



**GOUVERNEMENT**

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*

Annexe au projet de loi de finances pour 2026

Rapport sur la programmation  
des emplois de la participation  
des employeurs à l'effort de  
construction



**2026**



## NOTICE EXPLICATIVE

Le présent document a pour objet d'informer le Parlement sur la programmation des emplois de la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC, anciennement 1 % Logement).

Il s'inscrit dans le cadre de l'article L. 313-3 du code de la construction et de l'habitation tel que codifié par la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové :

« Le Parlement est informé des prévisions et de la répartition des ressources de la participation des employeurs à l'effort de construction entre chacune des catégories d'emplois ainsi que de l'état d'exécution de la convention mentionnée au présent article par un document de programmation transmis au Parlement lors du dépôt des projets de loi de finances. Ce document est déposé sur le bureau des assemblées parlementaires et distribué au moins cinq jours francs avant l'examen, par l'Assemblée nationale, en première lecture, de l'article d'équilibre du projet de loi de finances de l'année. »

Il satisfait par ailleurs à l'obligation issue de l'article 179 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020 concernant le financement du programme national de rénovation urbaine (PNRU) et de l'Agence nationale de l'habitat (Anah) :

« Le Gouvernement présente sous forme d'annexes générales au projet de loi de finances de l'année prévues au 7° de l'article 51 de la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances : [...] 21° Un rapport récapitulatif pour l'exercice budgétaire en cours et l'exercice à venir de la participation des employeurs à l'effort de construction, au financement du programme national de rénovation urbaine et de l'Agence nationale de l'habitat. Il indique la répartition détaillée de ces crédits. »

Le présent document détaille ainsi :

- L'organisation du groupe Action Logement, chargé de la collecte et de la distribution de la Participation des Employeurs à l'Effort de Construction, et ses évolutions récentes ;
- Le bilan d'exécution des années précédentes des conventions quinquennales conclues entre l'Etat et le groupe Action Logement ;
- L'ensemble des emplois de la Participation des Employeurs à l'Effort de Construction (PEEC) destinés au financement des politiques nationales.

## Table des matières

I. ORGANISATION D’ACTION LOGEMENT .....	4
1. Origines de la PEEC .....	4
2. Réforme d’Action Logement issue de la loi d’habilitation n°2016-719 du 1 <sup>er</sup> juin 2016 .....	4
3. Dispositif renforcé de suivi et de contrôle du groupe.....	5
4. Requalification d’Action Logement Services (ALS) en administration publique (APU).....	6
5. Poursuite de l’effort d’optimisation de la gouvernance et du fonctionnement du groupe .....	6
II. RESSOURCES ET EMPLOIS D’ACTION LOGEMENT .....	8
1. Bilan de la convention quinquennale (NCQ) 2018-2022 et du plan d’investissement volontaire (PIV) 2019-2022. ....	8
a. Ressources 2018-2022 .....	8
b. Emplois 2018-2022 de la convention quinquennale et du plan d’investissement volontaire (PIV) avec relance .....	10
2. La convention entre l’État et Action Logement 2023-2027 du 16 juin 2023 .....	11
a. Les grands principes d’emplois de la PEEC .....	11
b. Les emplois et ressources.....	13
c. La soutenabilité économique du modèle de la PEEC.....	14
3. Bilan d’exécution de la convention quinquennale sur l’exercice 2024 .....	15
a. Les ressources .....	15
b. Les emplois .....	16
c. Focus sur le dispositif de cautionnement au bénéfice des opérateurs de logement abordable bénéficiaires du Prêt au logement intermédiaire de la Banque des territoires, mis en place par Action Logement Services en 2024.....	18
4. Etat d’avancement de la convention quinquennale 2023-2027 au 31 décembre 2024 .....	19
III. CONTRIBUTION DE LA PEEC AU FINANCEMENT DES POLITIQUES NATIONALES .....	20
1. Contribution de la PEEC au financement du programme national de rénovation urbaine et du nouveau programme national de renouvellement urbain.....	20
a. Présentation de l’Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) et des programmes de rénovation urbaine .....	20
b. Financement du NPNRU par Action Logement.....	20

c. Participation de l'Association Foncière Logement (AFL) à l'objectif de mixité..	22
2. Contribution de la PEEC au financement du Fonds national des aides à la pierre (FNAP).....	22
3. Contribution de la PEEC au financement du programme Action Cœur de Ville .	23
4. Contribution de la PEEC au financement de l'Agence Nationale pour l'Information sur le Logement (ANIL) et le réseau des Agences Départementales d'Information sur le Logement (ADIL).....	23

# I. ORGANISATION D'ACTION LOGEMENT

## 1. Origines de la PEEC

En 1953, le législateur a généralisé la démarche volontaire de certains employeurs en faveur du logement de leurs salariés, en créant la « participation des employeurs à l'effort de construction » (PEEC). Elle représentait 1 % de la masse salariale, d'où le nom de « 1 % Logement », passé dans le langage commun, alors même que son taux n'est plus que de 0,45 % depuis 1991. Le taux initial d'assujettissement des entreprises a en effet été progressivement abaissé de 1 % à 0,45 %, une fraction de 0,50 % étant graduellement affectée au budget du Fonds national d'aide au logement (FNAL), les 0,05 % restant contribuant à la baisse des charges des entreprises.

