aides à la pierre.

- d'autre part, **le fonds national pour le développement d'une offre de logements locatifs très sociaux (FNDOLLTS)**, créé en 2009 à l'article L. 452-1-1 du code de la construction et de l'habitation, participait au financement de l'amélioration et de la construction de logements sociaux en **abondant un fonds de concours**.

Le FNDOLLTS était conçu comme un fonds de péréquation alimenté par les bailleurs sociaux. Sa mission était de contribuer au développement et à l'amélioration du parc de logements locatifs sociaux appartenant aux organismes d'habitations à loyer modéré (HLM) et aux sociétés d'économie mixte, ainsi qu'à la rénovation urbaine.

L'emploi des crédits était arrêté par une commission de six membres, réunissant cinq représentants de l'État et le directeur général de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU).

La gestion du fonds était assurée par la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS) et ses ressources provenaient de diverses sources qui ont varié presque chaque année et étaient définies en loi de finances. Dans sa dernière année pleine de fonctionnement, en 2015, il a ainsi bénéficié :

- d'une fraction des cotisations principale et additionnelle versées par les bailleurs sociaux à la CGLLS¹ ;

- du produit de la surtaxe sur les plus-values de cessions immobilières² de plus de 50 000 euros, plafonné à hauteur de 45 millions d'euros.

Les fonds étaient consacrés pour une fraction à l'ANRU et pour une autre au développement et à l'amélioration du parc de logements locatifs sociaux.

Plusieurs difficultés ont rendu nécessaires la création d'une instance unique de répartition et de versement des aides à la pierre.

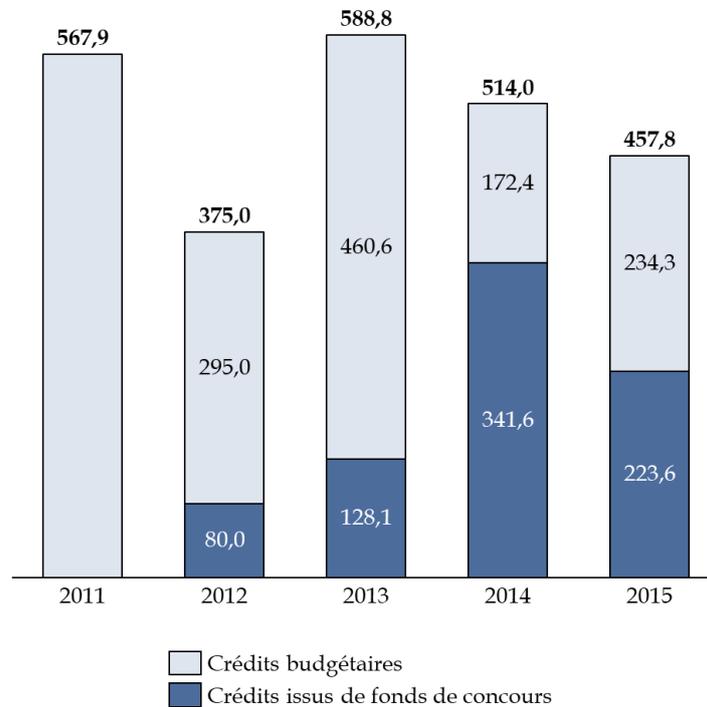
En premier lieu, les crédits budgétaires apportés par l'État dans le programme 135 n'ont eu de cesse de se réduire au long des années qui ont précédées la création du fonds, alors que les fonds de concours apportés par le FNDOLLTS étaient, à l'inverse, en croissance continue.

¹ Articles L. 452-4 et L. 452-4-1 du code de la construction et de l'habitation.

² Article 1609 nonies G du code général des impôts, version antérieure au 1^{er} janvier 2016.

Consommation du programme 135 entre 2011 et 2015 selon la nature des crédits

(en millions d'euros)



Source : commission des finances d'après les documents budgétaires

La source de financement budgétaire, entre 2011 et 2015, s'est considérablement réduite. En particulier, la disproportion entre les autorisations d'engagement et les crédits de paiement était importante : en loi de finances initiale pour 2015, 598 millions d'euros en AE avaient été ouvertes contre 279 millions d'euros en CP.

À l'inverse, la participation des bailleurs, via le FNDOLLTS, n'a cessé de croître en tendance : **il devenait donc impensable que ces derniers n'aient aucun pouvoir de décision dans l'affectation des crédits d'aide à la pierre.**

En second lieu, la Cour des comptes avait, dans ses notes d'exécution budgétaire, formulé des critiques récurrentes à l'encontre du fonds de concours recevant les crédits du FNDOLLTS. Ces critiques étaient de trois ordres :

- d'une part, le produit de la surtaxe sur les plus-values de cessions immobilières, qui abondait le fonds de péréquation, constituait un prélèvement obligatoire pesant sur des acteurs privés sans lien avec le logement social et ne pouvait donc pas venir en recettes d'un fonds de concours à moins de méconnaître le principe d'intentionnalité de la partie versante ;

- d'autre part, la commission qui g rait le fonds de p r equation ne comprenait que des représentants de l'état, au mépris du principe d'externalité à l'état de la partie versante qui régit les fonds de concours ;

- enfin, des ressources issues de prélèvements obligatoires étaient directement réaffectées au programme 135 sans être reversées au budget général, privant le Parlement de son rôle d'autorisation et de contrôle des dépenses relevant de ce programme et ne respectant pas les principes d'universalité budgétaire et de non-affectation des recettes.

3. La création du fonds, en 2016, s'est faite sur une promesse de financement paritaire du logement social

Face aux limites de l'organisation par double circuit, le FNAP a été crée par décret le 1^{er} juillet 2016, en application de l'article 144 de la loi de finances initiale pour 2016¹.

Il a ainsi permis de répondre, **en premier lieu, à la question du manque de représentativité des bailleurs et de collégialité dans les décisions d'octroi des aides à la pierre.** En effet, comme le précise l'article 144 de la loi de finances pour 2016, *« Le conseil d'administration du fonds est composé, à parité, de représentants de l'état, d'une part, et de représentants des organismes d'habitation à loyer modéré, des sociétés d'économie mixte de construction et de gestion de logements sociaux et des organismes agr es en application de l'article L. 365-2², d'autre part. Il est également composé de représentants des collectivités territoriales et de leurs groupements et de membres de l'Assemblée nationale et du Sénat. »*

Cette organisation devait refléter un financement paritaire des aides à la pierre : en intégrant dans un même fonds les bailleurs sociaux et l'état, soit les deux financeurs principaux du logement social, la promesse était celle d'un retour des participations de l' tat.

En effet, la création du FNAP s'été déroulée dans la période couverte par l'Agenda Hlm 2015-2018 signé entre l'état et l'Union sociale pour l'habitat (USH)³, dans lequel un engagement mutuel était pris pour *« maintenir des aides à la pierre à un niveau adapté aux besoins de la production »*. Le même document faisait état d'un objectif de mutualisation des moyens pour *« servir l'objectif de programmation de 120 000 logements locatifs sociaux par les organismes HLM »*.

¹ Loi n  2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016.

² Article L. 365-2 du code de la construction et de l'habitation.

³ L'USH est une association crée en 1929 qui représente 593 organismes HLM dont le rôle est triple : assurer la représentation des bailleurs sociaux au niveau national, informer, conseiller et assister les organismes adhérents ainsi qu'animer des travaux de recherche, d'analyse et d'étude sur le logement social.

En 2016, année de la création du FNAP, le nombre de décisions de financement de logements locatifs sociaux a ainsi atteint un point haut de 124 226 agréments. Les engagements de l'État et des bailleurs devaient permettre de maintenir ce niveau de production.

En second lieu, la création du FNAP a permis de répondre largement aux critiques récurrentes de la Cour des comptes vis-à-vis de l'ancien fonds de concours :

- l'intentionnalité de la partie versante est respectée puisque les bailleurs, qui abondent le fonds par l'intermédiaire de leurs cotisations à la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS), sont membres du conseil d'administration ;

- l'externalité vis-à-vis de l'État du FNAP est une réalité puisqu'il s'agit d'un établissement public administratif doté de la personnalité juridique et que l'État ne bénéficie que d'un tiers des sièges au conseil d'administration ;

- si l'universalité budgétaire n'est pas entièrement respectée, il n'en demeure pas moins que cette exception est mieux encadrée et transparente, ce qui favorise le contrôle du Parlement.

4. Le retrait du financement direct par l'État dès 2018 et le recours aux ressources d'Action Logement

La promesse d'un financement paritaire entre l'État et les bailleurs sociaux a fait long feu. En effet, dès 2018, l'État s'est retiré de la participation au FNAP, dans un **contexte général de désinvestissement dans la politique du logement.**

Ainsi, plusieurs modifications ont eu lieu, correspondant à des économies budgétaires importantes, permises par un transfert de charges supportées par l'État vers les citoyens et les bailleurs sociaux.

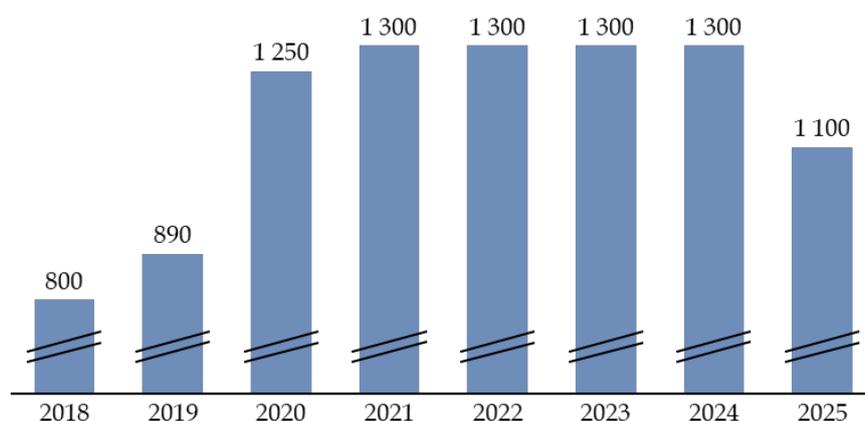
D'une part, le gouvernement a décidé de diminuer de 5 euros par mois les APL pour l'ensemble des 6,5 millions de bénéficiaires à partir du 1^{er} octobre 2017. Cette réduction, prise par voie réglementaire, a eu pour effet de réduire l'engagement de l'État en faveur du logement des Français les plus vulnérables et a constitué une première étape de retrait.

D'autre part, le gouvernement a mis en place dans la loi de finances initiale pour 2018 la réduction de loyer de solidarité (RLS). Cette dernière consiste à imposer une diminution concomitante des loyers des logements sociaux et de l'APL. Pour les locataires du parc social, il en ressort une baisse de loyer et une baisse d'APL qui rend la réforme indolore. En revanche, les bailleurs sociaux ont fortement souffert de ce transfert de charge : avec des loyers plus bas, leurs recettes ont diminué. Le coût annuel

de la RLS a augmenté pour atteindre en 2021 un plafond qui n'a été diminué qu'avec l'adoption de la loi de finances initiale pour 2025¹.

Évolution du montant de la RLS

(en millions d'euros)



Source : commission des finances, à partir des données de l'étude Perspectives de la Caisse des dépôts

Alors que la part de fonds propres nécessaire pour mener à bien la construction d'un nouveau logement social est passé, en moyenne, de 5,3 % en 2000 à 16,1 % en 2023 selon l'Union sociale pour l'habitat (USH), l'effet de la RLS a eu une incidence directe sur les capacités de construction des bailleurs.

Au niveau du FNAP, le retrait de l'État s'est d'abord manifesté par une baisse en 2017 de sa participation, avant qu'elle ne se tarisse totalement en 2018². La participation paritaire au financement du fonds n'a donc jamais été une réalité et l'État a fléchi, pour pallier sa participation au fonds, une partie des ressources d'Action Logement vers le FNAP.

Ainsi, les conventions quinquennales conclues entre l'État et Action Logement pour les années 2018 à 2022 puis 2023 à 2027 ont prévu plusieurs versements du groupe vers le FNAP, dont le dernier a eu lieu en 2024 à hauteur de 150 millions d'euros. Le plan d'investissement volontaire, signé entre l'État et Action Logement le 25 avril 2019, a de plus prévu une participation supplémentaire de 300 millions d'euros par an entre 2020 et 2022.

¹ Article 169 de la loi n° 2025-127 du 14 février 2025 de finances pour 2025.

² À l'exception d'une participation ponctuelle de 8 millions d'euros en 2021, issue de crédits du programme 364 de la mission « Plan de relance », pour le renforcement du plan de traitement des foyers de travailleurs migrants (PTFTM) et pour la création de places d'hébergement.

Crédits versés au FNAP par Action Logement depuis sa création

(en millions d'euros)

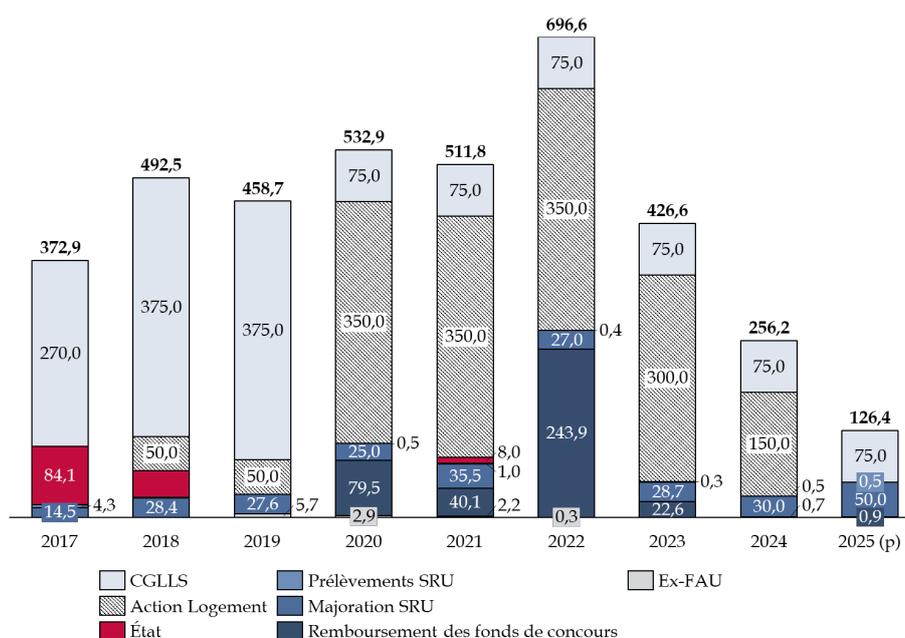
	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Montant	0	50	50	350	350	350	300	150	0

Source : conventions quinquennales entre Action Logement et l'État et Plan d'investissement volontaire d'Action Logement

Il en ressort qu'Action Logement a pallié l'absence de financement par crédits budgétaires pendant une large période.

Recettes annuelles du FNAP depuis sa création

(en millions d'euros)



Note : les prélèvements et la majoration SRU, pour solidarité et renouvellement urbains, sont les pénalités payées par les communes qui ne disposent pas du quota de logements sociaux défini par la loi SRU ; les FAU sont les fonds d'aménagements urbains, supprimés en 2017 et intégralement transférés au FNAP.

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

Depuis sa création, les recettes du FNAP proviennent de l'ensemble des partenaires. Certaines de ces recettes sont nommément prévues par la loi¹ :

- une fraction de la cotisation des bailleurs sociaux collectée par la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS). Prévue pour atteindre 375 millions d'euros chaque année, cette dernière a été réduite à 75 millions d'euros depuis la loi de finances initiale pour 2020 pour faire face à la pénurie de fonds propres des bailleurs, conséquence de la RLS ;

- des subventions et contributions de l'État par crédits budgétaires ;

- les prélèvements au titre du non-respect par les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) de leurs obligations de construction de logements sociaux prévus par la loi Solidarité et renouvellement urbains² (SRU) ;

- les majorations des prélèvements SRU pour les communes carencées, dont le montant est fixé par le préfet et peut conduire à multiplier jusqu'à cinq fois le montant des prélèvements.

Des ressources non définies précisément dans l'article L. 435-1 du code de la construction et de l'habitation ont aussi été reçues par le FNAP depuis sa création de façon ponctuelle :

- la participation volontaire d'Action Logement, qui paradoxalement a pris une part prépondérante dans le financement du fonds.

- les crédits non engagés au 27 janvier 2022 par les fonds d'aménagement urbains (FAU), supprimés par la loi « égalité-citoyenneté » du 27 janvier 2017 ; ces crédits ont été intégralement transférés au FNAP ;

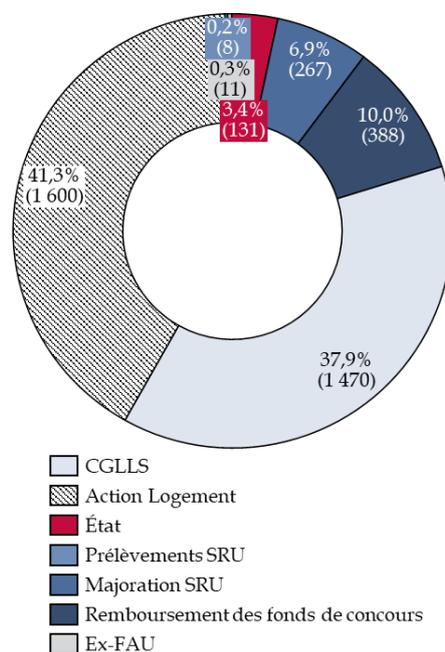
- la restitution au FNAP de crédits non consommés depuis le budget de l'État afin qu'il puisse les reprogrammer.

¹ Article L. 435-1 du code de la construction et de l'habitation, issu de l'article 144 de la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015.

² Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains.

Provenance des recettes cumulées du FNAP depuis sa création

(en millions d'euros)



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

Il ressort de cette analyse que, depuis sa création, le financement du FNAP est passé par des crédits budgétaires à hauteur seulement de 3 %, et de ressources issues de l'État¹ uniquement à hauteur de 20 %.

5. Un besoin de financement patent pour 2026 et un modèle à construire pour les années suivantes

Le premier budget rectificatif du FNAP, adopté le 7 mars 2025, met en évidence que la situation du fonds ne saurait être poursuivie au-delà de 2026 à ressources inchangée.

D'une part, le maintien de la fraction des cotisations des bailleurs à la CGLLS à hauteur de 75 millions d'euros au lieu des 375 millions d'euros prévus dans la loi ampute le fonds d'une partie importante de ses ressources.

D'autre part, l'absence de financement d'Action Logement à partir de 2025 et la non-participation de l'État par crédits budgétaires depuis 2018 rend l'équation insoluble.

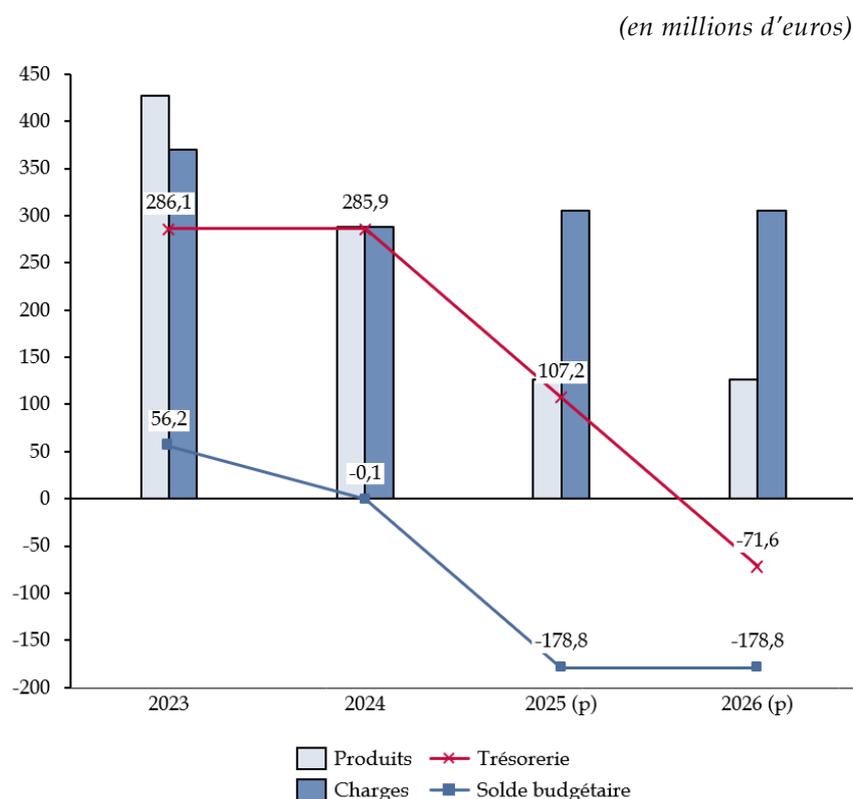
Pour 2025, les recettes du FNAP s'élèvent ainsi à 126,4 millions d'euros, alors que les crédits de paiement nécessaires à l'accomplissement de ses missions sont estimés à 305,2 millions d'euros.

¹ En ajoutant le fruit des prélèvements SRU et leur majoration.

Il en ressort un déficit prévisionnel de 178,8 millions d'euros à venir pour l'année.

En fin de gestion 2024, la trésorerie du fonds s'élevait à 286,0 millions d'euros. Son niveau s'élèverait ainsi à 107,2 millions d'euros en fin d'exercice 2025. En poursuivant à régime constant, le fonds ne serait donc plus en mesure de couvrir les besoins dès l'exercice 2026.

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



Note : le graphique montre le passage du FNAP en 2026 à une trésorerie négative - c'est-à-dire un besoin de financement incompressible - en cas de maintien des recettes et des charges au même niveau qu'en 2025.