## 2. Réforme d'Action Logement issue de la loi d'habilitation n°2016-719 du 1<sup>er</sup> juin 2016

Le Parlement a habilité le Gouvernement à prendre des mesures relevant du domaine de la loi pour simplifier et rationaliser l'organisation de la collecte de la PEEC et la distribution des emplois de cette participation par la loi n°2016-719 du 1<sup>er</sup> juin 2016.

L'ordonnance n°2016-1408 du 20 octobre 2016 relative à la réorganisation de la collecte de la PEEC prévoit que le groupe Action Logement remplace l'Union des entreprises et des salariés pour le logement (UESL) et les Comités interprofessionnels du logement (CIL). L'ordonnance crée ainsi un groupe Action Logement composé :

- d'une structure faîtière dite « Action Logement Groupe » (ALG), au statut associatif, chargée du pilotage du groupe Action Logement, des relations avec l'État et de la communication institutionnelle. Elle a notamment pour mission de conclure les conventions quinquennales avec l'État relatives aux emplois de la PEEC ;
- d'un « pôle services » dit « Action Logement Services » (ALS), qui assure la collecte de la PEEC<sup>1</sup> et la distribution de ses emplois. ALS est tenue d'intervenir de façon équitable et non discriminatoire auprès des tous types de bailleurs sociaux, contrôlés ou non par Action Logement. Action Logement Services est réputée agréée en tant que société de financement et est soumise au contrôle de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) ;
- d'un « pôle immobilier » dit « Action Logement Immobilier » (ALI), qui détient l'ensemble des participations dans des sociétés immobilières (notamment ESH). Cette entité est chargée de veiller à la mise en œuvre par ses filiales immobilières de la politique immobilière définie par ALG, tout en respectant l'ancrage local et l'autonomie de gestion de celles-ci ;

L'ordonnance du 19 janvier 2017, ratifiée par la loi ELAN, intègre au groupe :

- l'Association pour l'accès aux garanties locatives (APAGL), acteur de la sécurisation locative notamment via la garantie locative gratuite Visale ;

---

<sup>1</sup> Le rôle spécifique de la société immobilière des chemins de fer français (SICF), a été maintenu dans le cadre de la réforme, en faisant le seul collecteur encore agréé à collecter la PEEC en dehors d'ALS.

- l'Association Foncière Logement (AFL), en charge de la mixité sociale dans les quartiers ANRU et de la lutte contre l'habitat indigne.

### 3. Dispositif renforcé de suivi et de contrôle du groupe

Trois commissaires du gouvernement sont présents au sein du conseil d'administration de chaque entité du groupe (ALG, ALS, ALI, APAGL et AFL). Ils sont désignés nominativement, respectivement par le ministre chargé du logement, par le ministre chargé de l'économie et par le ministre chargé du budget.

Les commissaires du gouvernement exercent un contrôle sur Action Logement en vertu des prérogatives et pouvoirs qui leur sont conférés par la loi, notamment par l'article L.313-18-6 du CCH pour ALG. Ils représentent l'État auprès de ces instances et peuvent être assistés par des suppléants, avec les principales modalités de ce contrôle suivantes :

- Les commissaires du gouvernement assistent aux séances du conseil d'administration de chaque instance et peuvent se faire communiquer tous documents nécessaires au suivi des activités du groupe ;
- Ils peuvent demander l'inscription d'un ou plusieurs points à l'ordre du jour ;
- Dans un délai de quinze jours suivant une délibération, ils peuvent demander conjointement une deuxième délibération ;
- Ils peuvent également opposer conjointement leur veto à certaines délibérations<sup>2</sup>.