Source : commission des finances, données FNAP

Il apparaît donc nécessaire, aujourd'hui, de trouver des nouveaux moyens pour financer le FNAP dont les missions sont nécessaires pour maintenir l'ambition de construction de logements sociaux.

Avec près de 300 millions d'euros de charges constatées depuis plusieurs années mais seulement 100 millions d'euros de ressources prévues en 2025, le FNAP fait face à un besoin crucial de nouveaux financements pour 2026, faute de trésorerie suffisante à ponctionner.

B. LES ENJEUX DU FINANCEMENT À VENIR : MIEUX GÉRER LES RESTES-À-PAYER DANS UN CONTEXTE DE CRISE DU LOGEMENT SOCIAL

1. Le mode de gestion du FNAP a eu pour conséquence la massification de restes-à-payer

a) Dès sa création, le FNAP a dû reprendre à son compte les restes-à-payer des anciens fonds concourant au logement social

Lors de la création du FNAP en 2016, les bailleurs sociaux et l'État ont conclu que le nouveau fonds reprendrait à sa charge les engagements antérieurs contractés dans les deux circuits de subvention préexistant mais n'ayant pas donné lieu à un décaissement des crédits.

En effet, lorsqu'une opération de logement social bénéficie d'une subvention, le décaissement des crédits lié à cette opération n'a pas lieu en un seul exercice mais se poursuit en général sur dix ans après l'engagement pris par le bailleur de la mener à bien. Il était donc nécessaire que l'ensemble des crédits ouverts avant la création du FNAP mais non encore versés soient repris par le fonds.

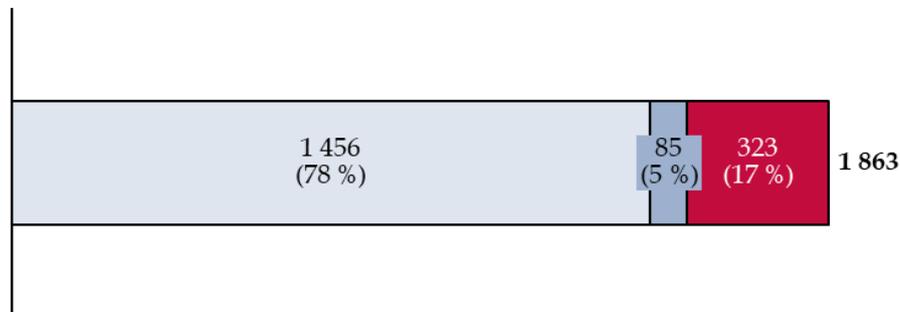
Chaque année, une partie des crédits de paiement versés par le FNAP sert donc à solder ces engagements antérieurs à sa création, jusqu'à leur terme.

Ces « restes-à-payer *ante* 2016 » avaient été évalués à 1 863 millions d'euros lors de la création du FNAP. Ils sont aujourd'hui évalués à 84,7 millions d'euros. Au titre de 2025, selon l'avenant n° 15 à la convention entre l'État et le FNAP¹, le besoin de décaissement prévisionnel pour les restes-à-payer antérieurs s'élève à 20 millions d'euros.

¹ Avenant n° 15 à la convention du 22 septembre 2016 relative au financement par le Fonds national des aides à la pierre des actions prévues à l'article L. 435-1 du code de la construction et de l'habitation.

Devenir des restes-à-payer *ante* 2016 repris par le FNAP lors de sa création

(en millions d'euros)



- Retraits d'engagements sur les engagements antérieurs à la création du FNAP
- Restes-à-payer antérieurs à la création du FNAP restants
- Restes-à-payer antérieurs à la création du FNAP soldés par le fonds

Source : commission des finances, données avenant n° 15 à la convention du 22 septembre 2016 relative au financement par le FNAP des actions prévues à l'article L. 435-1 du code de la construction et de l'habitation.

Au total, depuis 2016, le FNAP a versé 1 456 millions d'euros pour les opérations validées avant sa création, soit 78 % des restes-à-payer identifiés. Il est donc possible de constater un taux de chute¹ de près de 17 %, ce qui est tout à fait considérable et correspond bien à l'effondrement du nombre de logements sociaux agréés dans la période qui a suivi 2016. De 124 226 logements sociaux agréés en 2016, ce nombre est tombé à 85 381 en 2024.

b) Le mode de gestion et les règles financières du FNAP ont mené à un accroissement de ces restes-à-payer

(1) L'abandon en 2023 de la « règle d'or », incapable d'enrayer l'accroissement des reports de crédits

Face aux engagements massifs auxquels le FNAP faisait face lors de sa création en 2016, une « règle d'or » avait été mise en place pour tenter de limiter l'accroissement des restes-à-payer. L'article 1 du décret de création du FNAP² portait création de l'article R. 435-3 du code de la construction et de l'habitation qui détermine les prérogatives du conseil d'administration du FNAP et prévoyait cette règle.

¹ Le taux de chute correspond à la part des opérations agréées qui sont modifiées ou abandonnées et pour lesquelles les autorisations d'engagement associées sont annulées et ne donnent pas lieu à un paiement.

² Décret n° 2016-901 du 1^{er} juillet 2016 portant création du Fonds national des aides à la pierre.

Celle-ci s'énonçait ainsi : « *le montant annuel [des] 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* ».

Concrètement, cette règle a été mise en œuvre de façon légèrement différenciée entre les différents fonds de concours auxquels contribuent les crédits que verse le FNAP à l'État. Ces fonds de concours, depuis le 1^{er} janvier 2021¹, sont au nombre de deux :

- le fonds de concours n° 1-2-00479 « Contribution du FNAP à la mise en œuvre de la politique du logement – Opérations nouvelles », qui subventionne la construction de nouveaux logements sociaux ainsi que l'accompagnement et l'ingénierie sociale dans le cadre de la maîtrise d'œuvre urbaine et sociale (MOUS).

- le fonds de concours n° 1-2-00480 « Contribution du FNAP à la mise en œuvre de la politique du logement – PLAI adaptés et IML communes carencées ».

Pour le fonds de concours 479, la règle se traduisait par les modalités suivantes : si cette dernière prévoyait que le montant d'autorisations d'engagement de nouvelles opérations ne pouvait dépasser les crédits de paiement versés chaque année, dans les faits, il y avait identité entre les AE et les CP. Le FNAP demandait à l'État d'ouvrir sur ce fonds de concours autant d'AE dédiées aux aides à la pierre que de CP qu'il allait verser. En contrepartie, le FNAP s'engageait à rembourser à l'État ces crédits avec un échéancier de 7 ans.

Pour le fonds de concours 480, l'application de la règle était légèrement plus stricte puisqu'elle imposait une identité entre les AE et les CP.

Les notes d'exécution budgétaire de la Cour des comptes depuis 2017 ont régulièrement fait état des inconvénients engendrés par une telle règle.

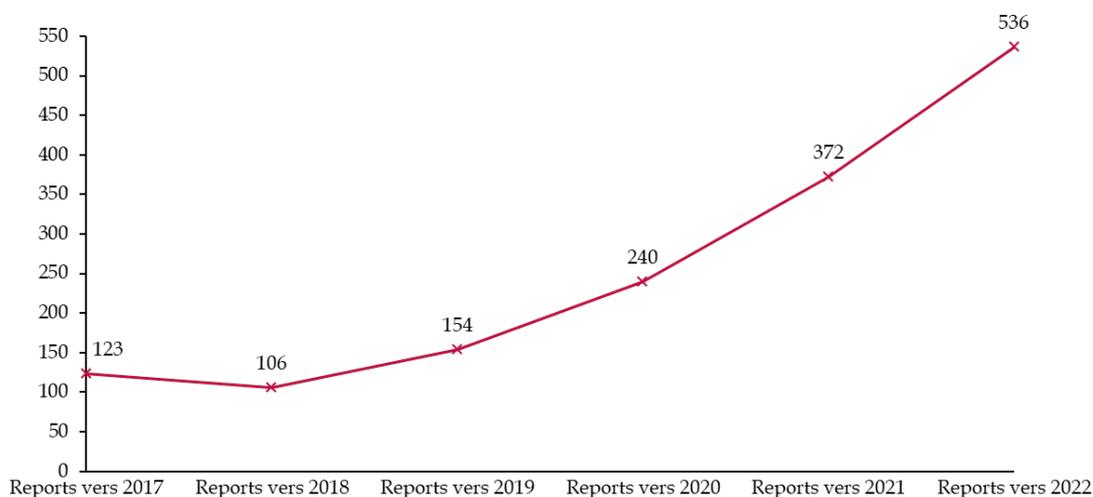
D'une part, la « règle d'or » imposait pour le FNAP le versement au budget de l'État, chaque année, d'un montant de crédits de paiement déconnecté des besoins de l'exercice. En effet, le calcul de ces derniers était fondé sur le montant prévisionnel d'engagement des nouvelles opérations. Or, l'annulation des opérations antérieures qui avaient préalablement mené à l'ouverture d'autorisations d'engagement avait pour conséquence un besoin de crédits de paiement inférieur à celui des autorisations d'engagement chaque année. Une grande partie des crédits de paiement n'était donc pas consommée.

¹ Auparavant, deux autres fonds de concours, qui ont été intégrés au fonds de concours 479, existaient : l'un retraçait les restes à payer ante 2016, l'autre le financement des actions d'accompagnement et d'ingénierie sociale dans le cadre de la maîtrise d'ouvrage urbaine et sociale (MOUS).

D'autre part, la « règle d'or » interdisait la programmation dans le budget de l'État en année N d'autorisations d'engagement reportées depuis l'année N-1. Les crédits non consommés étaient donc annulés en fin d'exercice, restitués au FNAP puis reprogrammés l'année suivante. Les reports avaient donc une tendance à augmenter d'année en année, en lien avec une masse toujours plus importante de crédits non consommés. Ceci était particulièrement visible sur le fonds de concours 480 pour lequel le décaissement en CP est très lent du fait de la complexité des opérations qu'il soutient.

Évolution des reports de crédits sur le FNAP entre 2017 et 2022

(en millions d'euros)



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

Les reports de crédits nombreux alimentaient, lorsque la « règle d'or » était en application, une augmentation des restes-à-payer puisque les AE étaient systématiquement supérieures aux CP. En 2019, les restes-à-payer s'élevaient à 1 690 millions d'euros. En 2023, ces derniers s'étaient accrus de plus de 800 millions d'euros et atteignaient 2 418 millions d'euros.

- (2) Une réforme de 2023, ajustée en 2024, a permis de stabiliser pour la première année les reports et pourrait limiter les restes-à-payer dans les années à venir

À la suite des nombreuses recommandations de la Cour des comptes pour limiter les reports de crédits sur les fonds de concours du FNAP, un travail a été entrepris pour réviser la « règle d'or » et mettre en œuvre une nouvelle gouvernance financière.

Le décret du 21 février 2023¹ a ainsi modifié l'article R. 435-3 du code de la construction et de l'habitation et renvoyé à un arrêté des ministres du logement, de l'économie et du budget la définition de la règle de gestion.

Par ailleurs, l'arrêté de gestion du 21 février 2023, qui appliquait le décret du même jour, a prévu une règle nouvelle. Le montant des versements annuels du FNAP au budget de l'État doit être supérieur ou égal :

- à la moitié du montant des actions engagées dans l'année par le FNAP, c'est-à-dire des nouvelles autorisations d'engagement ;

- et au sixième, puis au cinquième à partir de 2026, du montant des autorisations d'engagement consommées sur le fonds de concours 479 n'ayant pas encore donné lieu à un décaissement en crédits de paiement au 31 décembre de l'année précédente.

Ces deux nouvelles règles de gestion du FNAP avaient pour objectif de permettre l'ajustement des versements faits à l'État aux besoins de paiement aux bailleurs sociaux et aux collectivités délégataires des aides à la pierre tout en maintenant un haut niveau de financement des aides à la pierre pour la production nouvelle.

Cependant, malgré la modification de la règle de gestion en février 2023, les crédits non consommés et reportés d'une année sur l'autre sur le programme 135 ont continué à augmenter en 2024, indiquant que le calibrage de la règle de gestion n'avait pas permis d'atteindre l'objectif de diminution du volume de crédits reportés.

Face à ce constat, et afin de limiter la mobilisation de ressources nouvelles tant que le stock de crédits en report n'a pas diminué, la nouvelle règle de gestion n° 2 a été modifiée en septembre 2024².

Les ratios permettant de dimensionner le versement annuel du FNAP à l'État ont ainsi évolué techniquement. Le montant des restes-à-payer au 31 décembre de l'année N-1 est désormais minoré des crédits de paiement déjà disponibles sur le programme 135 mais non consommés, c'est-à-dire les reports de fonds de concours du FNAP d'une année sur l'autre.

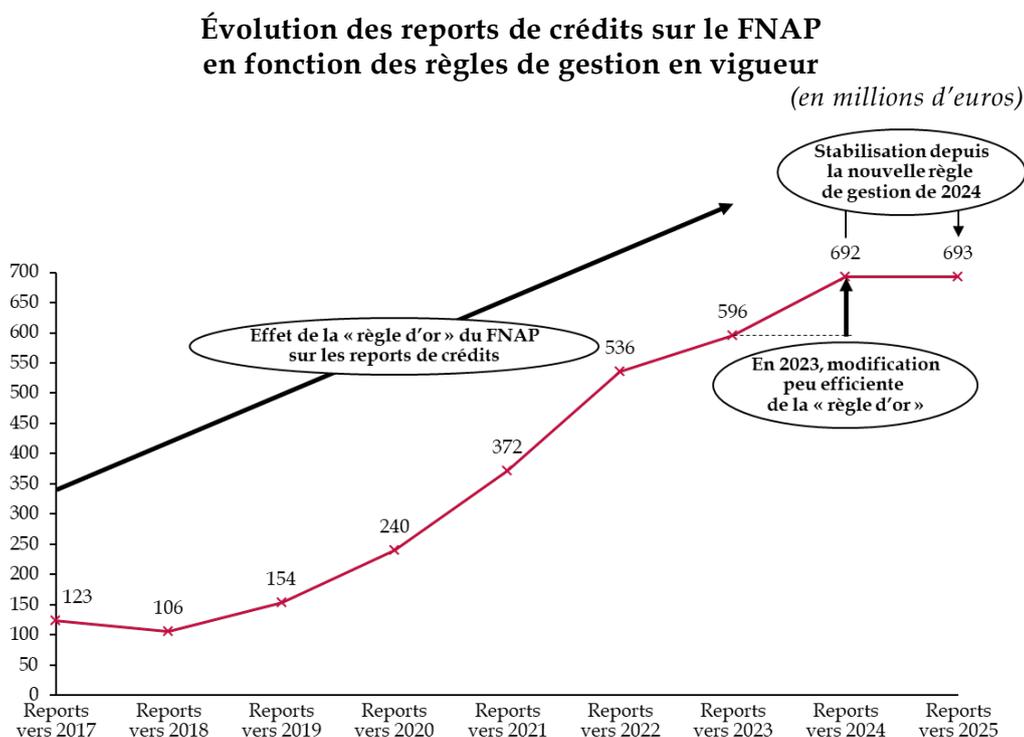
Cette nouvelle règle permet ainsi d'adapter les versements au plus près des prévisions de décaissements de l'État et de prendre en compte les reports de crédits déjà versés sur le budget de l'État mais qui n'ont pas été consommés.

En d'autres termes, les reports de crédits sur le programme 135 viennent depuis 2024 en déduction de l'abondement du FNAP à l'État. La Cour des comptes, dans sa note d'exécution budgétaire pour 2024, indique que cette réforme porte déjà ses fruits : « cette réforme de 2024 a permis d'adopter un second budget rectificatif du FNAP qui consommait davantage de

¹ Décret n° 2023-125 du 21 février 2023 modifiant les règles relatives au budget du Fonds national des aides à la pierre.

² Arrêté du 6 septembre 2024 portant modification des règles de gestion financière du FNAP.

reports accumulés sur le programme 135, puisque le versement du FNAP à l'État était inférieur à celui qui aurait prévalu sans la modification de la règle [...]. Le montant des reports de fonds de concours du programme 135 se stabilise pour la première fois en 2024, depuis plusieurs années ».



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

La modification de ces règles de gestion conduit donc à une meilleure gestion des ressources du FNAP et optimise ainsi le financement du logement social. En garantissant la soutenabilité financière du FNAP, elle assure un équilibre et renforce les marges de manœuvre financières de l'établissement.

c) *L'existence de taux de chute importants révèle la difficulté des bailleurs à mener à bien les opérations engagées et rend difficilement lisibles les restes-à-payer*

La direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) prévoit, aujourd'hui, dans les projections de décaissement de l'État pour les aides à la pierre, un taux de chute qui représente l'écart entre le montant d'autorisations d'engagement ouvertes une année N et le montant final de crédits engagés dix ans plus tard, lorsque les opérations doivent être achevées.

Le taux retenu aujourd'hui pour les projections de versement est de 12 %. Si plus de 88 % des montants prévus initialement doivent être finalement engagés, le FNAP ajoute un complément à son versement pour

l'État. Si, à l'inverse, le taux de chute est plus élevé que 12 %, le FNAP peut demander à l'État de récupérer le trop-versé.

L'enquête de la DHUP sur les taux de chute publiée en juin 2025 a montré une aggravation du taux de chute en deux ans. Ainsi, en 2022, la DHUP relevait que 6,3 % des opérations agréées deux ans plus tôt avaient été abandonnées ; en 2024, c'est 8,4 %.

Ce taux d'abandon en hausse est lié notamment aux effets des crises sanitaire et énergétique, qui ont d'une part désorganisé le secteur et, d'autre part, accru le coût des opérations.

La problématique de gestion engendrée par cette évolution des taux de chute est qu'elle brouille la lecture des restes-à-payer, comme des crédits reportés chaque année. En effet, une partie des crédits reportés comme des restes-à-payer est à terme annulée pour cause de non mise en œuvre de l'opération. Il convient par conséquent d'œuvrer à la limitation de ces taux de chute.

2. La crise du logement social et de la construction accentue la pression financière sur les bailleurs et sur l'État

a) Une explosion des demandes non pourvues dans le logement social, en lien avec le dysfonctionnement du parcours résidentiel

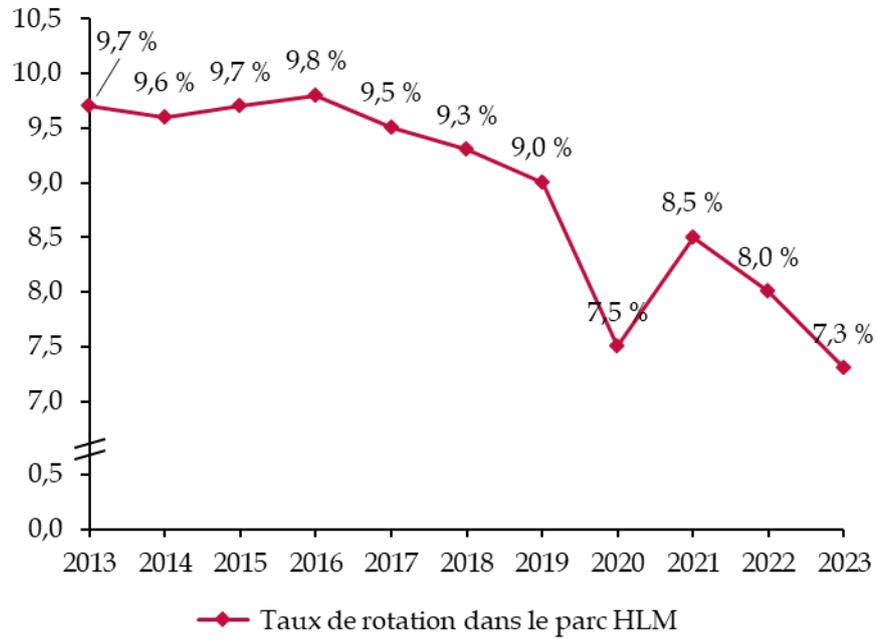
Comme l'indique le rapport de la Fondation pour le logement de février 2025, la difficulté du parc social à satisfaire la demande est désormais enracinée. Le nombre de ménages dont la demande d'accès à une habitation à loyer modéré est non pourvue est passé de 1,4 million en 2013 à 2 millions en 2017, puis à 2,7 millions en 2024.

Ceci est lié à un parcours résidentiel qui est aujourd'hui dysfonctionnel.

D'une part, les personnes qui ont réussi à intégrer le parc social semblent de plus en plus dans l'incapacité à revenir dans le logement classique. Cela se vérifie, comme l'indiquait le rapporteur spécial dans son rapport sur le projet de loi de finances pour 2025, par un effondrement préoccupant du taux de rotation dans le parc social entre 2013 et 2023.

Évolution du taux de rotation dans le parc social

(en pourcentage)

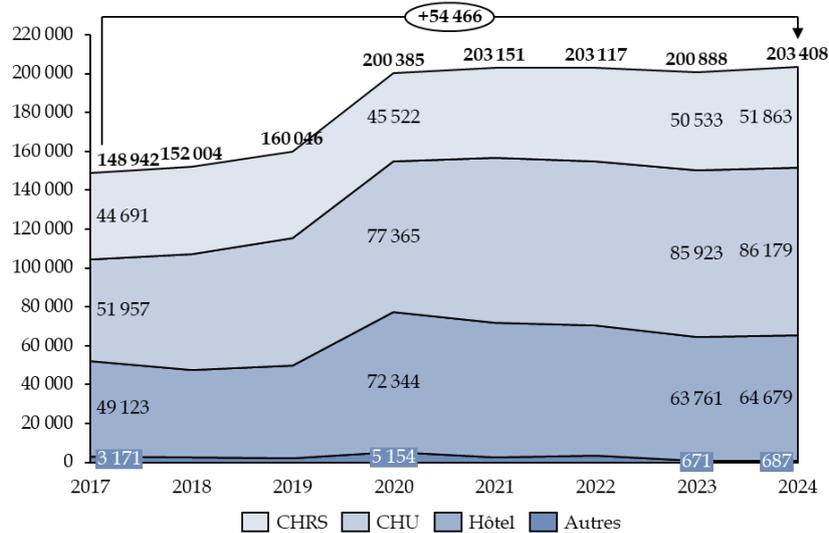


Source : commission des finances, d'après les réponses au questionnaire budgétaire

D'autre part, le manque de place dans le logement social provoque un engorgement au niveau des centres d'hébergement d'urgence : aucune place ne se libère dans le parc social, par conséquent les personnes qui en ont besoin ont plus de mal à en bénéficier et se maintiennent mécaniquement dans des solutions plus précaires.

Le constat de l'accroissement du nombre de places dans le parc d'hébergement d'urgence est ainsi logique, au vu de la difficulté pour les publics fragiles à en sortir en intégrant le parc social.

Évolution du nombre de places dans le parc généraliste d'hébergement d'urgence (en nombre de places)



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

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

b) Un déficit chronique de construction qui pénalise l'entièreté du secteur du logement social

La pression pour un maintien des aides à la pierre est en outre accentuée par la dépression forte que connaît la construction de nouveaux logements sociaux depuis près de dix ans.

En effet, alors que l'objectif de construction fixé en 2024 était de 100 000 logements sociaux agréés, seuls 85 381 agréments ont été émis, soit 85,3 % de la cible. En 2025, avec des recettes deux fois moindres pour le FNAP, le rapporteur s'étonne de l'absence de révision de la cible de logement, qui demeure à 100 000.

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

En prenant des hypothèses optimistes dans la capacité des bailleurs sociaux à mobiliser des fonds, la Caisse des Dépôts anticipe une capacité de production à long terme de 72 000 logements sociaux par an et de 80 000 réhabilitations¹. Ceci est très loin du besoin, qui avoisine plutôt les 120 000 logements par an.

Cette situation de déficit chronique de construction de nouveaux logements sociaux par rapport aux besoins doit être un signal d'alerte pour l'État : le financement du FNAP est nécessaire pour initier ces opérations nouvelles.

3. Les contraintes temporelles de rénovation énergétique des logements sociaux font peser sur les bailleurs une charge supplémentaire

La loi climat et résilience² a doté la France d'un agenda ambitieux en termes de rénovation énergétique des logements. Les bailleurs sociaux, comme les particuliers, sont concernés par ces obligations qui les mettent face à un mur d'investissement. En février 2022, Emmanuelle Cosse, présidente de l'Union sociale pour l'habitat, indiquait ainsi que le montant engagé pour les travaux par les bailleurs s'élevaient à 5 milliards d'euros par an et que ce

¹ Banque des Territoires, « Perspectives, L'étude sur le logement social », édition 2024.

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

montant devrait monter à 7,5 milliards d'euros pour atteindre les objectifs en accord avec la loi.

Pour rappel, les obligations de rénovation concernent l'ensemble des logements classés E, F et G selon la méthode du diagnostic de performance énergétique (DPE), soit 1,8 millions de HLM. Les bailleurs font face à l'échéance d'interdiction de mise en location des logements selon le calendrier suivant¹ :

- 2025 pour les logements classés G ;
- 2028 pour les logements classés F ;
- 2034 pour les logements classés E.

L'enjeu de la rénovation pour les logements sociaux est colossal et demande, d'ici à 2034, près de 100 milliards d'euros d'investissement.

En 2023, le FNAP a ouvert une enveloppe de 200 millions d'euros pour financer la rénovation de 37 277 logements locatifs sociaux. 900 de ces logements faisaient partie de l'expérimentation du dispositif « seconde vie », qui vise à accompagner financièrement les interventions lourdes sur le patrimoine existant pour lui redonner des propriétés équivalentes à celles de la construction neuve.

Cette enveloppe représentait 27 % du total des autorisations d'engagement de 741 millions d'euros prévu au budget rectificatif du 2 mars 2023 du FNAP. À la fin de l'exercice 2023, 179,2 millions d'euros de ces autorisations d'engagement avaient été consommées.

Malgré le succès de cette nouvelle enveloppe, qui correspond à un besoin pressant des bailleurs, cette dernière n'a pas été renouvelée après 2023. En 2024, la gestion de la rénovation des logements sociaux a eu lieu en dehors du FNAP et il devrait en être de même en 2025, aucun engagement au sein du FNAP n'étant prévu pour la rénovation.

Si les contraintes financières qui pèsent sur le FNAP peuvent expliquer ce choix, il n'en demeure pas moins que les échéances de rénovation font peser une contrainte supplémentaire sur les bailleurs.

¹ Article 160 de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

C. LA NOUVELLE GOUVERNANCE DES AIDES À LA PIERRE PERMISE PAR LE FNAP CONSTITUE UNE AVANCÉE REMARQUÉE

1. Une nouvelle gouvernance depuis 2016 saluée par les différents membres du conseil d'administration

a) Un dialogue renforcé entre les parties prenantes

L'existence de deux circuits de financement avant 2016, l'un porté par des crédits budgétaires, l'autre par la péréquation entre bailleurs, rendait plus difficile la coordination entre les acteurs pour le déploiement de la politique du logement social.

La grande avancée portée par la création du FNAP a donc consisté à réunir dans une seule instance l'ensemble des financeurs et délégataires des aides à la pierre. Le conseil d'administration du fonds, en effet, est composé de quinze personnes qui sont réparties équitablement en trois collèges : cinq représentent l'État, cinq les organismes intervenant dans le domaine du logement social et cinq le Parlement et les collectivités territoriales et leurs groupements.

L'article R. 435-2 du code de la construction et de l'habitation précise l'origine de chacun des membres de chaque collège :

Pour l'État, deux administrateurs représentent le ministre chargé du logement¹, un représentant le ministre chargé de l'économie², un représente le ministre chargé du budget³ nommé et un dernier représente le ministre chargé des collectivités territoriales⁴. L'ensemble de ces administrateurs sont nommés par leur ministre.

Le collège de l'État représente donc bien l'ensemble des ministères concernés par le suivi de cette politique, qui mêle enjeux techniques du logement, enjeux de financement et territorialisation des aides.

Le collège des organismes intervenant dans le domaine du logement social est composé de :

- trois représentants de l'Union sociale pour l'habitat (USH), désignés par cette dernière ;

- un représentant de la fédération des entreprises publiques locales (EPL), désigné par cette dernière ;

¹ Issus de la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP), incluse dans la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN).

² Issu de la direction générale du Trésor (DGT).

³ Issu de la direction du budget (DB).

⁴ Issu de la direction générale des collectivités territoriales (DGCL).

- un représentant des fédérations des organismes agréés en application de l'article L. 365-2 du code de la construction et de l'habitation, désigné par ces dernières.

De la même façon, les différents mouvements du secteur HLM sont représentés. L'USH regroupe quatre familles d'organismes HLM ainsi qu'une fédération des associations régionales d'habitat social. Elle est ainsi représentative du mouvement dans sa diversité. Les entreprises publiques locales participent aussi à la mise en œuvre de la politique du logement social en étant ancrées territorialement. Les EPL immobilières sont des bailleurs sociaux mais sous une forme juridique différente. Enfin, les organismes de maîtrise d'ouvrage d'insertion (MOI) agréés en application de l'article L. 365-2 du code de la construction et de l'habitation correspondent à des organismes qui œuvrent pour le logement des personnes les plus défavorisées.

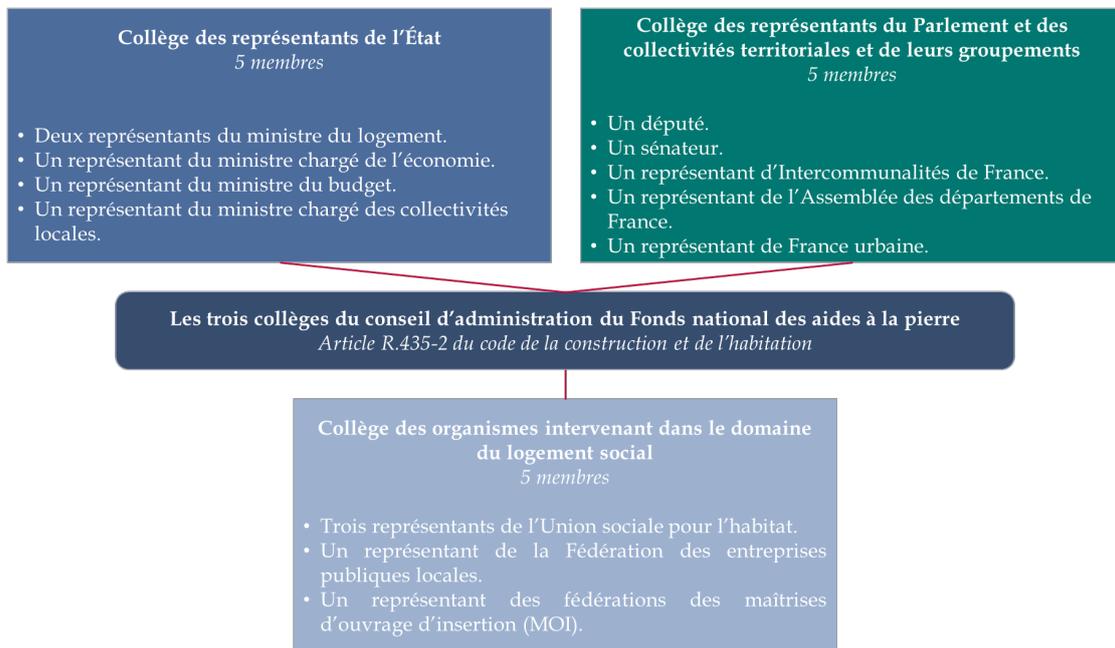
L'ensemble du spectre des bailleurs sociaux, selon les publics visés et les formes juridiques qu'ils peuvent prendre, est donc représenté.

Enfin, le collège des représentants du Parlement et des collectivités territoriales et de leur groupement est constitué comme suit :

- un député désigné par l'Assemblée nationale ;
- un sénateur désigné par le Sénat ;
- un représentant d'Intercommunalités de France désigné par cette dernière ;
- un représentant de l'Assemblée des départements de France, désigné par cette dernière ;
- un représentant de France urbaine, désigné par cette dernière.

Ceci permet de rassembler à la fois une vision nationale de la représentation citoyenne et des points de vue plus locaux de la part des associations d'élus représentées. En particulier, la présence de représentants des départements, des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et des grandes aires urbaines est stratégique : ce sont particulièrement ces échelons qui sont délégataires des aides à la pierre.

Représentation schématique des trois collèges du conseil d'administration du Fonds national des aides à la pierre



Source : commission des finances

L'ensemble des auditions menées par le rapporteur a montré que **les membres du conseil d'administration (CA) étaient satisfaits de la possibilité de dialogue unifié** que ce dernier permet.

L'USH indique ainsi porter « *un regard positif sur l'organisation du dialogue partenarial au sein du FNAP, et la garantie d'un partage transparent, en temps réel des informations entre les différentes parties prenantes* ». Les entreprises sociales de l'habitat, membres de l'USH, saluent de même la transparence plus grande pour tous les acteurs sur le fonctionnement des agréments.

La clarification de la gestion des aides a été remonté aussi par la fédération des entreprises publiques locales.

Ce constat positif est aussi partagé par les membres du collège des élus et représentants des collectivités, qui saluent, comme Intercommunalités de France, l'esprit de co-construction et de redistribution porté par le CA, porteur d'une approche partenariale. Les deux élus nationaux, Mme la députée Sandrine Nosbé et Mme la sénatrice Marie-Laure Phinéra-Horth, ne sont membres du CA du FNAP que depuis 2024. Ces dernières ne peuvent apprécier l'évolution permise par la création du fonds mais ne font pas remonter de difficultés dans le dialogue.

Les représentants de l'État et le cabinet de la ministre du logement, enfin, font état d'un dialogue constructif au sein du CA. La DHUP indique ainsi que la création du FNAP, qui visait « *à associer plus étroitement les bailleurs, les élus, les parlementaires et les collectivités locales à la définition des orientations*

pour la répartition des aides à la pierre et la programmation du logement social, à travers un outil de mutualisation de ressources différentes », a atteint cet objectif.

Plusieurs acteurs ont indiqué des fruits concrets de ce travail partagé au sein du CA du FNAP.

Ainsi, l'USH mentionnait la mise en place, dès octobre 2017, de groupes de travail internes au FNAP. Ces derniers ont travaillé sur :

- la détermination des objectifs en nombre de logements à notifier en régions ;
- la traduction de ces objectifs en enveloppe financière ;
- le questionnement des méthodes de répartition en vigueur.

Ces groupes de travail ont conduit, par exemple, à la suppression de la prime spécifique pour la région Île-de-France et de l'enveloppe affectée à la surcharge foncière. De même, cela a permis d'inclure de nouveaux critères pour la répartition des objectifs en nombre de logements et des moyens financiers, notamment des indicateurs reflétant la tension de la demande et le niveau de pauvreté.

Enfin, la DHUP montrait aussi que l'engagement de crédits pour l'expérimentation « seconde vie » en 2023 avait été le fruit de propositions de l'USH discutées avec l'ensemble des membres. Le dispositif a été pérennisé en loi de finances pour 2024, malgré sa gestion hors FNAP.

b) Un système de répartition des aides entre les régions qui s'appuie sur la remontée d'informations depuis les territoires

Une des améliorations portées par le FNAP¹ remontée en outre par les différentes auditions menées par le rapporteur consiste en la mise en œuvre d'une méthode fondée sur les besoins locaux.

Ainsi, la programmation des aides à la pierre s'effectue d'année en année par la mobilisation de l'ensemble des échelons des administrations de l'État déconcentrées. Fondé sur des enquêtes et des échanges bilatéraux réguliers, ce processus de remontée des besoins se déroule dans l'année qui précède la programmation.

Les directions départementales des territoires et de la mer² (DDTM) échangent en année N-1 avec les opérateurs de logement social et les collectivités locales pour recueillir les intentions de dépôt de projets pour l'année à venir.

¹ La DHUP indique que cette méthode a été mise en œuvre dès 2013. Cependant, l'unification de la gouvernance du FNAP a permis à l'ensemble des acteurs de bénéficier de cette méthodologie commune.

² Ou directions départementales des territoires (DDT) dans les départements non côtiers.

Les perspectives de production de logements sont agrégées et fiabilisées. Lorsque cela est nécessaire, les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) et la direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement (DRIHL) redressent les objectifs en tenant compte de plusieurs aspects :

- les dynamiques locales pluriannuelles ;
- la cohérence des objectifs de production avec les obligations issues de la loi solidarité et renouvellement urbains (SRU)¹ ;
- le respect des documents de planification comme le schéma régional de l'habitat et de l'hébergement² (SRHH) ou les programmes locaux de l'habitat³ (PLH).

L'administration centrale recueille ainsi les données transmises et prépare la programmation nationale qui est adoptée en fin d'année N-1 par une délibération du conseil d'administration du FNAP. Cette programmation fixe les objectifs nationaux et procède à leur notification aux régions. La répartition annuelle est modulée en fonction des priorités nationales discutées dans le cadre des groupes de travail du FNAP.

Les priorités nationales actuelles remontées par la DHUP dans les réponses faites au rapporteur sont principalement de deux ordres.

D'une part, depuis 2023, l'exercice de programmation nationale de l'offre nouvelle s'articule avec le calendrier de finalisation des contractualisations du Nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU). En effet, l'année 2026 est le dernier exercice au cours duquel l'allocation de financements dans le cadre du NPNRU pourront avoir lieu.

Par conséquent, l'objectif annuel global de chaque région est déterminé en retranchant de l'objectif théorique d'offre nouvelle les objectifs de reconstitution à réaliser dans le cadre du NPNRU. Cette méthode vise à permettre de réaliser concomitamment les programmations en offre nouvelle et en reconstitution de l'offre.

¹ En application de l'article 55 de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, les communes de plus de 3 500 habitants – et de 1 500 habitants dans l'agglomération parisienne – appartenant à des agglomérations ou intercommunalités de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants doivent disposer de 25 % de logements sociaux au sein de leur parc de résidences principales, ou 20 % dans les territoires moins tendus.

² Le SRHH est un schéma spécifique à l'Île-de-France qui effectue un diagnostic du logement et de l'habitat, fixe des objectifs globaux et leur déclinaison territoriale au niveau des intercommunalités ainsi que des indicateurs pour le suivi de sa mise en œuvre.

³ Les programmes locaux de l'habitat (PLH) sont des documents stratégiques d'orientation, de programmation et de mise en œuvre de la politique locale de l'habitat sur le territoire intercommunal. Ils sont élaborés par les EPCI compétents en matière d'habitat pour une durée de six ans et déclinent les réponses locales à apporter aux besoins en matière d'habitat et d'hébergement.

D'autre part, le FNAP cherche à garantir pour chaque région une production minimale de logements très sociaux. Ainsi, pour la programmation 2025, un plancher est fixé à 31 % pour les PLAI¹ et un plafond à 30 % pour les PLS².

La majorité des membres du CA auditionnés par le rapporteur ont fait **état de leur satisfaction** devant cette logique de remontée d'information qui permet un **dialogue continu dans la programmation**.

c) L'assouplissement du redéploiement des aides en cours de gestion

La création du FNAP a facilité, depuis 2016, le redéploiement des crédits entre les régions et entre les bailleurs en fonction de l'avancée effective des travaux.

Pour commencer, au printemps de l'année N, le CA du FNAP vote un budget rectificatif au printemps de l'année N, notamment afin de tenir compte des reliquats d'autorisations d'engagement non consommées par les collectivités délégataires des aides à la pierre. Ceci donne lieu à un premier redéploiement de crédits.

Ensuite, au cours de l'année de gestion, deux enquêtes de suivi permettent de fiabiliser les perspectives d'atterrissage en matière d'agrément, afin d'ajuster si nécessaire la répartition des enveloppes entre les régions.

Enfin, le président du FNAP est autorisé par le CA, chaque année, à procéder à des modifications de la programmation en cours d'exécution.

La dernière délibération³, dans la continuité de celles de l'année dernière, permet au président d'ajuster les financements et objectifs selon certaines limites. Ainsi, le président peut :

- redéployer les crédits et les objectifs entre régions dans un maximum de 10 % du total des autorisations d'engagement ouvertes ;

- modifier la répartition des crédits consacrés à la production neuve vers le financement des opérations de démolition sous un plafond de 1 % de l'enveloppe ouverte ;

- rediriger dans la limite de 1 500 000 euros une partie des crédits consacrés à la production neuve vers le financement d'actions annexes d'accompagnement et d'ingénierie sociale dans le cadre de maîtrise d'œuvre urbaine et sociale (MOUS) ;

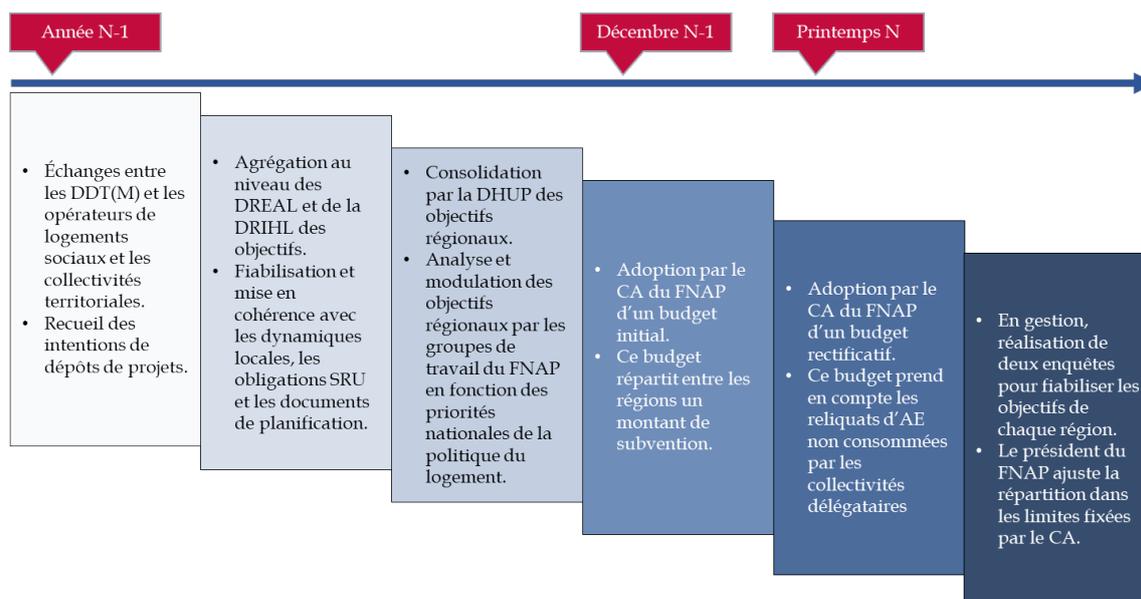
¹ Les logements PLAI, pour prêt locatif aidé d'intégration, sont destinés aux ménages en grande précarité.

² Les logements PLS, pour prêt locatif social, sont attribués aux candidats locataires ne pouvant prétendre aux locations HLM, mais ne disposant pas de revenus suffisants pour se loger dans le privé.

³ Délibération du CA du FNAP n° 2024-8 du 12 décembre 2024 portant budget initial pour 2025.

- répartir territorialement les enveloppes conservées en réserve nationale, notamment l'enveloppe de soutien aux opérations financées en communes carencées suite à la mobilisation du droit de préemption urbain par le préfet.