Action Logement est soumis au contrôle de l'Agence nationale de contrôle du logement social (Ancols). L'Ancols a notamment pour mission de contrôler le respect des dispositions législatives et réglementaires applicables aux organismes du réseau Action Logement ou bénéficiant de ses aides, et des acteurs du logement locatif social. L'Ancols a également pour compétence d'évaluer la contribution de la PEEC aux catégories d'emploi prévues par la loi ainsi que l'efficacité de la gestion, de l'organisation territoriale et de l'ensemble de l'activité consacrée à la mission de construction et de gestion du logement social et des organismes HLM. Un premier contrôle de l'Ancols a été mené entre 2018 et 2019 sur ALG<sup>3</sup> et ALS<sup>4</sup>. Un deuxième a été lancé au cours de l'année 2025. Il porte sur ALG, ALS, ALI, l'APAGL ainsi que la Foncière de transformation immobilière (FTI), filiale d'ALI.

Enfin, l'Ancols a pour compétence d'assurer la production de données statistiques et financières concernant la PEEC. Dans son rapport annuel statistique et financier (RASF) relatif à l'exercice 2022, paru en mars 2024, l'agence a actualisé les recommandations émises pour l'année 2021, en prenant en compte les évolutions constatées au sein du groupe Action Logement. 16 recommandations thématiques y sont formulées, contre 23 l'année précédente. Le RASF relatif à l'exercice 2023, dont

---

<sup>2</sup>Notamment celles qui compromettent l'équilibre entre les emplois et les ressources du fonds mentionné à l'article L. 313-19-2 ; compromettent la capacité du groupe à tenir ses engagements financiers ; sont incompatibles avec les objectifs mentionnés à l'article L. 313-18-1 ; compromettent le respect du principe de non-discrimination prévu à l'article L. 313-17-3 ; fixent pour l'association un budget manifestement surévalué ou inadapté à ses missions ; ne sont pas conformes à la loi, à la réglementation ou à la convention mentionnée à l'article L. 313-3.

<sup>3</sup> Rapport de contrôle n°2017-091. Ancols, février 2020.

<sup>4</sup> Rapport de contrôle n°2017-092. Ancols, février 2020.

la publication est attendue pour la fin de l'année 2025, visera à apporter et approfondir la dimension « qualitative » de l'évaluation des indicateurs statistiques et financiers de la PEEC.

Ces nouvelles recommandations portent notamment sur la mise en œuvre et le suivi de l'exécution de la convention quinquennale 2023-2027 et le suivi des frais de fonctionnement par entité.

Action Logement est également soumis au contrôle de la Cour des comptes, qui a effectué un premier bilan global de la réforme du groupe Action Logement en 2020-2021<sup>5</sup>. La Cour des comptes y précise qu'un bilan des résultats obtenus sur la convention quinquennale 2018-2022 pourrait donner lieu à l'établissement d'un nouveau rapport de la Cour à destination du Parlement.

#### **4. Requalification d'Action Logement Services (ALS) en administration publique (APU).**

Le 31 août 2022, l'INSEE, en tant que comptable national, a décidé de requalifier la société Action Logement Services dans la catégorie comptable des « administrations publiques » (APU) et la sous-catégorie des « organismes divers d'administration centrale » (ODAC). Cette requalification a eu pour effet immédiat, avec rétroactivité depuis 2020, d'intégrer la dette et le besoin de financement d'ALS dans les indicateurs de dette et de déficit publics. Sauf disposition législative contraire, la qualification d'ODAC emporte, en application de l'article 23 de la loi de programmation des finances publiques 2023-2027, une interdiction d'endettement à plus de 12 mois auprès d'un établissement de crédit ou d'une société de financement, ou d'émettre un titre de créance de plus de 12 mois. Cette interdiction doit cependant être matérialisée par un arrêté du ministère chargé du budget qui liste les organismes concernés. L'arrêté en question n'a pas encore été pris au moment de la rédaction du présent document.

#### **5. Poursuite de l'effort d'optimisation de la gouvernance et du fonctionnement du groupe**

L'État et les partenaires sociaux d'Action Logement ont conduit à partir de la fin de l'année 2020 un cycle de négociations visant à poursuivre la réforme du groupe. Ces échanges ont permis d'aboutir à des mesures destinées à rendre la gouvernance du groupe plus efficace et plus transparente, dans le respect des principes de l'ordonnance de 2016, à travers :

- **une structuration renforcée du groupe** et une articulation plus fluide entre la structure de tête ALG et ses principales filiales ALI et ALS ;
- **une transparence accrue**, avec
  - o la nomination d'une personnalité extérieure à la présidence du comité de déontologie ;

---

<sup>5</sup> Action Logement : un premier bilan de la réforme. Cour des comptes, 04/10/2021.