Schéma de la méthode de programmation annuelle et de correction en cours d'exercice des objectifs régionaux du FNAP



Source : commission des finances

Le rapporteur salue ce fonctionnement souple qui donne une latitude en gestion pour redéployer efficacement les crédits ouverts en fonction de la réalité des opérations sur le terrain, à l'unisson de certains membres du CA comme la fédération des entreprises sociales pour l'habitat (ESH).

d) Un système d'octroi des aides au niveau local qui repose sur le préfet et les collectivités délégataires des aides à la pierre

Une fois les fonds répartis entre les régions, l'État ouvre les autorisations d'engagement (AE) préalables du montant inscrit dans l'avenant en vigueur à la convention entre l'État et le FNAP. C'est cette convention qui régit les relations financières entre les deux acteurs.

Ensuite, l'administration centrale délègue ces AE à chaque direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) en fonction de la répartition votée par le conseil d'administration. La répartition des crédits de paiement est réalisée suivant les prévisions de décaissement remontées par les services déconcentrées et ajustées au besoin au niveau national, selon la procédure indiquée au point précédent.

Une fois parvenus au niveau des DREAL, les crédits sont délégués aux directions départementales des territoires et de la mer (DDTM), en fonction de la répartition actée au sein des comités régionaux de l'habitat et de l'hébergement (CRHH).

Le CRHH, outil local de répartition des financements du FNAP

Prévus par l'article L. 364-1 du code de la construction et de l'habitation, les Comités régionaux de l'habitat et de l'hébergement (CRHH) sont les instances de concertation au niveau régional de l'ensemble des acteurs intervenant dans le domaine de l'habitat et de l'hébergement.

Les CRHH émettent des avis sur différents thèmes comme la satisfaction des besoins en logement de toutes les catégories de population, les orientations de la politique de l'habitat dans la région, la programmation annuelle des aides publiques au logement sur la base des dotations de l'État notifiées dans la région, les modalités d'application qui régissent l'attribution des logements sociaux ainsi que les politiques menées dans la région en faveur des populations défavorisées et des populations immigrées.

Il est présidé par le préfet de région, à l'exception de l'Île-de-France où le CRGG est co-présidé par le préfet de région et le président du Conseil régional.

Dans le cadre des crédits du FNAP, le CRHH est l'instance dans laquelle les crédits sont répartis entre les préfets de département qui délèguent à leur tour, le cas échéant, aux territoires sous gestion délégué.

Le préfet propose une déclinaison entre les territoires de gestion de l'enveloppe d'autorisations d'engagement que l'administration centrale lui notifie. Une fois validée, cette déclinaison est mise en œuvre au niveau plus fin.

La répartition locale des aides dépend des orientations que les CRHH souhaitent donner à la production. Ainsi, certaines régions ont mis en place des zonages spécifiques fondés sur la tension et les perspectives de développement, comme Bretagne ou les Pays de la Loire. D'autres régions ciblent certains modes de production, comme les Hauts de France qui encouragent le modèle d'acquisition-amélioration. Enfin, des régions préfèrent cibler certaines communes. En Provence-Alpes-Côte d'Azur et en Île-de-France, les communes déficitaires du point de vue des ratios SRU sont ciblées plus particulièrement.

Source : commission des finances, à partir des réponses aux questionnaires du rapporteur

La répartition infrarégionale, une fois adoptée en CRHH, suit alors deux logiques :

- soit les territoires destinataires des subventions ne sont pas délégataires des aides à la pierre, auquel cas le préfet de département est responsable de répartir les crédits en fonction du déroulé des opérations ;

- soit les territoires destinataires bénéficient d'une délégation de compétence des aides à la pierre¹, auquel cas le préfet de département et les présidents de territoires délégataires signent un avenant à la convention de délégation en précisant les objectifs et les moyens pour l'année.

La procédure de délégation aux territoires présentée diffère légèrement entre les régions, mais reprend habituellement le même schéma.

Une fois l'avenant signé entre l'État et le président du territoire délégataire, l'État délègue 80% des crédits, ce qui permet d'ajuster en cours de gestion les 20 % restants. Si l'objectif de construction peut-être atteint, voire dépassé, les crédits non délégués le sont par un nouvel avenant de fin de gestion. A l'inverse, si les objectifs risquent de ne pas être atteints, les crédits sont redirigés vers d'autres projets.

Ce système souple, proche de celui au niveau national, permet un redéploiement des crédits si certains territoires dépassent leurs perspectives.

Le système de délégation est néanmoins relativement lourd : la convention de délégation initiale est signée pour six ans, et fait l'objet d'un avenant annuel précisant les objectifs et moyens pour l'année ainsi que d'un avenant de fin de gestion, soit au minimum deux avenants par an. Ces avenants font l'objet d'une validation par les conseils communautaires qui peut allonger significativement les délais sur certains territoires. Comme l'indique la DHUP, selon les calendriers de CRHH et de conseils communautaires, les avenants peuvent n'être signés qu'en juin et les crédits délégués en juillet d'une année N, ce qui retarde la livraison des crédits.

Au bout du processus, les aides à la pierre sont versées aux bailleurs sociaux. Dans les collectivités délégataires, ces derniers bénéficient, outre les aides du FNAP, des engagements pris par les collectivités à la livraison des logements.

e) La prégnance de l'État sur la répartition des aides demeure, menant à de possibles améliorations dans la prise en compte des réalités locales

En vertu de l'article R. 435-8 du code de la construction et de l'habitation, « le ministre chargé du logement met à disposition de l'établissement à titre gratuit les moyens humains et matériels nécessaires [au fonctionnement du conseil d'administration du FNAP] ».

Par conséquent, l'ensemble des documents préparatoires aux conseils d'administration du FNAP sont produits par l'administration centrale, en l'occurrence la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP). Le lien avec les besoins locaux est en outre mené entre l'administration centrale et l'administration déconcentrée, ce qui a pour conséquence d'avoir

¹ Cette délégation de la compétence des aides à la pierre a été mise en œuvre depuis la publication de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

une chaîne d'expression des besoins entièrement gérée par la fonction publique d'État.

Certains auditionnés par le rapporteur ont ainsi fait part d'un **non-choix de la part de l'État entre décentralisation et déconcentration de la gestion des aides à la pierre**. Si la délégation de compétence est en effet encouragée et semble une solution efficace sur le terrain, la remontée d'information et la préparation des réunions du FNAP demeure très liée à l'administration de l'État.

Intercommunalités de France fait ainsi remonter que les réunions du conseil d'administration sont fondées sur une approche descendante de l'administration vers les membres du CA. Ainsi, il s'agit souvent de présentations faites par les services de l'État sur lesquelles il est difficile d'apporter des observations.

Le rapporteur souhaite ainsi que soient explorées des pistes pour que la prise en compte des réalités locales et les possibilités de dialogue au sein du CA soient mieux mises en œuvre.

2. Le suivi centralisé des aides offre une vision globale qui manque cependant de précision

a) Le rassemblement en un fonds unique des diverses solutions d'aides précédentes facilite la lecture de l'effort de la Nation en faveur du logement social

L'avantage principal du FNAP a consisté en l'unification de l'ensemble des aides à la pierre. Le rapporteur salue cette évolution qui permet d'apporter une lisibilité plus grande à la politique du logement et de l'effort de la Nation pour le logement social.

En effet, la politique du logement suit une double logique :

- une logique d'abord nationale au vu de l'enjeu d'aménagement du territoire et d'accès de l'ensemble des citoyens à un logement¹ ;

- une logique locale, puisque l'incarnation concrète des projets d'offre nouvelle, de rénovation ou de réhabilitation de logements sociaux s'insère dans un écosystème de proximité et doit prendre en compte les contraintes qui y sont associées.

L'équilibre entre ces deux logiques est en grande partie atteinte par le FNAP, qui réunit l'ensemble des aides à la pierre dans un seul fonds dont la programmation s'appuie sur des remontées locales.

¹ Le préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 dispose, en son paragraphe 10, que « La Nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement ». De ce principe découle le droit au logement opposable, consacré par 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.

b) Depuis 2023, un guichet numérique unique pour la demande et le suivi des aides facilite leur gestion

La mise en œuvre concrète du travail de centralisation du suivi des aides à la pierre a connu, en avril 2023, une avancée que le rapporteur salue.

Avant cette date, le suivi des opérations de production de logements locatifs sociaux était fragmenté entre de nombreux acteurs. Plusieurs outils informatiques distincts étaient nécessaires pour accompagner ce suivi.

En particulier, les systèmes d'information SPLS-Galion et EcoloWEB, étaient utilisés, l'un pour les aides à la pierre, l'autre pour l'exploitation informatisée des conventions et des loyers et correspondaient à deux plateformes distinctes qui empêchaient de suivre le devenir des logements sociaux, de leur production jusqu'à leur sortie du parc social.

L'ensemble des données et opérations présentes dans ces deux applications ont été transférées dans le système d'information des aides à la pierre (SIAP), qui permet désormais aux bailleurs sociaux, dès le début de l'exercice de programmation, de se connecter pour déposer de manière dématérialisée leurs projets de demandes de financement et de convention APL, et d'y récupérer les décisions de financement et les conventions des opérations passées.

Mis en œuvre d'abord par une expérimentation à grande échelle dans six régions de France métropolitaine, le déploiement du SIAP a été organisé pendant l'été 2022. L'ensemble des acteurs de la production de logements sociaux ont été consultés pour permettre des adaptations de la plateforme et répondre aux besoins des territoires et des bailleurs. Une vingtaine de mises à jour ont depuis été déployées depuis son lancement.

Aujourd'hui, les services instructeurs, les collectivités délégataires des aides à la pierre et les services de l'État peuvent instruire les demandes de financement :

- soit directement via le SIAP, qui par ailleurs intègre les dernières évolutions de la réglementation, notamment la forfaitisation, la simplification de l'octroi des aides et les nouvelles aides à la rénovation ;

- soit via leurs propres outils d'instruction qui dialoguent avec la plateforme par le biais d'une interface.

c) Les difficultés de suivi des aides dans les territoires où les aides à la pierre sont mises en œuvre par des collectivités délégataires

Le rapporteur souligne cependant que l'unification des aides à la pierre dans un fonds unique et le déploiement d'une interface numérique commune n'est pas suffisant pour s'assurer d'une répartition équitable et efficace entre les territoires.

Lors de ses échanges avec la DHUP, il est ainsi apparu que le suivi précis des aides à la pierre dans les territoires où la compétence est déléguée n'est aujourd'hui pas possible. En effet, l'application Chorus, interconnectée au SIAP, permet de fiabiliser le suivi financier des opérations lorsque l'administration déconcentrée déploie des aides : les restes-à-payer par opération peuvent ainsi être obtenus dans ces territoires.

En revanche, il n'est pas possible d'obtenir les mêmes informations dans les territoires sous gestion déléguée. Le décaissement des crédits de paiement aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et aux conseils départementaux est ainsi assuré en dehors de Chorus, ce qui empêche de connaître la ventilation précise de ces paiements.

Dans le délai permis par les travaux du rapporteur, il n'a donc pas été possible de produire un tableau recensant, pour l'année en cours, le montant de crédits engagés et de restes-à-payer par opération ou par bailleur.

Le rapporteur pointe donc le risque que **l'encouragement au déploiement de la délégation de compétences** pour les aides à la pierre ne s'accompagne d'une **absence de remontées d'informations précises** sur les opérations menées et sur leur suivi budgétaire.

3. La répartition des aides interroge sur la correspondance entre les besoins et les crédits accordés

Le manque de données précises sur la déclinaison fine au plan territorial des aides à la pierre pousse à interroger la correspondance entre les besoins et les engagements de subvention dans chaque territoire.

Le rapporteur est sensible à ce que les centres urbains majoritaires ne soient pas avantagés de façon indue par rapport à d'autres villes moyennes, voire à certains territoires ruraux. La crise du logement, et notamment du logement social, touche en effet la France sans faire de distinction.

a) La répartition régionale consacre la prégnance de la région parisienne

L'analyse de la répartition des aides entre les différentes régions tel qu'adopté dans le budget rectificatif n°1 du FNAP pour 2025¹ fait clairement apparaître que la répartition des aides consacre la place centrale de l'Île-de-France parmi les autres territoires.

La région capte ainsi près de 39,4 % des autorisations d'engagement programmées, soit 169,8 millions d'euros. La seconde région la plus dotée, l'Auvergne-Rhône-Alpes, bénéficie d'un montant de subventions à répartir entre les bailleurs qui est quatre fois moindre, avec 42,8 millions d'euros doit 9,9 % des autorisations d'engagement programmées.

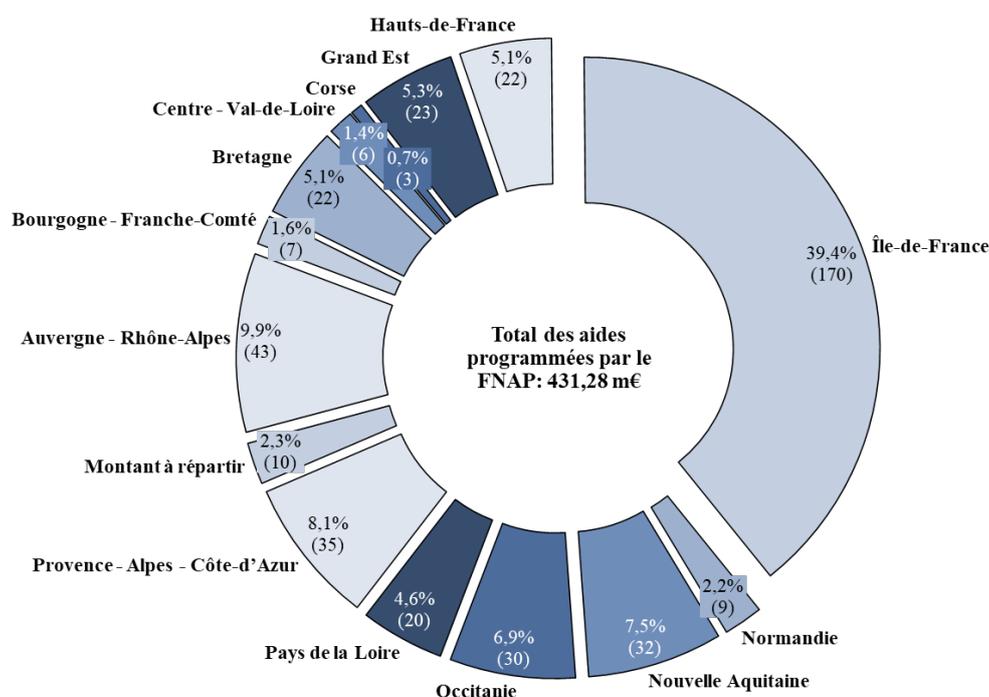
¹ Délibération n° 2025-3, Budget rectificatif n°1 du FNAP pour 2025 et décisions associées, Conseil d'administration du 7 mars 2025.

La région francilienne est en outre la seule à bénéficier d'une bonification spécifique de 2,040 millions d'euros d'autorisations d'engagement, inscrite au budget du FNAP, pour le financement d'opérations de logements étudiants en prêt locatif à usage social (PLUS).

Les autres enveloppes réparties de façon plus précise concernent des problématiques d'envergure nationale, comme par exemple une ligne de 45 millions d'euros au titre de la bonification des opérations contribuant au recyclage foncier et immobilier, ou encore 22 millions d'euros au titre de la bonification des opérations de résidences sociales et de pensions de famille.

Répartition régionale des autorisations d'engagement programmées pour l'année 2025

(en millions d'euros et en pourcentage)



Source : commission des finances, données FNAP

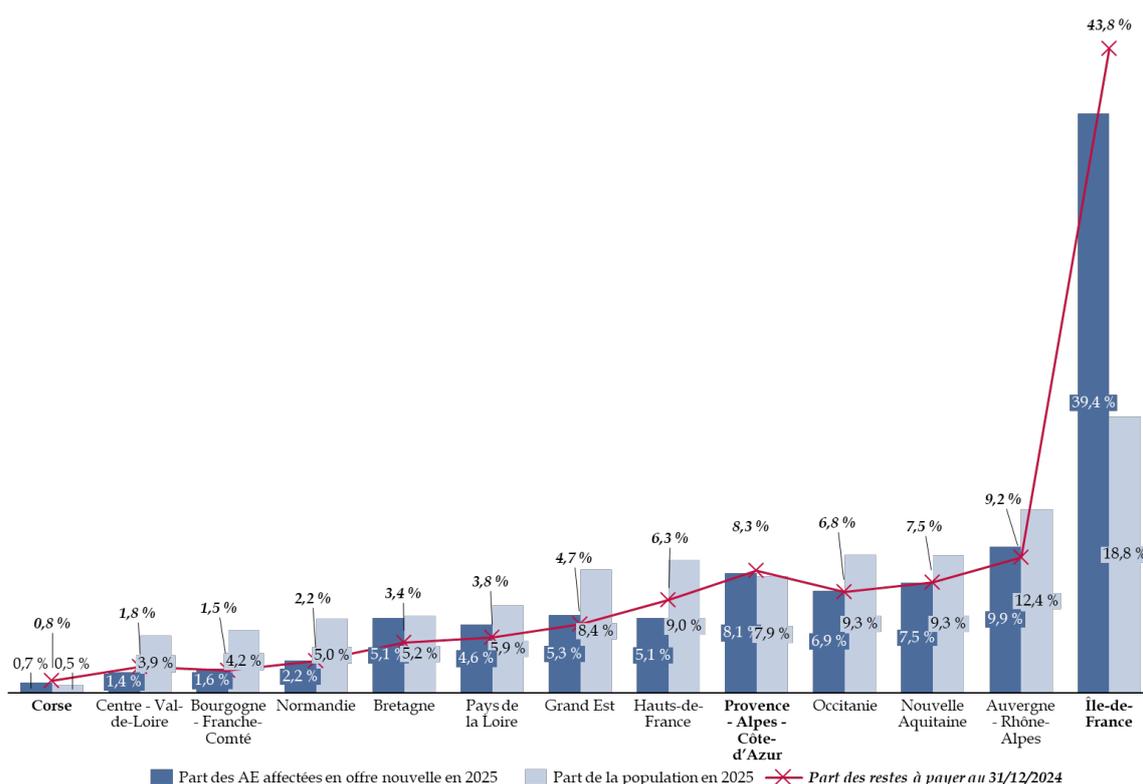
La comparaison entre les montants de subvention reçus et la population résidant dans les régions fait ressortir de façon encore plus flagrante la concentration francilienne des aides à la pierre. Avec 18,8 % de la population, l'Île-de-France capte près presque 40 % des aides.

Cette répartition est d'autant plus étonnante qu'il s'agit de la région qui cumule la part de restes-à-payer la plus importante : 43,8 %. L'ouverture massive de nouvelles autorisations d'engagement, alors que l'objectif du fonds est justement de rationaliser les restes-à-payer et d'apurer les reports de crédits, interroge.

Dans une moindre mesure, la région Provence-Alpes-Côte d'Azur présente un profil similaire : elle est la seule, avec l'Île-de-France et la Corse, à bénéficier d'une part d'AE programmées supérieure à celle de la part de la population qui y réside. Par ailleurs, la part des restes-à-payer qu'elle doit assumer dépasse la part des AE qu'elle reçoit.

Comparaison par région, entre la part d'autorisations d'engagement programmées pour 2025 par le FNAP, la part des restes-à-payer fin 2024 et la population en 2025

(en pourcentage)



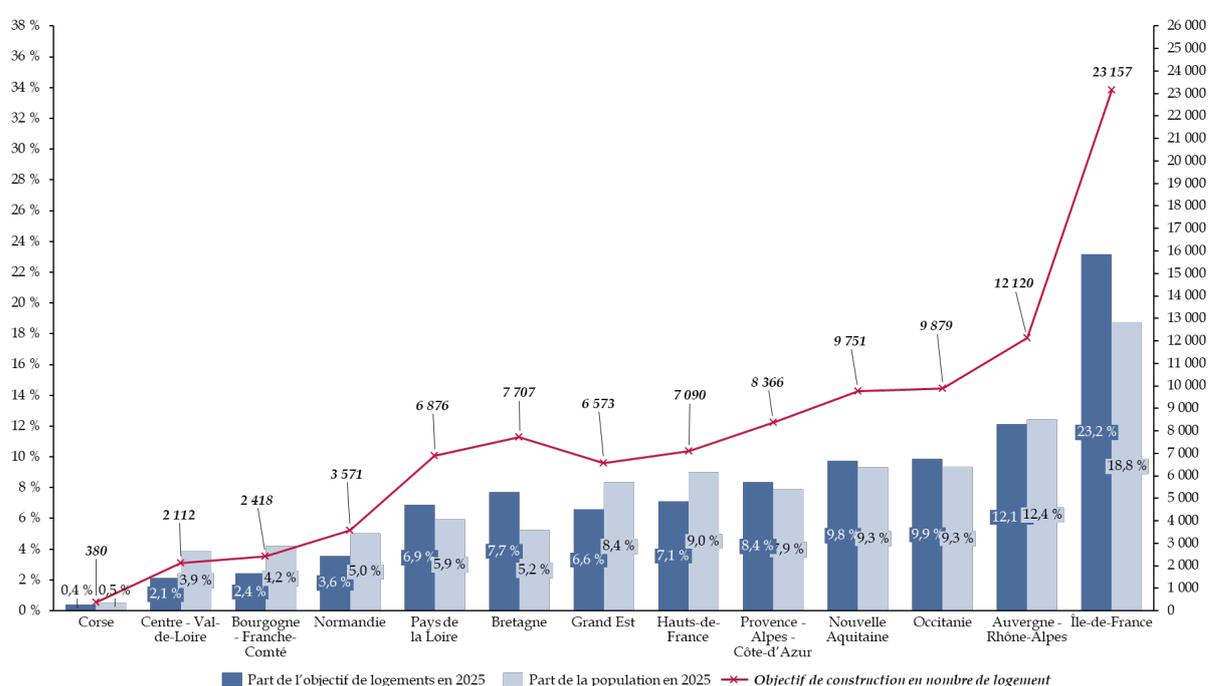
Source : commission des finances, données FNAP et INSEE

Si la répartition brute par autorisations d'engagement peut sembler indiquer une disproportion en faveur de la région francilienne, il convient néanmoins de nuancer cette analyse. En effet, même si la région bénéficie d'un montant d'autorisations d'engagement programmées très au-delà de ce que reçoivent les autres régions, il n'en demeure pas moins qu'il s'agit, de même, de la région qui construit le plus, et de loin.

En programmant 23 157 logements sociaux pour l'année 2025, la direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement (DRIHL) d'Île-de-France prouve qu'il s'agit là de la région la plus dynamique en termes de construction. Cela correspond ainsi par exemple au double de ce que prévoit la région Auvergne-Rhône-Alpes, alors que le rapport de population est de 1,5 entre les deux régions.

Comparaison par région, entre la part d'offre nouvelle de logement programmée et la population en 2025

(en pourcentage, à gauche, et en nombre de logements, à droite)



Source : commission des finances, données FNAP et INSEE

Le graphique fait apparaître deux régions qui ont une part d'objectif de construction particulièrement ambitieuse au regard de leur population : les Pays de la Loire et la Bretagne. Au cours des auditions, Intercommunalités de France a rappelé l'existence d'une spécificité de la région Bretagne en matière d'organisation du secteur du logement social.

b) La répartition locale laisse à l'État la maîtrise des fonds et doit être plus territorialisée pour mieux répondre aux besoins locaux

L'impossibilité pour la DHUP de produire des données précises, au niveau départemental ou régional, empêche de prendre conscience de la manière dont sont réparties les autorisations d'engagement et les projets de logements sociaux sur le territoire.

Les effets de métropolisation, présents dans tous les territoires, risquent en effet de concentrer sur certaines aires urbaines déjà denses les opérations nouvelles, au détriment du développement de certaines villes secondaires voire d'EPCI plus ruraux.

La facilité plus grande, pour les métropoles et les EPCI dotés de moyens humains et financiers importants, de devenir délégataire de la compétence des aides à la pierre, tend à accroître la fracture entre grandes villes et petites entités urbaines.

Le contrôle fin, par le conseil d'administration du FNAP et par le Parlement, de la répartition des aides dans les territoires, doit par conséquent être développé. Plusieurs auditionnés, dans le collège des bailleurs sociaux et celui des élus locaux, ont fait remonter le souhait de bénéficier d'un document récapitulatif qui centraliserait toutes les programmations infrarégionales. Ce suivi serait très utile et éclairant.

c) Certains bailleurs sont particulièrement dotés en subventions malgré des restes-à-payer particulièrement élevés

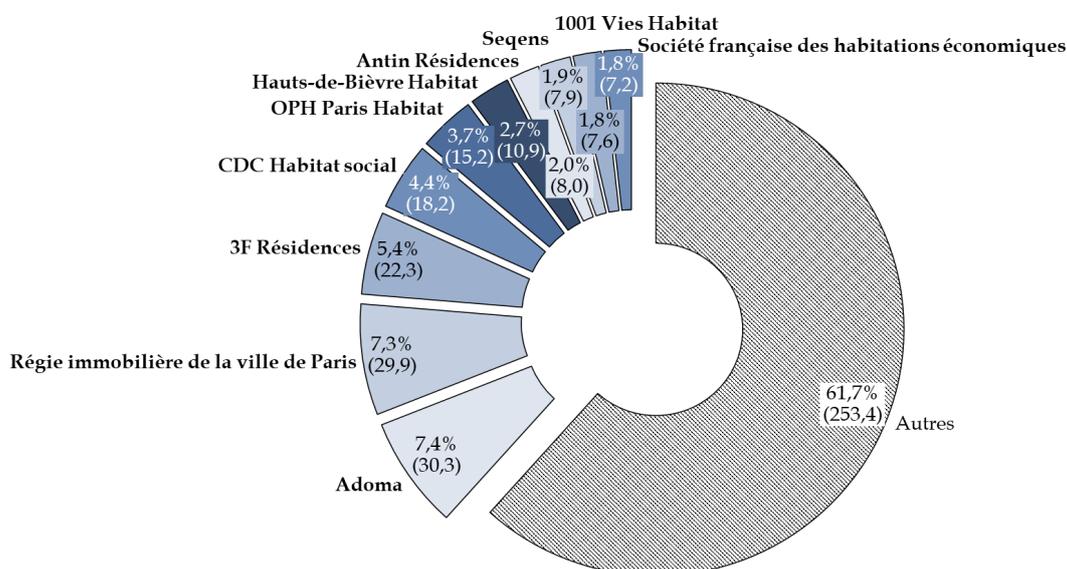
Outre la répartition régionale des aides, le rapporteur souhaite indiquer que la répartition entre les différents bailleurs semble, à certains égards, revenir pour une grande part à un petit groupe de grandes structures, au risque d'empêcher le développement de certains projets d'ampleur moindre ou situés dans des lieux plus reculés.

Le rapporteur relève en outre que la plupart des grands montants d'aides sont captés par des sociétés d'économie mixte, ce qui tend à montrer que certains bailleurs, sous d'autres formes juridiques, pourraient être moins souvent retenus dans les projets d'aménagement.

Par exemple, Adoma, filiale de CDC Habitat, est, depuis la création du FNAP, la structure qui capte le plus d'aides du fonds. En 2023, elle a ainsi obtenu 60,1 millions d'euros de subventions, soit 14,7 % des crédits versés par le FNAP aux bailleurs. Cette même année, 407 structures ont bénéficié de subventions du FNAP, ce qui montre à quel point la place prise par cet acteur est clé.

Répartition par bailleur des aides versées par le FNAP en 2024

(en millions d'euros et en pourcentage)



Source : commission des finances, données DHUP

En soi, le fait que certains bailleurs reçoivent plus de subventions que d'autres est tout à fait logique, dans la mesure où ce sont eux qui concentrent le plus la production de logements sociaux. Selon la fédération des entreprises publiques locales, la production de logements est concentrée sur 3 structures principales que sont CDC Habitat, Adoma et la Régie immobilière de la ville de Paris (RIVP), avec près de 62 % des logements sociaux produits par des sociétés d'économie mixtes.

Cependant, le rapporteur questionne l'opportunité de concentrer les aides sur quelques bailleurs, qui plus est pour beaucoup franciliens, au risque de limiter la capacité de construction d'autres structures plus petites.

Le rapporteur relève par ailleurs que les deux bailleurs recevant le plus d'aide, à savoir Adoma et la RIVP, sont aussi ceux pour lesquels demeurent le plus de restes-à-payer. Sur 2,3 milliards d'euros de restes-à-payer pour l'offre nouvelle fin 2024, Adoma en compte 215 millions d'euros, soit 8,5 %, et la RIVP 139 millions d'euros, soit 5,0 %.

S'il est logique que les structures qui portent le plus d'opérations soient celles envers qui le FNAP a le plus de restes-à-payer, le rapporteur questionne néanmoins cette concentration : pour Adoma, la part de restes-à-payer est supérieure à celle des subventions reçues, ce qui pourrait indiquer une difficulté pour le bailleur à mettre en œuvre concrètement ses opérations. Le rapporteur note ainsi que l'existence de restes-à-payer massifs est aussi, dans certains cas, le signe d'un retard pris par le bailleur dans les opérations pour lesquelles il a été subventionné.

II. L'AVENIR DU FNAP EST CONDITIONNÉ PAR LE DÉPLOIEMENT D'UN MODÈLE DE FINANCEMENT DURABLE ET D'UNE GOUVERNANCE MIEUX MAÎTRISÉE

A. FACE À LA DIFFICULTÉ DE FINANCER LE FNAP EN 2025, LA CRÉATION D'UN GROUPE DE TRAVAIL SUR SON AVENIR

1. Une concertation nécessaire saluée par les différentes parties prenantes

Avec l'adoption, en mars 2025, d'un budget rectificatif, le FNAP s'est assuré de pouvoir couvrir les charges auquel il fait face cette année. Ce budget rectificatif prévoit néanmoins un déficit de 178,8 millions d'euros qui ne pourrait pas être reconduit en 2026, faute de trésorerie.

Synthèse du budget rectificatif du FNAP de mars 2025

(en euros)

Dépenses en crédits de paiement		Recettes	
Enveloppe de fonctionnement	10 000	Cotisations CGLLS	75 000 000
		Restitution des crédits non engagés en 2024 sur les actions d'accompagnement	917 503
Enveloppe d'intervention	305 183 563	Prélèvement SRU	500 000
		Majoration SRU	50 000 000
Total des dépenses (1)	305 193 563	Total des recettes (2)	126 416 503
Solde budgétaire (3) = (2) - (1)		- 178 776 060	
Trésorerie disponible (4)		285 927 128	
Trésorerie fin 2025 (p) (5) = (4) + (3)		107 151 068	

Source : commission des finances, Budget rectificatif n° 1 du FNAP pour 2025 et décisions associées - Délibération n° 2025-3

Il apparaît clairement qu'à paramètre constant, le FNAP ne pourrait poursuivre son activité une seconde année avec si peu de recettes. En effet, alors que le besoin de financement pour 2026 devrait demeurer de l'ordre de 300 millions d'euros, il n'est pas possible de reconduire le même niveau de recettes.

Par conséquent, le président du conseil d'administration du FNAP a proposé la création d'un groupe de travail pour travailler à son avenir, entérinée par une décision du CA en date du 12 décembre 2024¹.

L'objectif du groupe de travail était de « réfléchir au modèle économique de la production de logements sociaux ». Concrètement, il s'agissait à la fois de :

- mener une réflexion structurelle sur le financement du logement social et une éventuelle évolution du FNAP ;
- garantir le financement du logement social à partir de 2026 et apporter de la visibilité au secteur ;
- interroger le système actuel des « aides à la pierre », ses modalités, sa pertinence et son efficacité.

La DHUP a été chargée de mener la réflexion au sein d'un groupe qui a associé France Urbaine, l'Association des maires de France (AMF), l'Union sociale pour l'habitat (USH), Action Logement, la fédération des offices publics de l'habitat (OPH), la Fédération des entreprises sociales pour l'habitat (ESH) et la Caisse des dépôts.

Les réunions se sont tenues sur une période restreinte, de janvier à avril 2025, dans l'objectif d'établir des propositions à vocation interministérielle qui nourriraient les réflexions préalables au PLF 2026.

Quatre séances de travail ont eu lieu, abordant chacune une dimension du problème.

La première rencontre a eu lieu le 31 janvier 2025. Outre l'installation du groupe de travail, elle a permis le cadrage des travaux et a donné l'occasion à la DHUP de présenter les objectifs qui s'y rattachaient. Dans le fond, une présentation sur le modèle du logement social, les enjeux et les pistes pour le secteur y a été faite.

La deuxième séance du groupe de travail a eu lieu le 7 mars 2025. Elle visait principalement à interroger la situation financière du FNAP ainsi qu'un bilan de son activité depuis 2016. Une présentation du détail des restes-à-payer y a été faite. Cette dernière indique leur concentration géographique forte : 45 % des restes-à-payer se trouvent en Île-de-France. De même, selon les familles d'organismes, les entreprises sociales pour l'habitat (ESH) cumulent 53 % des restes-à-payer.

En outre, cette séance a été consacrée à l'étude d'une hypothèse d'un maintien des aides à la pierre, tout en questionnant celui de l'existence du FNAP. Une identification des ressources nécessaires pour conserver le fonds a été présentée, avec une estimation de 400 millions d'euros de crédits de paiement nécessaires. Les membres du groupe de travail ont contribué à la

¹ Délibération n° 2024-7 du 12 décembre 2024 portant budget initial du FNAP pour 2025.

réflexion lors de cette séance en transmettant des contributions écrites défendant leur point de vue.

La troisième réunion, le 1^{er} avril 2025 a abordé l'hypothèse d'une suppression du FNAP avec la question du traitement des restes-à-payer le cas échéant. En effet, même si les aides à la pierre étaient supprimées, la situation est proche de 2016 : de nombreuses opérations ont bénéficié d'autorisations d'engagement qui seront concrétisées dans les dix années qui suivent l'agrément. Le groupe de travail a évoqué les modalités de soutien à l'investissement des bailleurs dans le cas du maintien d'aides à la pierre hors FNAP ou d'une suppression des aides à la pierre.

Enfin, la quatrième et dernière séance, le 29 avril 2025, a conclu les travaux en présentant différents scénarii aboutis.

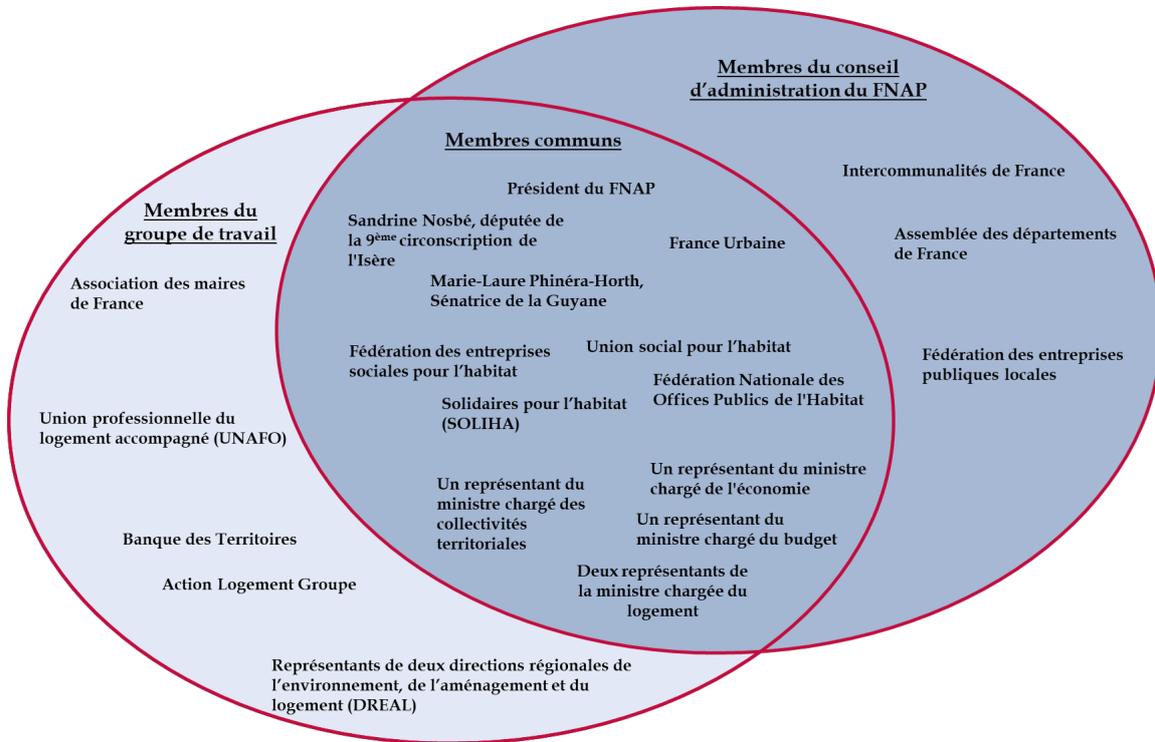
2. La composition du groupe de travail suit une démarche incertaine et difficilement compréhensible

Le périmètre des participants au groupe de travail a été arrêté par le conseil d'administration du FNAP le 12 décembre 2024. Le président a établi, ensuite, une liste précise de ses membres au début du mois de janvier 2025.

La démarche qui a conduit l'élaboration de la liste des participants au groupe de travail était la suivante :

- permettre un pilotage efficace du groupe de travail en limitant le nombre d'acteurs présents ;
- représenter les différents collèges des membres du conseil d'administration (CA) au sein du groupe de travail ;
- inclure certains acteurs non représentés au CA en raison de leur rôle crucial dans le financement du logement social.

Comparaison de la composition du groupe de travail sur l'avenir du FNAP et du conseil d'administration du FNAP



Source : commission des finances

Le rapporteur constate que le groupe de travail sur l'avenir du FNAP a inclus l'ensemble du collège des représentants de l'État présent au conseil d'administration.

En revanche, parmi les organismes œuvrant dans le logement social siégeant au conseil d'administration, les entreprises publiques locales n'ont pas été intégrées au groupe de travail, de même que parmi les représentants d'élus, Intercommunalités de France et l'Assemblée des départements de France.

Par conséquent, le rapporteur s'étonne que l'Association des maires de France, absente du CA, ait été conviée au groupe de travail alors que d'autres associations de représentants locaux en ont été exclues. Ceci est d'autant plus étonnant que les départements et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) sont les échelons auxquels la compétence des aides à la pierre peut être déléguée.

De même, le choix de ne pas retenir la Fédération des entreprises publiques locales mais d'intégrer l'Union professionnelle du logement accompagné dans le groupe de travail interroge sur les motivations qui y ont conduit.

Le rapporteur indique ainsi qu'une réflexion sur les membres du conseil d'administration du FNAP pourrait être entreprise afin d'y inclure les groupements les plus représentatifs et stratégiques.

La présence de la Banque des Territoires, en tant que financeur de premier plan du logement social, donne un poids particulier à ce groupe de travail qui devait penser la stratégie de financement du logement social de façon large.

Le fait que les débats aient finalement porté presque exclusivement sur le FNAP peut néanmoins questionner l'opportunité de l'avoir intégrée, dans la mesure où la Banque des Territoires finance des prêts, mais pas des subventions directes similaires aux aides à la pierre. De même, la présence d'Action Logement Groupe dans le groupe de travail, alors que la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC) n'est plus fléchée vers le FNAP, semble intéressante mais aurait dû permettre d'engager une révision plus large de la question du financement du logement social, au-delà de la simple question du FNAP.

3. L'étude de solutions très diverses et le vote du conseil d'administration en faveur d'un retour de l'État au financement du FNAP

Lors de la séance du 29 avril 2025, les parties prenantes ont présenté les différents scénarii proposés à l'arbitrage de la ministre du logement.

a) La suppression des aides à la pierre : un saut en eaux troubles indésirable

Le premier scénario présenté consistait à envisager la suppression des aides à la pierre. Il n'y aurait ainsi plus de subventions nationales aux opérations.

La question centrale, dans ce scénario, est celle du traitement des 2,5 milliards d'euros de restes-à-payer du FNAP. Il serait envisagé de les financer par les ressources sociales actuelles du FNAP : majoration SRU et cotisations des bailleurs sociaux jusqu'à extinction des restes-à-payer, à horizon dix ans.

En outre, la perte de subvention impliquerait une compensation par d'autres ressources pour assurer l'équilibre des opérations. Il conviendrait alors de rehausser les ressources locatives pour les bailleurs ou d'accroître les mécanismes de soutien indirect, notamment fiscaux.

Dans le contexte de besoins élevés d'investissement en termes de rénovation et de construction de logements sociaux, ce scénario ne convainc pas. Il mobiliserait en effet pour les dix prochaines années les ressources dont bénéficie actuellement le FNAP tout en créant certainement un déséquilibre dans les opérations et demanderait de réviser la politique des loyers et de

dépenses fiscales en faveur du logement, avec des effets de bord budgétaires importants.

b) La piste du maintien d'aides à la pierre en dehors du FNAP, centrées sur les ménages les plus modestes

Un second scénario envisagé consistait à maintenir des aides à la pierre, mais en dehors du FNAP. Dans ce cadre, l'action de l'État serait recentrée sur les ménages les plus modestes, qui pourrait être compatible avec un acte de décentralisation ou une généralisation des délégations.

Les logements types visés dans le plan Logement d'abord II seraient ainsi ciblés en priorité par des appels à projets financés par les majorations SRU et des crédits budgétaires.

Les majorations SRU devraient cependant aussi être utilisées pour financer les restes à payer, qui seraient traités avec les cotisations des bailleurs sociaux.

Pour le logement social classique, il conviendrait de créer un système de péréquation interne entre les bailleurs sociaux, afin de stimuler la rénovation énergétique et la production neuve de logements.

Ce scénario demande un soutien accru aux opérations par les collectivités territoriales, ainsi qu'un recours plus systématique aux fonds européens en fonction des priorités régionales.

À nouveau, ce scénario n'a pas convaincu. Pour commencer, il consiste finalement à revenir à la situation qui préexistait au FNAP : deux circuits de financement distincts pour les aides à la pierre, l'un géré par l'État et spécialisé sur le logement très social, l'autre par les bailleurs sociaux, qui recréeraient un équivalent au FNDOLLTS ¹.

c) Trois trajectoires possibles au sein du scénario de maintien du FNAP

Le troisième scénario proposé lors de l'ultime réunion du groupe de travail le 29 avril 2025 a consisté à proposer le maintien du FNAP, tout en y apportant des évolutions.

L'ensemble des contributions reçues par les participants au groupe de travail appelle au retour de l'État dans le financement du FNAP. En effet, il apparaît difficile de maintenir une trajectoire ambitieuse de construction de logements sociaux sans que le pilier budgétaire ne revienne durablement, d'une part, et alors que la fraction de cotisation à la CGLLS des bailleurs est fortement réduite pour compenser les effets délétères de la RSL sur leurs fonds propres, d'autre part.

¹ Pour rappel, le fonds national pour le développement d'une offre de logements locatifs très sociaux, 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.

Parmi les éléments présentés par le groupe de travail comme pouvant faire l'objet d'une redéfinition, ont été cités le périmètre d'intervention, la pertinence des enveloppes de bonification, le possible recentrage des subventions sur certains produits, la remise à plat des montants moyens de subvention et la possibilité d'introduire davantage de souplesse pour les échelons territoriaux et locaux.