- la mise en place du comité des partenaires du logement social, destiné à formuler des avis sur les orientations et le suivi des emplois de la PEEC, en veillant notamment au respect du principe de non-discrimination<sup>6</sup>. L'État s'est engagé dans le pacte avec les organismes HLM qui a été signé en octobre 2023 à réunir le comité sur la période de la convention quinquennale 2023-2027.
- **une gouvernance plus efficace**, avec la création d'un Comité d'orientation politique du Groupe, afin de permettre aux partenaires sociaux d'échanger sur les orientations stratégiques du groupe, dans le respect des prérogatives des conseils d'administration du groupe et de ses entités.

Selon l'article L. 313-3 du code de la construction et de l'habitation, les ressources de la PEEC perçues par ALS, la nature et les règles d'utilisation des emplois, les enveloppes minimales et maximales consacrées à chaque emploi ou catégorie d'emplois sont fixées par convention conclue entre l'État et ALG pour une durée de cinq ans.

Par ailleurs, dans le cadre de la convention quinquennale 2023-2027 entre l'État et le groupe Action Logement, signée le 16 juin 2023, le Gouvernement s'est engagé à permettre la fusion des cinq fonds d'ALS :

- Le fonds PEEC, destiné à la gestion des opérations relatives aux ressources et emplois de la PEEC ;
- Le fonds PEAEC, destiné à la gestion des opérations relatives aux ressources et emplois de la participation des employeurs agricoles à l'effort de construction ;
- Le fonds PSEEC, dédié à la participation supplémentaire des employeurs à l'effort de construction ;
- Le fonds de garantie, essentiellement consacré à l'octroi de garanties locatives Visale ;
- Le fonds de fonctionnement, dédié aux dépenses de fonctionnement du groupe et au défraiement des organisations d'employeurs et de salariés membres d'Action Logement Groupe.

Cette fusion des fonds vise à une gestion plus efficiente des fonds propres d'ALS et, *in fine*, à limiter son besoin d'endettement. En effet, en raison de la « comptabilité séparée » des cinq fonds, l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) évaluait séparément la solvabilité de chacun des cinq fonds, ce qui empêchait ALS d'en mutualiser la trésorerie et d'optimiser sa gestion.

---

<sup>6</sup> Le comité des partenaires, composé de trois collègues représentant respectivement le groupe Action logement, les collectivités territoriales et l'Union sociale pour l'habitat, est chargé d'émettre des avis sur les orientations et le suivi de la distribution par Action Logement des emplois de la PEEC relatifs au soutien à la construction, à la réhabilitation et à l'acquisition de logements locatifs sociaux (Article L313-17-2 du CCH). Il doit veiller au respect du principe de non-discrimination entre les personnes morales éligibles, notamment au regard de l'existence de liens capitalistiques directs ou indirects entre le groupe Action logement et les personnes morales bénéficiaires, et à une répartition des aides adaptée aux besoins de chaque territoire.

Depuis la réforme de 2016, l'État a pris les textes nécessaires à l'installation du comité des partenaires, avec le décret en Conseil d'État du 22 mai 2019 définissant les modalités de fonctionnement du comité des partenaires, ainsi que l'arrêté du 10 janvier 2022 de désignation des membres du comité. Toutefois, le Comité n'a jamais été réuni à ce jour. Les discussions relatives à sa mise en place effective ont été relancées en 2024. Une proposition conjointe de révision des modalités d'organisation du comité a été transmise à l'administration par Action Logement et l'USH. En accord avec l'ensemble des parties prenantes, et dans le but de faciliter la mise en œuvre rapide du comité des partenaires, la mise en place des modifications réglementaires nécessaires à court terme a été décidée. Le Conseil d'État a rendu, le 09 septembre 2025, un avis favorable au projet de décret.

Conformément aux engagements de l'État, la fusion des fonds d'ALS en un fonds unique a été inscrite à l'article 182 de la loi de finances pour 2024. Le décret d'application, qui définit les règles de gestion de ce fonds unique, a été publié au journal officiel du 23 juin 2024. Dorénavant, Action Logement Services (ALS) gère un fonds unique pour l'ensemble des opérations relatives aux ressources qu'elle perçoit.

## II. RESSOURCES ET EMPLOIS D'ACTION LOGEMENT

### 1. Bilan de la convention quinquennale (NCQ) 2018-2022 et du plan d'investissement volontaire (PIV) 2019-2022.

La convention quinquennale du 16 janvier 2018 entre l'État et Action Logement a défini des priorités fortes pour la période 2018-2022, que sont venues abonder les mesures prises dans le cadre de la convention du 25 avril 2019 relative au plan d'investissement volontaire (PIV) valant avenant à la convention quinquennale (détaillées dans le paragraphe suivant) et de l'avenant dit « relance » du 15 février 2021.

#### a. Ressources 2018-2022

Les ressources d'Action Logement sont constituées de la collecte de la PEEC auprès des entreprises assujetties – depuis la loi PACTE (2019) seules les entreprises de plus de 50 salariés sont assujetties à la PEEC, contre 20 auparavant – et des retours de prêts, correspondant aux différents prêts contractés auprès d'Action Logement par des personnes morales et physiques au cours des exercices précédents.

Le total cumulé des ressources sur la période 2018-2022 s'établit à 14,5 Md€.

Ressources PEEC (en M€) <sup>7</sup>	2018	2019	2020	2021	2022	Cumul 2018- 2022
Contribution nette des entreprises	1 698	1 742	1 572	1 483	1 537	8 031
Encaissement collecte en subvention	1 489	1 519	1 340	1 300	1 353	7 001
Encaissement collecte en prêt	349	386	360	358	383	1 836
Remboursement collecte en prêt	-140	-164	-128	-175	-199	-806
Retours sur prêts	1 324	1 248	1 228	1 195	1 233	6 228

<sup>7</sup> Les ressources sont composées de la collecte et des retours de prêts de la PEEC, de la PEAC et de la PSEEC.

<b>Retours prêts personnes morales</b>	628	608	639	633	719	3 227
<b>Retours prêts personnes physiques</b>	696	649	589	562	514	3 001
<b>Compensation État<sup>8</sup></b>	0	0	238	0	0	238
<b>Total Ressources PEEC</b>	<b>3022</b>	<b>2 989</b>	<b>3028</b>	<b>2 678</b>	<b>2 770</b>	<b>14 497</b>

Sources : Ancols (RASf 2022 paru en 2024)

Ces ressources ont été renforcées par le recours à l'emprunt obligataire à partir de 2019 via un programme d'émission obligataire Euro MediumTerm Note.

En effet, le financement des activités d'Action Logement Services (ALS) au titre du Plan d'Investissement Volontaire (PIV) de 2019 et du Plan de relance de 2021 repose sur le recours d'ALS à de la dette externe, levée sur les marchés financiers pour un montant estimé initialement à 11,3 Md€ sur la période 2018-2027. Un premier programme d'émission obligataire d'ALS de 6,2 Md€ a été mis en place lors de la conclusion du PIV et a été intégralement réalisé sur la période 2019-2023.

<b>Emprunts (M€)</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>	<b>Cumul 2018-2022</b>	<b>2023</b>
<b>EMTN</b>	<b>0</b>	<b>1 000</b>	<b>0</b>	<b>2 000</b>	<b>2000</b>	<b>5 000</b>	<b>1 200</b>

Avec le recours à l'emprunt, le total des ressources de la période 2018-2022 s'élève à près de 19,5 Md€, contre 24 Md€ d'emplois sur la même période, ce qui explique la diminution de la trésorerie d'ALS de 2018 à 2022.

<b>Trésorerie au 31/12 (en Md€)</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>
<b>Action Logement Services</b>	3,62	4,01	5,61	4,21	2,61	2,80
<b>Dont Fonds PEEC</b>	2,75	2,84	4,54	3,03	1,14	1,21

Source : ALS, comptes consolidés 2022.

La baisse de la trésorerie ne recouvre pas exactement la différence emplois-ressources du fait d'un décalage temporel dans l'exécution des emplois qui est parfois de plusieurs années entre l'engagement et le décaissement définitif, et des périmètres

<sup>8</sup> La compensation Etat correspond à une compensation financière mise en place par l'Etat suite à la loi PACTE et le rehaussement du seuil des entreprises assujetties à la PEEC, lequel a entraîné une perte de ressources pour Action Logement.

mouvants de comptabilité. Ainsi, une partie du déficit de ressources 2018-2022 devra être couvert sur des emprunts réalisés pendant la période 2023-2027 (cf. II.3.a).

### b. Emplois 2018-2022 de la convention quinquennale et du plan d'investissement volontaire (PIV) avec relance

S'agissant des emplois, le total cumulé des emplois engagés sur la période 2018-2022 s'élève à 23 828 M€, soit 94 % des emplois prévus par la convention quinquennale et le PIV sur la période 2018-2022.