Le groupe de travail a établi, au sein de ce scénario, trois trajectoires potentielles, en fonction de l'ambition du FNAP pour les années à venir.

Présentation des trajectoires envisagées en cas de maintien du FNAP lors de la dernière séance du groupe de travail sur l'avenir du FNAP

	Trajectoire de continuité	Trajectoire ambitieuse	Trajectoire de contraction
Budget prévisionnel	500 millions d'euros d'AE	600-700 millions d'euros d'AE	350 millions d'euros d'AE
Périmètre	Offre nouvelle, inchangée	- Offre nouvelle pour 400 millions d'euros - Rénovation énergétique pour 200 à 300 millions d'euros	Ciblage accru des subventions sur les produits les plus sociaux
Évolutions dans la gouvernance	Possibilité de renvoyer aux CRHH les priorités d'intervention	Non précisé	Renvoi aux CRHH des priorités d'intervention

Source : commission des finances, réponses de la DHUP au questionnaire

Le scénario de continuité, privilégié par le ministère du logement, pourrait exiger un accroissement de 200 millions d'euros en 2026 du besoin de financement du FNAP. Dans le projet de loi de finances pour 2026, il souhaiterait permettre une réduction de 100 millions d'euros supplémentaires de la RLS, qui passerait de 1,1 milliard d'euros à 1 milliard d'euros. En contrepartie, les bailleurs contribueraient au FNAP à hauteur de 275 millions d'euros, contre 75 millions d'euros depuis 2020.

Les arbitrages interministériels ne sont pas rendus, et pourraient ne pas être favorables dans le contexte budgétaire tendu qui rend difficile toute réduction des recettes de l'État.

d) Un vote du conseil d'administration appelant au retour d'un financement budgétaire par l'État

À la suite des travaux du groupe de travail, le CA du FNAP s'est réuni le 22 mai 2025 et a voté en faveur de l'un des scénarii proposés. Celui-ci se rapproche de la trajectoire ambitieuse présentée lors de la dernière séance du groupe de travail.

Lors de ce CA, le collège de l'État n'était représenté que par la direction du budget et la direction générale du Trésor. En effet, les ministères non financiers n'y ont pas participé. L'adoption de la résolution s'est faite contre l'avis de l'État, qui ne pouvait s'engager alors que les arbitrages pour le projet de loi de finances pour 2026 n'étaient pas rendus.

Le scénario retenu rentre dans le détail du financement, du périmètre des activités du FNAP et de la programmation.

En termes de financement, le conseil d'administration a adopté la proposition suivante :

Les dépenses seraient réparties comme suit :

- 700 millions d'euros d'autorisations d'engagement, dont 400 millions d'euros pour la construction et 300 millions d'euros pour la rénovation énergétique du parc social ;

- 525 millions d'euros de crédits de paiement.

Les recettes, d'un montant total de 525 millions d'euros, seraient réparties comme suit :

- 375 millions d'euros issus des contributions versées à la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS) par les bailleurs sociaux ;

- 50 millions d'euros issus des majorations et prélèvements SRU ;

- 100 millions d'euros issus de crédits budgétaires versés par l'État dans le cadre du plan Logement d'abord II ;

- l'utilisation de financements provenant du Fonds européen de développement régional (FEDER) qui viendraient en déduction des financements apportés par l'État.

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 complète le schéma de financement.

Le périmètre d'activité serait élargi à la rénovation des logements sociaux.

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

- la reconduction d'un objectif de production de 100 000 logements locatifs sociaux, dont 32 000 logements financés en PLAI ;

- la rénovation énergétique de 30 000 logements grâce à un soutien du FNAP, à droit constant.

Le rapporteur considère cet **objectif assez peu réaliste au vu du contexte budgétaire**, mais **s'engage pour le maintien du FNAP**, dans une trajectoire qui pourrait être plus proche de la continuité **tout en prenant en compte les difficultés financières auxquelles le pays fait face**. Des améliorations dans la gouvernance pourraient également être envisagés.

B. CONSERVER LE FNAP TOUT EN PRÉCISANT SES MISSIONS

1. Le FNAP est une instance de dialogue à préserver dont les contours pourraient être élargis

La réussite principale du FNAP, qui a été remontée par l'ensemble des parties prenantes au rapporteur, est d'avoir favorisé la concertation entre l'ensemble des acteurs concourant au financement des aides à la pierre.

Ainsi, il est nécessaire de maintenir l'existence d'un fonds unique pour les aides à la pierre et de conserver la parité qui existe au sein du conseil d'administration.

Comme l'a montré le groupe de travail sur l'avenir du FNAP, il apparaît que certains acteurs clés du financement du logement social ne sont pas parties prenantes du CA. En particulier, la Banque des Territoires et Action Logement, qui participent de façon très active à la définition des orientations nationales de la politique du logement social, pourraient être intégrés à la réflexion sur le déploiement des aides à la pierre.

Dans le cadre d'une nouvelle convention quinquennale, dont la prochaine démarrera en 2028, si Action Logement était appelé à consacrer de nouveau une partie de ses ressources au financement des aides à la pierre, il conviendrait parallèlement de la faire entrer au conseil d'administration. Cela aurait l'avantage de faire revenir une source de financement au FNAP sans être dans la situation qui prévalait entre 2018 et 2024 où Action Logement, bien que premier financeur du FNAP, n'avait aucun droit de regard sur le fléchage des subventions.

L'entrée au sein du CA du FNAP serait alors celle non d'Action Logement Groupe, mais plutôt celle d'Action Logement Services, chargée de distribuer les subventions de la PEEC.

Sollicitée par le rapporteur, la DHUP s'est montrée réservée sur une telle évolution. Il conviendrait néanmoins d'étudier la manière de rendre le CA du FNAP représentatif de l'ensemble des financeurs du logement social ou de concevoir une instance conçue pour cela.

2. Le FNAP demeure le moyen de financer la construction de logements très sociaux qui doit être plus soutenue

Lors de l'audition d'Action Logement, la grande difficulté à équilibrer des opérations en PLAI et en PLUS a été remontée au rapporteur. Selon le groupe, il n'y aurait plus de garantie, depuis une dizaine d'années, de la capacité des bailleurs à équilibrer les opérations de ce type. Par conséquent, les opérateurs sont forcés d'investir plus massivement dans des logements de type prêt locatif social (PLS) et prêt locatif intermédiaire (PLI).

Or, la typologie des logements par prêt montre à quel point, en développant le PLS et le PLI au détriment du PLAI et du PLUS, le logement social s'éloigne petit à petit de sa cible.

Typologie des logements locatifs par type de prêts et plafond de ressource associé

	PLAI	PLUS	PLS	PLI
Public cible	Ménages très précaires	Public précaire, favorise la mixité sociale	Public dont les revenus sont trop élevés pour les autres logements sociaux mais trop faibles pour le parc privé	Classes moyennes ayant des difficultés à se loger dans le parc privé
Plafond annuel de revenu pour une personne seule en zone tendue	14 683	26 687	34 693	43 953

Source : commission des finances, données Action Logement

En effet, les PLS et les PLI, même s'ils bénéficient d'un cadre fiscal et de subventions moins favorable, permettent aux bailleurs d'équilibrer l'opération grâce au niveau de loyers demandés.

Selon Action Logement, les opérations en PLS s'équilibrent en zone tendue après 20 à 25 ans de vie et permettent aux bailleurs de reconstituer leurs fonds propres, grâce notamment à des loyers 59 % plus élevés que pour

les PLUS en zone tendue. En zone détendue, la reconstitution des fonds propres est plus longue et atteint 45 ans.

Néanmoins, les projections d'équilibre de long-terme des opérations envoyées par Action Logement au groupe de travail du FNAP pour les PLAI et les PLUS tendent à montrer qu'en l'état actuel des modèles de subvention, aucun des deux ne parviennent à reconstituer les fonds propres engagés.

Pour les PLAI en zone tendue, malgré des subventions publiques importantes entre 10 % et 29 % des prix de revient, les opérations ne s'équilibrent pas. À horizon 40 ans, selon Action Logement, une opération de 100 PLAI en zone tendue a une incidence négative sur la trésorerie d'un bailleur d'environ 7,5 millions d'euros. À horizon 65 ans, le rendement devient plus favorable mais les fonds propres ne sont toujours par reconstitués.

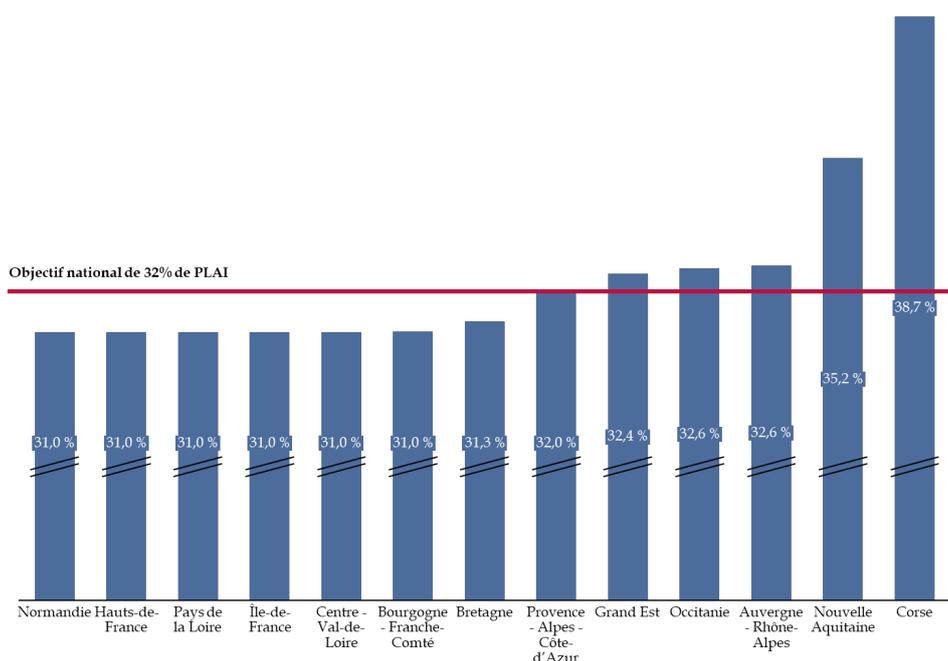
Pour les PLUS, la logique est la même. Avec une réhabilitation imaginée au bout de 40 ans de vie du logement, la trésorerie d'une opération PLUS reste négative et ne se redresse qu'au remboursement du prêt foncier après 60 ans.

L'effet de levier permis par le FNAP apparaît par conséquent nécessaire au sénateur pour limiter l'engagement de fonds propre au démarrage de l'opération pour le bailleur social. Pour produire 100 PLAI, il faut en effet mobiliser environ 2 millions d'euros de fonds propres pour un bailleur en zone tendue. Les aides à la pierre permettent de limiter cette mise de départ et favorisent un retour à l'équilibre plus rapide pour les bailleurs sociaux, qui pourraient ainsi plus aisément investir dans la rénovation du parc ou de nouvelles opérations de construction.

L'objectif de 32 % de PLAI en 2025 doit donc être réaffirmé et décliné dans l'ensemble des régions, notamment les plus tendues.

Part de logements en PLAI programmés par région en 2025

(en part de logements sociaux programmés dans chaque région)



Source : commission des finances, données FNAP

Le rapporteur salue ainsi l'effort fait par les régions Grand Est, Occitanie, Auvergne-Rhône-Alpes, Nouvelle Aquitaine et Corse, dont la programmation cible fortement les logements pour les plus précaires. En cela, les aides du FNAP trouvent à être utilisées pour leur véritable public cible et donnent du sens à son action.

3. L'articulation du FNAP avec le plan Logement d'Abord II doit être maintenue de même que ses financements spécifiques pour les maîtrises d'ouvrage d'insertion

Outre le ciblage des logements en PLAI et en PLUS, plutôt que le logement intermédiaire, le rapporteur souhaite attirer l'attention sur la nécessité de maintenir une spécialisation du FNAP dans la réponse à l'offre très sociale.

En effet, la relance du parcours résidentiel et de réinsertion commence par une première étape cruciale qui consiste en l'obtention d'un logement. Les effets du plan Logement d'Abord ont été bénéfiques de ce point de vue et le rapporteur soutient le déploiement du plan Logement d'Abord II.

Le nouveau plan quinquennal Logement d'Abord prévoit, pour la période 2023-2027 :

- l'ouverture de 10 000 nouvelles places en pension de famille ;

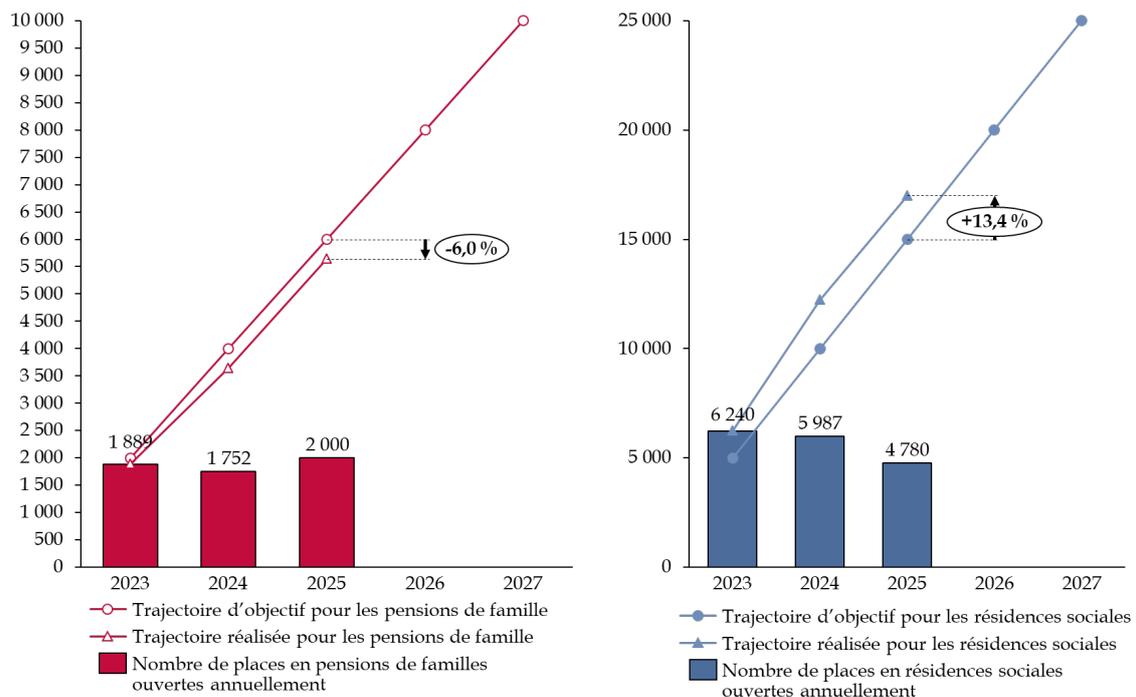
- l'agrément de 25 000 nouveaux logements en résidences sociales généralistes et foyers de jeunes travailleurs (FJT) ;

- la poursuite de l'effort de production des logements à bas niveau de quittance (PLAI et PLAI-adaptés) sans fixer d'objectif chiffré en volume pour autant.

L'USH, au cours de son audition, a fait remonter une bonne articulation entre les objectifs du plan Logement d'Abord II et la programmation du FNAP. En effet, notamment dans l'ouverture des nouvelles places en pensions de famille et en résidences sociales, la programmation est cohérente avec les objectifs.

Déploiement du plan Logement d'Abord II depuis 2023 pour les pensions de famille et les résidences sociales

(en nombre de places ouvertes)



Source : commission des finances, données USH

Les ouvertures de places dans les résidences sociales sont d'ailleurs en avance de phase de 13,4 %, même si une baisse progressive est constatée. Pour les pensions de famille, la trajectoire constatée est proche de l'objectif mais tend à décrocher légèrement, ce qui appelle à un renforcement de l'action dans cette direction.

Le rapporteur salue cet ancrage du FNAP pour le financement de projets à vocation sociale et très sociale.

L'audition des maîtrises d'ouvrage d'insertion (MOI) ont d'ailleurs montré, partageant le constat d'Action Logement, que les opérations de logements réellement abordables ne peuvent s'autofinancer.

Pour les publics les plus fragiles, rencontrant des difficultés non seulement économiques mais aussi sociales, il est nécessaire de produire des logements à loyer et charges maîtrisés, qui intègrent une gestion locative adaptée et, le cas échéant, un accompagnement.

Les produits en PLAI-adapté (PLAI-A) sont ainsi dédiés à ces ménages : peu rentables, la part de fonds gratuits nécessaires à leur construction atteint 50 %.

Malgré leur taille très réduite par rapport à d'autres bailleurs classiques, les MOI produisent 18 % des PLAI-A et sont un acteur clé. Le FNAP a pu reconnaître leur spécificité en maintenant l'existence d'un fonds de concours dédié¹.

Il est ainsi nécessaire de maintenir, voire de renforcer les subventions pour les logements très sociaux qui répondent aujourd'hui à une part significative de la demande locative sociale et d'assurer, sur le long-terme, le soutien de l'État aux dispositifs répondant aux objectifs du plan Logement d'Abord.

Recommandation : 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).

4. Les évolutions de la demande dans le logement social doivent être prises en compte dans la définition des objectifs prioritaires du fonds

Plusieurs difficultés qui dépassent la question de la construction seule doivent être pris en compte dans les financements du FNAP. En effet, si l'offre nouvelle demande la création de nouveaux logements, il n'est pas toujours nécessaire de construire de nouveaux bâtiments.

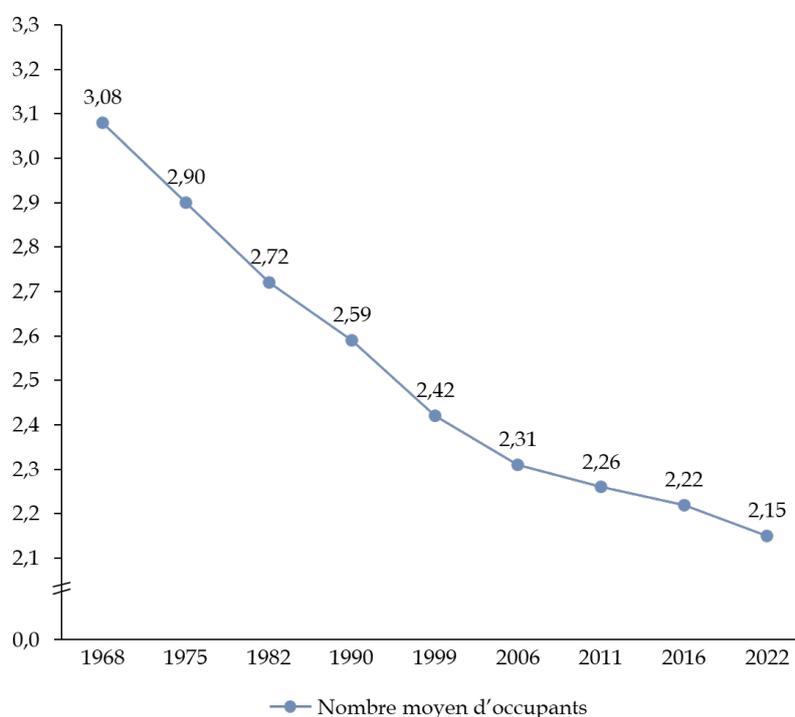
¹ Fonds de concours n° 1-2-00480 « Contribution du FNAP à la mise en œuvre de la politique du logement – PLAI adaptés et IML communes carencées ». Il est l'un des deux fonds de concours du FNAP.

La réduction des tailles des ménages, initiée depuis les années 1960, a une incidence très forte sur le parc social. En effet, ce dernier, construit pour beaucoup dans la seconde partie du XX^{ème} siècle, était conçu pour des familles plus nombreuses.

Le déséquilibre entre l'offre et la demande, aujourd'hui, est donc aussi lié à la taille des logements.

Nombre moyen d'occupants par résidence principale depuis 1968

(en nombre moyen d'occupants dans la résidence principale)



Source : commission des finances, données INSEE

Comme l'indique une étude de l'Agence nationale de contrôle du logement social (ANCOLS) en 2022¹, 44 % des demandes dans le logement social portent sur des T1 ou des T2, quand seul 31 % des logements sociaux dans le parc correspondent à ces caractéristiques².

Il est par conséquent nécessaire que le FNAP réussisse à cibler des modèles de financement de reconversion de logements de grande taille en d'autres plus modestes pour adapter offre et demande.

¹ ANCOLS, *Quelle adéquation entre l'offre et la demande de logement social dans les territoires de France métropolitaine*, février 2022.

² Ce constat était déjà partagé par Philippe Dallier, en 2016, dans le *Rapport d'information du Sénat n° 193 (2016-2017)*, « L'hébergement d'urgence sous forte tension : sortir de la gestion dans l'urgence », déposé le 7 décembre 2016.

Cette démarche sera d'ailleurs vertueuse en termes de sobriété foncière : plutôt que de conserver de grands logements vacants et de construire de nouveaux ensembles de petits logements, cela permettra la réutilisation d'un bâti existant.

Recommandation : 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*).

5. Une coordination renforcée entre le FNAP et l'ANRU pour mettre en œuvre la rénovation des logements

Si la plupart des bailleurs sociaux membres du CA du FNAP et du groupe de travail ont appelé à la révision du périmètre d'action du fonds pour y intégrer le financement de la rénovation des logements, le rapporteur n'est pas favorable à une telle évolution. En effet, dans le cadre budgétaire contraint que connaît le pays actuellement, il est nécessaire de pérenniser au moins l'existant en concentrant les crédits sur l'offre nouvelle.