			<i>Montants en M€</i>					<b>Cumul</b>	<b>Objectifs</b>	<b>Atteinte</b>
			<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>	<b>18-22</b>	<b>18-22</b>	
<b>Convention quinquennale 2018 - 2022</b>	<b>Personnes morales (hors politiques nationales)</b>	Production LLS	784	722	665	645	766	3 582	3 577	100%
		Production LLI	121	121	80	121	190	633	630	100%
		ONV	333	333	0	0	334	1 000	1 000	100%
		AFL (dont réservations de crédit) <sup>9</sup>	0	0	0	80	220	300	424	71%
		PHBB	0	0	6	20	30	56	57	98%
		Expérimentation et ingénierie territoriale	1	2	3	5	5	16	19	84%
		Prêts DROM	15	18	21	20	20	94	94	100%
	<b>Total Personnes morales</b>		<b>1 254</b>	<b>1 196</b>	<b>775</b>	<b>891</b>	<b>1 565</b>	<b>5 681</b>	<b>5 801</b>	<b>98%</b>
	<b>Personnes physiques</b>	Accession et travaux	388	301	356	797	648	2 490	2 715	92%
		Mobilité	214	199	214	194	272	1 093	1 089	100%
		Sécurisation locative	25	32	33	62	104	256	410	62%
		Salariés en difficulté et ingénierie sociale	28	29	56	68	70	251	252	100%
	<b>Total personnes physiques</b>		<b>655</b>	<b>561</b>	<b>659</b>	<b>1 121</b>	<b>1 094</b>	<b>4 090</b>	<b>4 466</b>	<b>92%</b>
	<b>Politiques publiques nationales</b>	ANRU (subventions et prêts)	488	520	629	648	742	3 027	2 912	104%
		ACV (subventions et prêts) (hors réservations de crédits) <sup>10</sup>	15	123	194	273	552	1 157	1 500	77%
		ANIL - ADIL	9	9	9	9	9	45	45	100%
		FNAL	0	0	500	1 000	0	1 500	1 500	100%
		FNAP	50	50	50	50	50	250	250	100%
		FNAVDL	0	0	0	10	10	20	20	100%

<sup>9</sup>Réservations de crédit AFL : 140 M€ de prêts au titre du NPNRU, lesquels ont été entièrement engagés en 2023.

<sup>10</sup> Les réservations de crédits au titre du programme ACV correspondent à la matérialisation de la négociation avec les collectivités locales d'enveloppes portant sur des opérations déjà identifiées mais dont les modalités d'intervention restent à préciser. Ces enveloppes ont vocation à se traduire en engagements de financement avec les opérateurs, lorsque les projets deviennent matures. Le solde de réservations de crédits était porté à 266 M€ à fin 2022, lesquelles sont comptabilisées au fur et à mesure des engagements dans la réalisation des objectifs au titre de la convention quinquennale 2023-2027, ou abandonnées. Le solde de 266 M€ n'est ainsi pas comptabilisé dans les réalisations au titre de la période 2018-2022.

	Total politiques nationales	562	702	1 382	1 990	1 363	5 999	6 227	96%
PIV	Adaptation du parc privé <sup>11</sup>			490	1 141	-33	1 598	1 730	92%
	Mobilité		8	41	97	75	221	243	91%
	Habitat inclusif			100	149	41	290	290	100%
	Lutte contre la vacance			100	361	300	761	761	100%
	DOM (dont réservations de crédits) <sup>12</sup>			321	309	409	1 039	1 500	69%
	LLS et LLI			1 042	722	582	2 346	2 541	92%
	Habitat ancien (dont réservations de crédits) <sup>13</sup>			302	222	379	903	962	94%
	FNAP			300	300	300	900	900	100%
<b>Total PIV</b>			<b>8</b>	<b>2 696</b>	<b>3 301</b>	<b>2 053</b>	<b>8 058</b>	<b>8 927</b>	<b>90%</b>
<b>TOTAL</b>		<b>2 471</b>	<b>2 467</b>	<b>5 512</b>	<b>7 303</b>	<b>6 075</b>	<b>23</b>	<b>25 421</b>	<b>94%</b>

Source : Action Logement (bilan d'exécution 2018-2022). Données exprimées en engagements comptables.

## 2. La convention entre l'État et Action Logement 2023-2027 du 16 juin 2023

### a. Les grands principes d'emplois de la PEEC

La convention quinquennale entre l'État et Action Logement pour 2023-2027, fixant les orientations et les modalités d'utilisation de la PEEC pour cette période, a été conclue le 16 juin 2023. Cette convention définit les emplois de la PEEC, dans le respect de quatre principes majeurs, qui étaient déjà rappelés dans la convention quinquennale 2018-2022 :

- **La mutualisation de l'effort des entreprises au service des salariés** : les entreprises confient à Action Logement leur contribution à l'effort de construction au bénéfice des salariés. La mutualisation de la collecte vise à renforcer l'efficacité de l'utilisation des fonds ;
- **L'utilité sociale des aides et services** : la PEEC a pour objet de faciliter l'accès et le maintien dans un logement adapté, des salariés notamment modestes, en situation de mobilité ou de précarité pour leur permettre d'accéder et d'être au plus près de l'emploi ;
- **La non-discrimination dans la distribution des emplois de la PEEC** entre les personnes morales éligibles, telle que définie à l'article L.313-17-3 du CCH ;
- **L'octroi de droits de réservation** en contrepartie des financements aux bailleurs sociaux et aux bailleurs intermédiaires ou privés pour loger les salariés,

<sup>11</sup>Concernant les personnes physiques, 20 M€ d'engagements ont été annulés en 2023, compte tenu de l'annulation de dossiers de subventions pour l'adaptation et/ou la rénovation énergétique de logements, pour lesquels les montants engagés n'ont pas été décaissés dans les délais contractuels.

<sup>12</sup> Réservations de crédit PIV DROM : 131 M€, lesquels ont été engagés à hauteur de 66 M€ en 2023.

<sup>13</sup> Réservations de crédits AFL : 200 M€ de prêts au titre de l'habitat indigne, lesquels ont été entièrement engagés en 2023.

conformément à l'article L.313-3 du CCH<sup>14</sup>. Selon l'Ancols<sup>15</sup>, qui produit chaque année une note relative aux droits de réservation du secteur de la PEEC, ALS disposait, fin 2023, d'un stock de 33 000 droits de suite et 1 018 000 droits uniques.

### **Focus sur le principe de non-discrimination :**

Introduit par l'ordonnance de 2016 qui a conduit à la création du groupe Action Logement (AL) et prévu par l'article L.313-17-3 du CCH, le principe de non-discrimination vise à garantir une distribution équitable des financements de la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC) pour le logement social et intermédiaire entre les bailleurs du groupe AL et le reste du secteur du logement social.

Ce principe vise les catégories d'emploi relevant des b et c de l'article L.313-3 du CCH :

- « b) *Au soutien à la construction, à la réhabilitation et à l'acquisition de logements locatifs sociaux ainsi qu'à la production de logements locatifs intermédiaires ou de logements destinés à l'accession sociale à la propriété ;*
- c) *A des interventions à caractère très social dans le domaine du logement, notamment sous la forme d'opérations relatives au logement ou à l'hébergement des personnes défavorisées et de dépenses d'accompagnement social ».*

En cas de non-respect de ce principe, certaines délibérations peuvent faire l'objet d'un veto conjoint des commissaires du gouvernement aux conseils d'administration d'Action Logement Groupe (ALG) ou d'Action Logement Services (ALS).

Au-delà de ces principes, les emplois de la PEEC s'inscrivent dans une dynamique ambitieuse de décarbonation et de sobriété énergétique. La convention quinquennale 2023-2027 souligne d'ailleurs la contribution attendue de la PEEC à la transition écologique et à la trajectoire bas carbone. Les emplois mis en place sur la période visent ainsi à réduire les émissions de gaz à effet de serre et à renforcer l'efficacité énergétique du parc. Ce cadre s'inscrit notamment dans le plan pour les économies d'énergie et la décarbonation lancé par Action Logement fin 2022, dans lequel le groupe s'est engagé à baisser de 55% ses émissions carbone dès 2030, en visant la neutralité carbone à l'horizon 2040.

---

<sup>14</sup> Conformément à l'article L.313-26-2 du CCH, Action Logement Services (ALS) est tenu de réserver au moins 25% des attributions réalisées sur le parc locatif social conventionné à des publics prioritaires (PP), c'est-à-dire, en priorité, à des ménages labellisés « DALO », déclarés prioritaires par les commissions de médiation et auxquels un logement doit être attribué en urgence au titre du droit au logement opposable en application de l'article L. 441-2-3 du CCH, ou à défaut des ménages prioritaires au sens de l'article L. 441-1 du CCH. Cette obligation s'applique à l'échelon départemental, et est précisée dans un accord local passé entre ALS et le préfet de département ou de région en Île-de-France.

<sup>15</sup> Note relative aux droits de réservation du secteur de la participation des employeurs à l'effort de construction (ALS, SICF, AFL) – Exercice 2023. Ancols, décembre 2024.

## b. Les emplois et ressources

La convention quinquennale entre l'État et Action Logement pour 2023-2027 du 16 juin 2023 prévoit un volume d'emplois de 14,4 Md€. Elle couvre plusieurs domaines d'emploi tels que le financement des politiques nationales, le soutien aux personnes morales comme les bailleurs sociaux, et l'aide aux personnes physiques.

Financement des politiques et programmes nationaux :

- 3,8 Md€ au bénéfice de l'ANRU, répartis entre 1,6 Md€ de prêts et 2,2 Md€ de subventions ;
- 450 M€ au profit du FNAP pour les années 2023 et 2024 ;
- 1,0 Md€ pour le programme Action Cœur de Ville, dont 350 M€ en subventions et 650 M€ en prêts ;
- 9 M€ par an pour les ANIL-ADIL.