En revanche, d'autres leviers peuvent être activés pour aider les bailleurs à affronter le plan d'investissement massif nécessaire à la rénovation des logements sociaux.

D'une part, le travail du FNAP doit continuer à s'articuler efficacement avec le travail de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU). La programmation du FNAP, notamment depuis 2024, cherche à s'intégrer au sein des impératifs de reconstitution de l'offre démolie dans le cadre du NPNRU. En effet, l'échéance du programme mi-2026 demande que soient agréées les opérations au plus vite.

Par conséquent, comme l'indique la DHUP, le calcul du nombre de logements sociaux à financer par le FNAP dans chaque région s'opère en retranchant du besoin en offre nouvelle remonté par les territoires la différence entre l'objectif NPNRU et la projection de réalisation en reconstitution de l'offre sur l'année, afin d'orienter prioritairement les financements de la production d'offre nouvelle vers l'ANRU.

De même, un travail a été mené afin d'identifier et de résorber les situations dans lesquelles les financements du FNAP pourraient concurrencer ceux de l'ANRU.

Cette méthode, qui a participé à accroître de 47 % en 2024 les résultats en matière de reconstitution de l'offre a été reconduite en 2025.

D'autre part, pour ce qui est de la rénovation énergétique du parc, les bailleurs sociaux, appuyés par les régions, doivent recourir plus systématiquement aux fonds européens. En particulier, le Fonds européen de développement régional (FEDER) peut financer certains lots de travaux de rénovation thermique dans des logements sociaux.

Recommandation : 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 (*bailleurs sociaux*).

C. VERS UN MODÈLE DE FINANCEMENT DURABLE DES OPÉRATIONS EN ACTIONNANT L'ENSEMBLE DES LEVIERS À DISPOSITION

1. Trouver une solution à court-terme pour permettre le fonctionnement du fonds en 2026

a) *Le financement du fonds en 2026 passe par la sécurisation d'un niveau de recettes à 250 millions d'euros*

À la lumière des besoins du FNAP pour les années à venir, mais aussi de la contrainte budgétaire très forte qui pèse sur la France, le rapporteur souhaiterait que soient maintenus, pour 2026, un niveau de recettes pour le fonds d'au moins 250 millions d'euros. Il s'agirait d'un doublement par rapport à 2025 qui permettrait de poursuivre, pour l'année 2026, les opérations menées par le fonds.

L'effort doit être porté conjointement par l'État et les bailleurs sociaux. Ces derniers devront trouver un compromis, qui pourrait passer par une évolution de la réduction de loyer de solidarité en échange d'une contribution directe des bailleurs au FNAP, par exemple.

Recommandation : 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*).

b) La réduction des restes-à-payer doit devenir une priorité dans la gestion financière du fonds

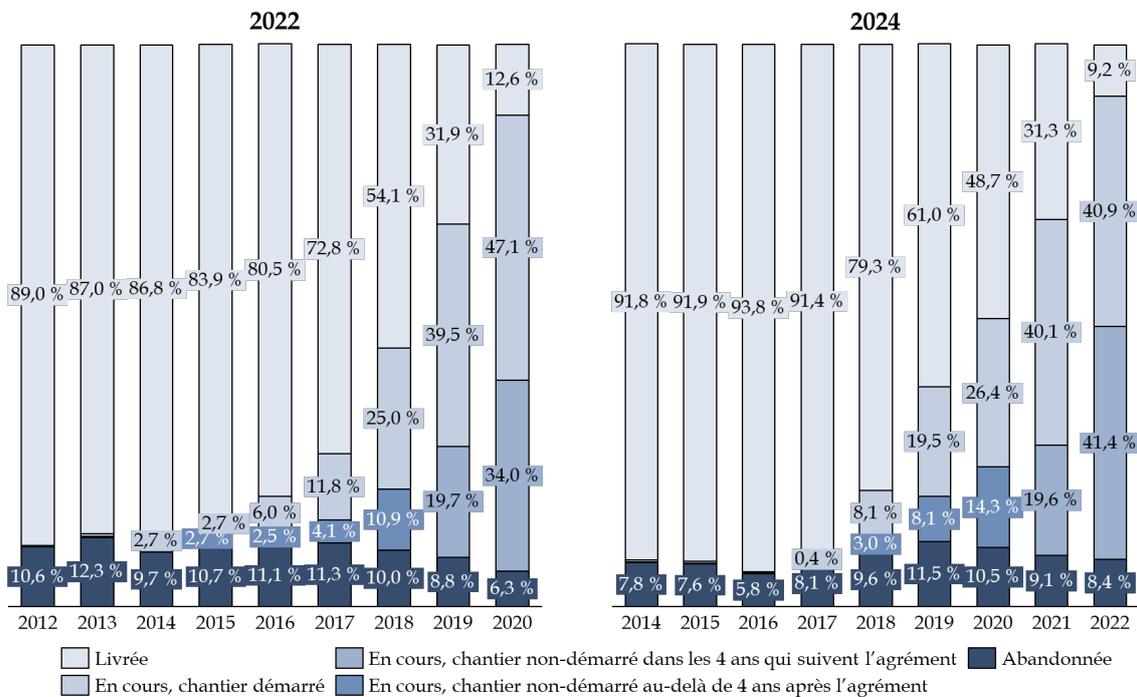
Comme l'ont montré les développements qui détaillent le fonctionnement du fonds, le sujet de la réduction des restes-à-payer est crucial pour améliorer la lisibilité des actions du FNAP et favoriser l'engagement des opérations.

La modification des règles de gestion financière du FNAP a semblé porter ses fruits en 2024, mais ces dernières devront être modulées si toutefois les restes-à-payer et les reports de crédits ne parvenaient pas à être réduits.

La question de la temporalité entre l'accord d'agrément, la prise en compte de l'évolution du plan de financement de l'opération en cas d'augmentation des coûts, la notification de la subvention et la délégation effective des crédits pourrait, en outre, être revue.

Alors que le taux de chute, c'est-à-dire d'opérations qui sont finalement abandonnées, tend à s'accroître, cette réforme est nécessaire. En effet, le taux d'abandon des opérations nouvellement agréées augmente : 8,8 % des opérations agréées en 2022 étaient déjà abandonnées fin 2024. Ce taux était de 6,3 % deux ans auparavant.

État des opérations engagées par les bailleurs sociaux pour chaque année d'agrément, en 2022 et en 2024



Plus le taux de chute s'accroît, moins les reports et les restes-à-payer ne sont lisibles car ces derniers mènent à des annulations de crédits finalement non engagés et à un remboursement au FNAP de crédits qui n'ont pas été décaissés.

Pour la lisibilité financière du fonds et pour encourager les opérations à véritablement avoir lieu, il est ainsi nécessaire de rapprocher l'accord d'agrément de la délivrance du permis de construire.

Recommandation : 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).

c) Les montants moyens de subvention et les objectifs de construction doivent être mis en cohérence en prenant en compte les capacités des bailleurs

La possibilité pour les bailleurs d'effectuer réellement les opérations pour lesquelles ils reçoivent des subventions dépend du niveau de subvention pour chaque opération reçue. En effet, si les fonds gratuits ne sont pas suffisants, ils ne permettent pas de faire levier pour obtenir d'autres financements et équilibrer, à terme, l'opération.

Selon la DHUP, en 2023, l'augmentation des montants moyens de subvention de chaque région a été déterminée en tenant compte des coûts de construction constatés localement et de la tension régionale.

Néanmoins, l'USH indique que l'insuffisance des moyens alloués au FNAP limite les montants moyens de subvention (MMS) alors que l'objectif de production de logements demeure le même. Il convient de rappeler que le MMS est le résultat à la fois de l'objectif de production et des crédits disponibles : si les moyens globaux baissent mais que l'objectif demeure élevé, alors pour chaque opération la quantité disponible de subvention est logiquement réduite.

Dans un contexte où la Caisse des Dépôts indique que la capacité de production des bailleurs s'approche plus de 77 000 logements que des 100 000 qui constituent l'objectif annuel, il est nécessaire de mettre en cohérence MMS et objectifs.

Le suivi dans le temps des MMS par territoire au regard de l'évolution des coûts de production serait également utile, selon l'USH.

Recommandation : 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*).

d) L'opportunité de déployer une vision pluriannuelle de programmation des crédits

Pour améliorer la gestion de long-terme et renforcer la visibilité des acteurs du logement social, de nombreux bailleurs et élus ont fait remonter, en outre, la nécessité de développer une approche pluriannuelle de la programmation des crédits.

Cela permettrait de reconduire les objectifs dans des situations où le déploiement de la politique est efficace et adapté et apporterait une meilleure visibilité sur les opérations futures. Pour les collectivités délégataires, cela permettrait en outre de mieux articuler l'effort entre les subventions de l'État via le FNAP et celles apportées en propre au niveau local.

Le rapporteur souhaite ainsi que soit mis en œuvre le développement d'une approche pluriannuelle de la programmation des crédits du FNAP, source de stabilité et d'encouragement à la production.

Recommandation : 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))*).

2. Plusieurs leviers doivent être actionnés pour permettre, dès 2027, le déploiement d'une véritable politique du logement social

La solution de financement qui sera retenue en 2026 ne saurait malheureusement pas régler pour le long terme la problématique du financement des aides à la pierre.

Le rapporteur appelle donc à prendre le temps d'une révision large des facteurs qui permettent de financer des logements sociaux, dans le but de pérenniser les aides à la pierre après 2027 et d'atteindre le régime nécessaire de 120 000 logements sociaux produits chaque année.

Sans entrer dans le détail de chaque piste, le rapporteur souhaite rappeler la diversité des leviers mobilisables pour redonner vigueur à la politique du logement social.

Recommandation : 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)*).

a) Le retour d'une participation de l'État au FNAP par des crédits budgétaires

Demandé par l'ensemble des acteurs, le retour de la participation de l'État au financement du FNAP est nécessaire à terme. Le rapporteur déplore son retrait dès 2018, alors que la promesse de financement paritaire avait constitué le fondement de la création du fonds.

Sans financement, la prégnance de l'État sur l'organisation du fonds est de moins en moins légitime : les bailleurs sociaux pourraient bien mettre en place un dispositif de péréquation, comme cela préexistait à la création du FNAP.

La situation budgétaire étant critique, il ne serait pas raisonnable d'appeler dès 2027 à un abondement de plusieurs centaines de millions d'euros. Le rapporteur tient cependant à souligner l'importance d'un retour de l'État, dès que cela sera possible, parmi les financeurs directs du FNAP.

L'ensemble des solutions doit en tout cas être étudiée.

Recommandation : 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*).

b) La politique des loyers pourrait être révisée pour redonner aux bailleurs sociaux des marges supplémentaires

Un des leviers sur lesquels le gouvernement pourrait jouer pour redonner des capacités financières aux bailleurs est la politique des loyers dans le parc social. Si cette question demande une expertise plus poussée, elle

devrait être questionnée dans le cadre d'une révision de la politique du logement social.

Le coût serait néanmoins important, car il impliquerait de rehausser le montant des aides personnelles au logement (APL).

Pour certains types de produits, notamment le PLUS, on observe aujourd'hui un décrochage entre les barèmes de l'APL et les valeurs des loyers. Ceci complique l'équilibrage des opérations.

c) La réduction de loyer de solidarité devrait être réduite au profit d'une participation accrue des bailleurs sociaux au FNAP

La mise en œuvre de la réduction de loyer de solidarité (RLS) depuis 2018 a eu pour principal effet de réduire les fonds propres des bailleurs sociaux. Ce transfert de charge de l'État vers les bailleurs limite donc leur capacité à produire.

Il pourrait être utile de réviser ce dispositif afin de rendre aux constructeurs des marges financières de fonds propres : cela réduit les montants d'aide à la pierre nécessaire.

En revanche, un effet de bord important serait à prendre en compte : la hausse des aides personnelles au logement (APL) qui iraient de pair avec une baisse de la RLS, à moins d'accroître le reste à charge des ménages, ce qui est antinomique de la politique du logement social.

d) La mise en place d'opérations mixtes qui permettent d'équilibrer financièrement les comptes des bailleurs

Si cela est impossible pour les petites opérations menées, par exemple, par les maîtrises d'ouvrage d'insertion, il pourrait aussi être intéressant de viser la production de logements divers au sein d'une même opération, pour que les niveaux de loyers les plus rentables permettent d'équilibrer l'opération dans son ensemble.

Ce panachage des opérations sociales avec des logements intermédiaires, voire des logements non conventionnés, permettrait ainsi de répondre à deux objectifs : une plus grande mixité sociale et un équilibrage plus aisé des opérations.

Il conviendrait en outre de faciliter les modalités dans lesquels un bailleur peut modifier la destination d'un produit, s'il ne parvient pas à trouver un public qui y répond.

La rigidité actuelle entre PLAI, PLUS et PLS pourrait aussi être résolue, selon Action Logement, par l'existence d'un financement unique de la Caisse des dépôts : le prêt serait le même quel que soit le type de logement à terme, de sorte que la gestion du peuplement des logements serait conçue pour équilibrer, au total, les opérations.

e) Le levier fiscal ne saurait rester un angle mort de cette réflexion

Enfin, un tel travail de réflexion sur le financement du logement social devrait réévaluer l'incidence et l'efficacité des dépenses fiscales en faveur des opérateurs.

Aujourd'hui, les bailleurs bénéficient de plusieurs avantages qui sont garantis, à terme, de l'équilibrage des opérations.

Parmi les dispositifs, on compte notamment :

- l'exonération d'impôt sur les sociétés pour les organismes HLM ;
- l'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties pendant 25 ans sur les logements sociaux ;
- un taux réduit de TVA à 5,5 % depuis 1996, à l'exception des PLUS¹.

Le coût des dépenses fiscales rattachées au programme 135 « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat » s'élève, dans le projet de loi de finances pour 2025, à 9,7 milliards d'euros. Le rapporteur indique alors que le poids massif de ces dispositifs fiscaux plaide pour une étude approfondie de leur efficacité, en arbitrant notamment vis-à-vis des aides directes que peuvent recevoir les bailleurs.

Il s'étonne par conséquent de l'absence de membres de la direction de la législation fiscale au sein du groupe de travail sur l'avenir du FNAP.

Dans le cadre d'une révision de la politique de financement du logement social, il serait nécessaire que les connaissances et compétences de cette direction soient mises à profit pour la réflexion.

f) La prise en compte de la réflexion au niveau européen sur le financement du logement

La réflexion de fond qui pourrait avoir lieu sur le financement du logement social en France pourrait s'appuyer sur la dynamique actuelle dans l'Union européenne sur le sujet.

En effet, la Commission a initié une « *task force* logement » en décembre 2024 sous l'impulsion de, commissaire européen danois à l'Énergie et au Logement, Dan Jørgensen. L'objectif de ce groupe de travail, piloté par la direction générale de l'énergie (DG ENER), est de concevoir un plan européen pour le logement abordable.

Dirigée par Matthew Baldwin, la *task force* aura pour effet de mettre en œuvre des solutions de soutien pour les États membres dans leurs efforts en faveur du logement.

¹ Le taux de TVA est de 5,5 % pour les PLUS pour les opérations en acquisition-amélioration ou effectuées dans le cadre de la politique de renouvellement urbain, mais de 10 % pour les autres PLUS. Cela rend encore particulièrement difficile l'équilibrage de ces opérations.

La DHUP indique qu'à ce stade, le groupe de travail européen effectue un travail de recensement des politiques nationales dans l'Union européenne en matière de politique du logement. Une rencontre a eu lieu en juin 2025 entre les équipes de la Commission et celles de la DHUP.

L'un des sujets abordés sera celui de l'articulation entre les règles européennes de la concurrence et la nécessité croissante d'un soutien public en faveur du logement alors que la crise prend de l'ampleur dans tout le territoire de l'UE.

La question du financement du logement sera aussi étudiée. À cet égard, la Banque européenne d'investissement (BEI), en lien avec le travail de la Commission, a annoncé le 6 mars 2025 le déploiement d'une nouvelle plateforme d'investissement pour le logement abordable et durable. Elle comprendra un portail de guichet unique destiné à fournir des conseils et des financements dans le domaine du logement. En particulier, le soutien à l'innovation dans le secteur de la construction, l'investissement dans des logements abordables et efficaces énergétiquement ainsi que la rénovation du parc immobilier seront prioritaires. La BEI prévoit des investissements d'environ 10 milliards d'euros au cours des deux prochaines années.

Une réflexion française inscrite dans ce même calendrier sur les grands équilibres du logement social serait une opportunité de dégager un nouveau modèle de long-terme. L'utilisation de fonds européens, dans le contexte budgétaire contraint que connaît la France, pourrait aider à financer une relance de la politique du logement social et abordable.

D. RENFORCER LA TERRITORIALISATION DE LA GOUVERNANCE DU FNAP

1. Maintenir l'équité dans la répartition des aides entre les régions et les bailleurs

Le rapporteur, sensible à la bonne répartition des aides du FNAP et à une prise en compte précise des besoins locaux, souhaite que la répartition entre les territoires et entre les bailleurs soit adaptée aux besoins réellement exprimés.

À ce titre, il salue le travail d'enquête continu de la DHUP et des directions déconcentrées pour mettre à jour les besoins en logements sociaux. Cette adéquation entre les besoins et les subventions est nécessaire pour garantir l'adhésion de tous les acteurs du logement social à la politique de répartition menée par le FNAP.

Recommandation : 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).

Pour réussir concrètement à assurer un suivi des besoins en logement au niveau local, le rapporteur appelle au déploiement d'une méthodologie réellement partagée dans l'ensemble des territoires. En effet, certaines remontées de l'administration centrale indiquent qu'en fonction des régions, les modalités opératoires d'estimation ne sont pas toujours uniformes.

Recommandation : 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)).

2. Encourager le développement de la délégation des aides à la pierre

a) La délégation des aides à la pierre prouve son efficacité mais est ralentie par le manque de moyen des administrations locales et la lourdeur des procédures

Nombre d'acteurs auditionnés ont fait part de leur désir de voir renforcé et facilité l'accès des collectivités au statut de délégataire des aides à la pierre.

La Fédération des entreprises publiques locales a ainsi défendu que le rapprochement vers plus de délégation en direction des collectivités locales doit être poursuivi. Pour cet acteur, la territorialisation de la politique du logement intégrant une véritable délégation de compétence sur la base du volontariat des collectivités doit être l'horizon du FNAP.

Le rapporteur est favorable à une mise en place des aides à la pierre de façon plus adaptée aux réalités locales. La gestion déléguée semble d'ailleurs porter ses fruits :

- les taux de chute y sont plus réduits, avec 7,2 % d'annulation des opérations engagées après trois ans, contre 16,9 % pour les opérations gérées par les services de l'État ;

- les délégataires représentent 58 % des agréments délivrés en 2024, mais seulement 52 % des restes-à-payer.

La difficulté consiste à ce que les collectivités aient, en propre, les ressources et les moyens de mettre en œuvre la politique du logement. Le rapporteur encourage donc à la mutualisation des moyens entre EPCI, ou au rassemblement au niveau du conseil départemental de la politique.

La procédure, aujourd'hui lourde, de délégation, doit en outre être simplifiée.

Recommandation : 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*).

b) Le nécessaire renforcement du suivi des crédits dans les territoires délégataires

Comme le rapporteur l'a montré, 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).

Une généralisation des délégations devra donc être accompagné par une amélioration nette de la traçabilité des subventions versées dans les différents territoires.

Recommandation : 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*).

3. Réviser les zonages de tension immobilière et tendre vers leur fusion

Pour finir, l'adéquation entre la demande et la production de logements sociaux ne pourra avoir lieu sans une révision des zonages de tension du logement.

Il existe actuellement trois principaux zonages nationaux qui poursuivent des objectifs complémentaires et sont fondés sur un critère de tension, c'est-à-dire de déséquilibre entre l'offre et la demande de logements :

- le zonage A/B/C vise à développer l'offre, principalement à travers le soutien à la construction neuve ou en agissant sur le parc existant et sa rénovation ;

- le zonage de la taxe sur les logements vacants (TLV) vise à développer l'offre à travers la mobilisation du parc existant ;

- le zonage I/II/III, utilisé pour le logement social en général, vise à soutenir et développer l'offre locative sociale à travers la solvabilisation des ménages et la garantie de l'équilibre des opérations de construction.

Le zonage le moins souvent révisé est le zonage I/II/III du fait de son incidence budgétaire : il détermine en effet le niveau d'APL auquel est éligible un ménage. La dernière révision d'importance est intervenue en 2005. Le zonage TLV a été révisé en 2023 pour être étendu aux zones tendues et touristiques.

Quant au zonage A/B/C, il a fait l'objet de trois révisions générales en 2006, 2009 et 2014 et a été actualisé partiellement en 2019, 2022, 2023 et 2024. La révision intervenue en juillet 2024 a reclassé 865 communes en zones *Abis*, A et B1, accroissant ainsi le nombre de communes situées en zones tendues de 36 % et la population couverte de 16 %.

La DHUP indique en outre que des réflexions sont en cours pour parachever l'exercice de reclassement engagé l'été dernier dans le zonage A/B/C et de réduire les potentielles incohérences entre les trois zonages.

Pour le rapporteur, une telle dynamique est certes nécessaire, mais pas suffisante : l'unification de ces trois zonages doit être un objectif à terme. Il s'agit d'un chantier de simplification concret mais qui aurait pour effet une meilleure prise en compte de la tension locale en matière de logement.

Recommandation : 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*).

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mardi 1^{er} juillet 2025 sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission a entendu une communication de M. Jean-Baptiste Blanc, sur « Quel bilan pour le Fonds national des aides à la pierre (FNAP) ? ».

M. Claude Raynal, président. – Nous allons maintenant entendre une communication de M. Jean-Baptiste Blanc, rapporteur spécial des crédits de la mission « Cohésion des territoires », sur le Fonds national des aides à la pierre (FNAP).

M. Jean-Baptiste Blanc, rapporteur spécial. – Le sujet que nous abordons aujourd’hui est grave, tant la crise du logement social est prégnante. La direction de l’habitat, de l’urbanisme et des paysages (DHUP) vient de publier une étude dans laquelle elle fait état d’une hausse inquiétante en 2024 du taux de chute, c’est-à-dire du taux d’annulation d’opérations de construction de HLM pourtant programmées.

Je ne reprendrai que quelques chiffres qui vous convaincront de l’urgence actuelle : 2,7 millions de demandes de logement dans le parc social ne sont pas pourvues, un chiffre en hausse de 31,5 % par rapport à 2016 ; seuls 85 381 logements sociaux ont été agréés en 2024, soit 30,5 % de moins qu’en 2016.

Je retiens la date de 2016 comme point de comparaison, car il s’agit de l’année de création de l’établissement public sur lequel a porté le contrôle que je vous présente : le Fonds national des aides à la pierre.

Pour éclairer les enjeux auxquels fait face ce fonds, je commencerai par vous rappeler son objet. Le FNAP répartit entre les régions des subventions qui bénéficient aux bailleurs sociaux et sont utilisées comme des fonds gratuits qui permettent aux opérations de logements sociaux de s’équilibrer.

Ce dispositif d’aide pour initier l’opération est complété, au cours de l’exploitation, par divers avantages fiscaux dont bénéficient les bailleurs et qui leur permettent de rentrer dans leurs fonds.

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

Outre l’existence de deux circuits de financement, deux gouvernances, avec deux stratégies parfois distinctes, cohabitaient.

L'objectif de réunir en un seul organisme l'État, les bailleurs sociaux et les collectivités territoriales pour définir une politique cohérente a été globalement atteint, malgré des évolutions possibles dont je vous ferai part à la fin de mon propos.

En revanche, la promesse d'un financement paritaire de ces aides à la pierre, porté par l'État et les bailleurs, est loin d'avoir été tenue. En effet, l'État s'est désengagé dès 2018 du financement du FNAP. Si Action Logement a pris le relais, entre 2018 et 2024, des crédits budgétaires versés par le programme 135 au fonds, cette source est désormais tarie et le FNAP court, dès 2026, le risque de ne plus pouvoir honorer ses engagements.

En 2025, avec seulement 126,4 millions d'euros de recettes, soit deux fois moins que l'an dernier et trois fois moins que l'année de sa création, le FNAP ne peut financer ses actions que par la mobilisation de sa trésorerie. Néanmoins, avec un niveau de charge constant estimé à 300 millions d'euros, ce schéma de financement ne pourra pas être reconduit en 2026 si les recettes ne sont pas rehaussées.

Face à ces difficultés, le président du FNAP a créé un groupe de travail sur l'avenir du fonds qui s'est réuni quatre fois pendant le semestre dernier. Réunissant des membres du conseil d'administration et d'autres acteurs du logement social, comme Action Logement et la Banque des territoires, ce groupe de travail a réfléchi à diverses hypothèses : suppression des aides à la pierre ; maintien des aides à la pierre, mais suppression du FNAP ; maintien du FNAP selon divers scénarios.

Je dois dire que la suppression du FNAP n'aurait pas grand intérêt pour les finances publiques. Son action est en effet déjà portée, à titre gracieux, par la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages. Il n'y aurait donc aucun effet bénéfique à une réinternalisation des missions du fonds.

Parmi les scénarios de maintien du FNAP, que je privilégie, le périmètre d'action et les moyens du fonds ont pu faire l'objet de propositions nombreuses, parfois irréalistes. Le conseil d'administration, à l'exception des représentants de l'État qui y siègent, a ainsi voté en faveur d'un scénario d'intégration au sein du FNAP des missions de rénovation énergétique des logements sociaux et pour 525 millions d'euros de recettes, dont 100 millions d'euros de crédits budgétaires.

Les difficultés financières du pays et les besoins du fonds, qui s'élèvent à environ 300 millions d'euros, nous demandent d'être plus mesurés. La rénovation ne saurait être intégrée cette année aux missions du fonds.

En termes de recettes, il m'apparaît nécessaire de trouver une solution pour que le FNAP sécurise, pour 2026, un niveau d'au moins 250 millions d'euros. Cet abondement pourra être réparti entre l'État et les bailleurs dans le cadre d'une négociation.

À plus long terme, un questionnement plus large du financement du logement social devra être mis en œuvre. En jouant sur l'ensemble des facteurs, le Gouvernement devra, à l'horizon 2027, reconstruire une politique publique dans un secteur qui a subi de très fortes coupes.

Le niveau de loyer, qui permet de financer l'investissement des bailleurs, pourrait être revu, même si son incidence sur le montant des aides personnelles au logement doit nous laisser vigilants en ces temps de contrainte budgétaire. De même, le niveau et l'efficacité des dépenses fiscales en faveur des logements sociaux – 2 milliards d'euros en 2025 selon la direction de la législation fiscale – doivent être questionnés. Le maintien de la réduction de loyer de solidarité, qui transfère chaque année 1,3 milliard d'euros de charges de l'État aux bailleurs sociaux, pourra aussi être examiné.

Cette réflexion française pourrait avoir lieu concomitamment avec le travail lancé par la Commission européenne pour encourager la production de logements abordables. En effet, en décembre 2024, une « *task force* logement » a été mise en place par le commissaire à l'énergie et au logement, Dan Jørgensen, et, en mars 2025, la Banque européenne d'investissement (BEI) a annoncé l'ouverture de 10 milliards d'euros sur deux ans pour financer le secteur du logement. Les nouveaux modèles de financement pourraient ainsi prendre appui sur la disponibilité de fonds européens.

Au niveau du FNAP, il conviendra cependant que l'État réinvestisse des crédits budgétaires dès que cela sera possible : il devient chaque année plus difficile de justifier le pilotage du fonds par l'État alors que ce dernier ne participe plus à le financer.

Je reviendrai, dans un second temps, sur les enjeux de gouvernance que connaît le FNAP.

Un premier enjeu est celui de la gouvernance financière du fonds.

Au-delà de la question des moyens alloués au FNAP, les règles internes d'ouverture et de report de crédits ont fait l'objet de difficultés qu'il convient de résoudre.

D'une part, les restes à payer du fonds, c'est-à-dire les autorisations d'engagement n'ayant pas encore donné lieu à des crédits de paiement, sont très élevés – près de 2 milliards d'euros. C'est plus que les 1,9 milliard d'euros d'engagements non soldés que le fonds avait repris à sa charge, lors de sa création, sur des opérations antérieures à 2016. Il convient donc de chercher activement à les réduire, dans un contexte où les opérations sont de plus en plus souvent annulées en raison de l'impossibilité de les équilibrer.

Dans ces cas, les restes à payer perdent alors de leur lisibilité, car il est difficile de savoir combien d'entre eux devront réellement faire l'objet de décaissement. Il faut pour cela placer l'agrément et la demande de subvention après la délivrance du permis de construire pour renforcer la sincérité des

projets et s'assurer d'un moindre taux d'annulation, aussi appelé taux de chute.

D'autre part, les reports de crédits ont fortement augmenté. Les reports vers 2025 ont atteint 692 millions d'euros, alors que 123 millions d'euros avaient été reportés vers 2017. Cela est dû au fait que des crédits de paiement versés par le FNAP au budget de l'État ne sont finalement pas décaissés, faute de mise en œuvre des opérations. Le FNAP obtient alors un remboursement et reporte les crédits vers l'année suivante. Ce circuit n'est pas très sensé et empêche la bonne lecture des besoins en crédits de paiement du fonds. Je salue donc la réforme des règles financières qui s'imposent au FNAP qui a eu lieu en 2023. Révisée en 2024, elle a permis de stabiliser pour la première année ces reports. Je serai attentif à ce que cette amélioration perdure.

Ensuite, en termes d'organisation interne du fonds, si le bilan est globalement positif, des évolutions vers une meilleure territorialisation des aides doivent être mises en œuvre.

L'ensemble des membres du conseil d'administration du FNAP ont salué la possibilité qu'offre le fonds de permettre un dialogue permanent entre les parties prenantes du financement du logement social. Composé de quinze membres, dont cinq représentants de l'État, cinq représentants des bailleurs sociaux et cinq représentants du Parlement et des collectivités territoriales, le conseil d'administration travaille à la répartition des aides dans les territoires.

Le travail d'analyse de fond est mené par la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages et relayé par les services déconcentrés de l'État. Par conséquent, la prégnance de l'État sur l'organisation et le fléchage des crédits demeure.

Plusieurs interrogations sur l'emploi de ces crédits sont apparues dans l'analyse que j'en ai faite. D'une part, certaines régions comme l'Île-de-France sont surreprésentées parmi les bénéficiaires d'aides à la pierre ; d'autre part, certains bailleurs bénéficient d'aides particulièrement massives.

Il convient, par conséquent, de travailler à rapprocher le fléchage des crédits du FNAP vers les territoires, au plus près des besoins.

Plusieurs pistes concrètes pourraient le permettre.

D'abord, les aides, réparties par le FNAP au niveau régional, le sont au sein des comités régionaux de l'habitat et de l'hébergement, les CRHH, et utilisées selon deux modalités possibles : soit par délégation des crédits à des collectivités qui sont délégataires de la compétence des aides à la pierre, soit par les services déconcentrés lorsque le territoire n'est pas délégataire. Aller vers la décentralisation de la compétence est bénéfique, car la gestion en délégation semble plus efficace et plus rapprochée des besoins locaux. Cependant, ce mouvement doit s'accompagner d'un suivi renforcé des crédits

utilisés dans les territoires délégués. Le système d'information des aides à la pierre (Siap), application unifiée pour le suivi des aides, est très lacunaire à ce sujet.

Ensuite, le développement d'une méthodologie commune pour la remontée d'informations sur les besoins locaux doit devenir une priorité pour la DHUP.

Enfin, les zonages de tension entre la demande et l'offre de logements sont aujourd'hui au nombre de trois, se chevauchent, voire se contredisent parfois. Pour rapprocher les aides des besoins locaux, il est absolument nécessaire de tendre vers une convergence voire une fusion de ces trois zonages, et j'appelle à ce qu'une méthode soit mise en œuvre pour que leur révision soit récurrente.

Je finirai par un mot sur la mission du FNAP auprès des logements très sociaux et des maîtrises d'ouvrage d'insertion. Ces opérations, à niveaux de loyers particulièrement bas, nécessitent parfois jusqu'à 50 % de fonds gratuits pour être équilibrées. Par conséquent, l'outil des aides à la pierre est vital pour elles. Il me semble donc nécessaire que le FNAP continue à soutenir particulièrement ces opérations, qui sont cruciales pour donner des solutions de logement aux plus vulnérables de nos concitoyens.

M. Claude Raynal, président. – Je cède la parole à Mme Amel Gacquerre, rapporteure pour avis de la commission des affaires économiques.

Mme Amel Gacquerre, rapporteure pour avis de la commission des affaires économiques. – Le rapporteur spécial a très bien décrit la gravité de la situation. Les besoins en logements sociaux augmentent de manière exponentielle. Le FNAP, dont la création en 2016 avait suscité bien des interrogations, a été une réussite. Il a permis de simplifier le financement d'une grande partie des logements sociaux. La question de son maintien ne se pose pas. L'enjeu est de trouver les crédits pour abonder ses recettes, car l'État, comme vous l'avez indiqué, n'est pas au rendez-vous. L'avenir de ce fonds est menacé, dès l'année prochaine, alors que la crise du logement connaît un paroxysme.

Vous avez évoqué plusieurs pistes d'amélioration. L'une d'elle concerne la mobilisation des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) pour 250 millions d'euros. Certains envisagent de mettre fin à la réduction du loyer de solidarité (RLS).

Nous avons besoin à la fois de réformes urgentes, pour financer la construction de logements sociaux cette année, et de réformes structurelles, pour renforcer le modèle économique de financement des logements sociaux, et notamment des logements très sociaux financés par le prêt locatif aidé d'intégration (PLAI), lesquels doivent représenter 30 % des logements neufs dans chaque programme immobilier. Nous manquons d'un vrai modèle

économique en la matière. Il faut réfléchir à ces questions dès maintenant, en amont du projet de loi de finances.

Nous plaidons pour davantage de territorialisation et de décentralisation, par le biais des autorités organisatrices de l'habitat (AOH). Les territoires attendent la mise en œuvre de cet outil, qui est une coquille vide aujourd'hui. Un tel dispositif permettrait de gagner en efficacité dans la mobilisation des fonds pour la construction de logements sociaux.

Une autre piste est la mobilisation des fonds européens. C'est une solution que l'on évoque beaucoup dans de nombreux domaines, mais je n'ai pas l'impression que nous soyons organisés pour pouvoir le faire dès 2026. Nous manquons notamment d'ingénierie.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Le financement du FNAP devait être paritaire, mais l'État s'est désengagé dès 2018. Il est problématique que l'État ne respecte pas ses engagements contractuels, alors que l'on connaît l'ampleur de la crise du logement en France. Comme on le dit chez nous : « grand diseux, petit faiseur ! ».

Notre rapporteur a soulevé l'importance des reports de crédits. Ce n'est rien d'autre qu'une forme de cavalerie budgétaire regrettable de la part de l'État.

On évoque souvent une territorialisation du fonds. Il faut développer la contractualisation, mais il convient aussi de s'interroger sur le zonage dans les territoires et dans les quartiers excentrés. Les logements sociaux sont souvent en mauvais état. C'est préjudiciable aux parcours résidentiels et à la cohésion sociale. De même, l'offre de logements sociaux privés est de mauvaise qualité. C'est pourquoi la question de la décentralisation est posée.

Nous avons réalisé un contrôle sur l'utilisation des fonds européens il y a quelques années. Le Grand Est la région qui utilise le mieux les fonds européens, grâce à une organisation transversale de ses services. Elle n'a pas créé d'équipe dédiée en la matière.

M. Jean-François Rapin. – Vous avez évoqué les fonds européens. L'ouverture de crédits par la BEI rentre dans le cadre de ses actions visant à soutenir la réfection thermique des logements. Je suis plus inquiet du fait que la Commission européenne souhaite s'occuper de la question du logement. Cela ne fait pas partie de ses compétences primaires. La question de la subsidiarité se pose donc. Le cadre financier pluriannuel européen post-2027 est difficile à établir. Les discussions sont tendues. La commission des affaires européennes du Sénat a d'ailleurs adopté, sur l'initiative de Florence Blatrix Contat et Christine Lavarde, un avis sur le sujet. Si la Commission veut s'intéresser à la question du logement, qui relève de la compétence des États, la France risque d'être perdante, car il y a des retards plus flagrants à combler en la matière en Europe de l'Est. Cela coûtera un argent fou. Gare donc aux emballements en la matière ! Il faut veiller au respect du principe de subsidiarité.

M. Claude Raynal, président. – La Commission européenne interviendrait au titre de la politique de cohésion ?

M. Jean-François Rapin. – Il n’y a pas de fondement dans les traités, mais un commissaire européen a affiché sa volonté de s’intéresser à la question du logement. On sait comment cela se passe : cela commence par des déclarations, puis des textes sont déposés... La Commission européenne s’appuie souvent sur ses compétences relatives au fonctionnement du marché intérieur pour justifier ses actions.

M. Jean-Baptiste Blanc, rapporteur spécial. – Il y a un malaise en ce qui concerne le FNAP. C’est pourquoi nous nous sommes intéressés à la question et que nous nous sommes demandé s’il fallait conserver ce fonds. Je le répète : même si la réflexion sur la suppression d’agences est d’actualité, la suppression du FNAP ne serait pas source d’économies. Ses missions sont déjà mises en œuvre par l’administration centrale en interne. C’est la DHUP qui gère, *de facto*, le fonds.

Le problème, c’est la gestion financières illisible et la répartition territoriale qui ne me semble pas toujours adaptée aux besoins. La crise du logement est aiguë ; notamment en ce qui concerne le logement très social.

Nous proposons de conserver la gouvernance actuelle, car celle-ci associe l’État et les élus. Il convient en revanche de territorialiser davantage, par le biais des AOH par exemple. Il faut décentraliser et contractualiser, dans une perspective pluriannuelle.

La question cruciale est celle du financement. Il manque 250 millions d’euros. Nous appelons l’État et les bailleurs sociaux à entamer des discussions sur le sujet. Mais le feront-ils ?

M. Claude Raynal, président. – J’observe que c’est le second rapport que nous examinons ce matin, et c’est la seconde fois que nos rapporteurs nous proposent de pérenniser le dispositif étudié !

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Pérenniser un dispositif ne signifie pas conserver tels quels les crédits !

La commission a adopté les recommandations du rapporteur spécial et autorisé la publication de sa communication sous la forme d'un rapport d'information.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES

M. Jean-Paul JEANDON, président de la communauté d'agglomération de Cergy-Pontoise, président du fonds national des aides à la pierre.

Ministère de l'aménagement du territoire et de la décentralisation

- Mme Valérie LÉTARD, ministre déléguée, chargée du logement ;
- Mme Maï-Caroline BULLIER, conseillère budgétaire ;
- Mme Céline TIGNOL, conseillère logement.

Direction du Budget et du Trésor

- Mme Laura BERTHET, cheffe du bureau financement du logement et d'activités d'intérêt général (BANCFIN3) à la Direction générale du Trésor ;
- Mme Marie REGRETTIER, cheffe du bureau logement, ville et territoires (4BLVT) à la Direction du budget ;
- Mme Lorelei PELLERIN, adjointe à la cheffe du bureau logement, ville et territoires (4BLVT) à la Direction du budget.

Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP)

- Mme Anne-Emmanuelle OUVRARD, adjointe au directeur de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages ;
- Mme Marie-Laure VAN QUI, adjointe au sous-directeur du financement et de l'économie du logement et de l'aménagement ;
- M. Stéphane FLAHAUT, adjoint au sous-directeur des politiques de l'habitat ;
- M. Clément PETITIMBERT, chef du bureau du développement de l'offre de logement social et intermédiaire à la sous-direction des politiques de l'habitat ;
- M. Romuald GOUJON, chef du bureau du budget du logement et de l'aménagement.

Assemblée des communautés de France

- M. Mickaël CHEVALIER, vice-président de la communauté d'agglomération de Dinan ;
- Mme Montaine BLONSARD, responsable des relations avec le Parlement au sein d'Intercommunalités de France ;
- Mme Eléonore CALAS, conseillère habitat et énergie.

France Urbaine

- M. Baptiste BOSSARD, conseiller logement, politique de la ville et urbanisme ;
- Mme Sarah BOU SADER, conseillère parlementaire.

Fédération des élus des entreprises publiques locales

- Mme Sophie JASSES, directrice de la direction animation et développement ;
- M. Philippe CLEMANDOT, responsable du département immobilier et développement.

Mme Marie-Laure PHINERA-HORTH, sénatrice de la Guyane, membre du conseil d'administration du fonds national des aides à la pierre.

Union sociale pour l'habitat (USH)

- Mme Emmanuelle COSSE, présidente ;
- M. Antoine GALEWSKI, directeur des relations institutionnelles et parlementaires.

Fédération des entreprises sociales pour l'habitat

- Mme Valérie FOURNIER, présidente ;
- M. Didier POUSSOU, directeur général.

Fédération nationale des offices publics de l'habitat

- M. Marcel ROGEMONT, président.

Fédération des organismes agréés pour la maîtrise d'ouvrage d'insertion

- M. Philippe de NIJS, président de SOLIHA Grand Paris.

Action Logement

- M. Bruno ARCADIPANE, président ;
- Mme Nadia BOUYER, directrice générale ;
- Mme Akila MAT, responsable des relations institutionnelles.

*

* *

- Contributions écrites -

**Mme Sandrine NOSBÉ, députée de la 9^{ème} circonscription de l'Isère,
membre du conseil d'administration du fonds national des aides à la pierre.
Assemblée des départements de France**

TABLEAU DE MISE EN OEUVRE ET DE SUIVI (TEMIS)

N° de la proposition	Proposition	Acteurs concernés	Calendrier prévisionnel	Support
1	<p>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</p>	<p><i>Gouvernement et bailleurs sociaux</i></p>	<p>Décembre 2025</p>	<p>Loi de finances pour 2026</p>
2	<p>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</p>	<p><i>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)</i></p>	<p>Dès 2025</p>	<p>Loi ordinaire, ou loi de finances pour 2027</p>

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	<i>Gouvernement</i>	Au plus tôt	Loi de finances
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	<i>Gouvernement, DHUP, FNAP</i>	Décembre 2025	Budget initial du FNAP pour 2026
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	<i>DB, DHUP, FNAP</i>	Dès 2025	Tous moyens
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	<i>Bailleurs sociaux</i>	Dès 2026	Tous moyens

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	Dès 2025	Budget rectificatif du 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	<i>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))</i>	Décembre 2025	Budget initial du FNAP pour 2026
9	Fiabiliser l'estimation locale des besoins en logements sociaux par le déploiement d'une méthodologie partagée par tous les territoires	<i>FNAP, DHUP, DREAL et DDT(M)</i>	Dès 2026	Tous moyens
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	<i>Collectivités territoriales</i>	Au plus tôt	Loi ordinaire, tous moyens

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)	<i>DHUP, collectivités délégataires, bailleurs sociaux</i>	Au plus tôt	Tous moyens
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	<i>FNAP, gouvernement</i>	Décembre 2025	Budget initial du FNAP pour 2026
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	<i>FNAP, bailleurs sociaux, DHUP</i>	Au plus tôt	Tous moyens
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	<i>Gouvernement</i>	Avant 2030	Arrêté