Aides aux Personnes morales :

- 4,7 Md€ sous forme de prêts et dotations pour soutenir la production de logements sociaux et intermédiaires ;
- 700 M€ au profit de l'Association Foncière Logement (AFL), dont 300 M€ en subventions et 400 M€ en prêts, pour ses interventions dans divers programmes de rénovation urbaine et de lutte contre l'habitat indigne.

Aides aux personnes physiques :

- 520 M€ pour le dispositif Visale, avec un objectif de 2,1 millions de contrats émis sur la période, témoignant ainsi d'une volonté d'accélérer la dynamique du dispositif. Mise en place en 2016, la garantie Visale comptabilisait en cumul 1,6 million de contrats émis au 31 décembre 2024 ;
- 2 Md€ pour les prêts accession et travaux pour les salariés ;
- 850 M€ pour les aides à la mobilité ;
- 300 M€ pour l'accompagnement des salariés en difficulté.

		<i>Montants en M€</i>					<b>Cumul</b>
		<b>2023</b>	<b>2024</b>	<b>2025</b>	<b>2026</b>	<b>2027</b>	<b>2023-2027</b>
<b>Politiques nationales</b>	ANRU (Subventions)	324	400	400	530	546	3 800
	ANRU (Prêts)	350	450	280	260	260	
	FNAP	300	150	0	0	0	450
	ACV (Subventions)	87	88	70	70	35	1 000
	ACV (Prêts)	163	162	130	130	65	
	ANIL-ADIL	9	9	9	9	9	45
	<b>TOTAL Politiques nationales</b>	<b>1233</b>	<b>1259</b>	<b>889</b>	<b>999</b>	<b>915</b>	<b>5 295</b>
<b>Personnes morales (hors politiques nationales)</b>	Dotations en fonds propres et subventions aux organismes de logement social	255	260	260	260	265	1 700
	Dotations en fonds propres aux organismes de logement intermédiaire OLI	70	80	80	85	85	
	AFL NPNRU (Subventions)	60	60	60	60	60	700

	AFL NPNRU (Prêts)	40	40	60	70	90	
	AFL Digneo (Prêts)	20	20	20	20	20	
	Prêts PM Logement social	440	400	400	400	390	
	Prêts PM Logement intermédiaire	50	40	40	40	30	2 230
	Prêts PM DROM	152	157	157	157	157	780
	Innovation - Ingénierie territoriale	10	14	14	14	13	65
	<b>TOTAL Personnes morales</b>	<b>1097</b>	<b>1071</b>	<b>1091</b>	<b>1106</b>	<b>1110</b>	<b>5 475</b>
<b>Personnes physiques</b>	Accession et travaux	500	375	375	375	375	2000
	Mobilité (Subventions)	150	135	135	140	140	850
	Mobilité (Prêts)	30	30	30	30	30	
	Visale	111	100	100	104	105	520
	Aides aux salariés en difficulté, ingénierie sociale	45	63	64	64	64	300
	<b>TOTAL Personnes physiques</b>	<b>836</b>	<b>703</b>	<b>704</b>	<b>713</b>	<b>714</b>	<b>3 670</b>
<b>TOTAL Emplois</b>		<b>3 166</b>	<b>3 033</b>	<b>2 684</b>	<b>2 818</b>	<b>2 739</b>	<b>14 400</b>

Tableau Emplois – Ressources annexé à la convention quinquennale 2023-2027.

Les ressources d’Action Logement sont constituées de la collecte de la PEEC auprès des entreprises assujetties – depuis la loi PACTE (2019) seules les entreprises de plus de 50 salariés sont assujetties à la PEEC, contre 20 auparavant – et des retours de prêts, correspondant aux différents prêts contractés auprès d’Action Logement par des personnes morales et physiques au cours des exercices précédents.

Les prévisions de ressources inscrites dans la convention quinquennale 2023-2027 sont les suivantes :

Montants en M€	2023	2024	2025	2026	2027	Cumul 2023-2027
<b>Collecte brute</b>	1 875	1 966	2 052	2 119	2 184	10 196
<b>Retours de prêts</b>	1 321	1 360	1 338	1 350	1 343	6 712
<b>TOTAL</b>	<b>3 196</b>	<b>3 326</b>	<b>3 390</b>	<b>3 469</b>	<b>3 527</b>	<b>16 908</b>

Tableau Emplois – Ressources annexé à la convention quinquennale 2023-2027.

Au-delà de ces ressources, Action Logement Services prévoit, sur la période 2023-2027, un programme d’émissions obligataires d’un montant maximum de 3,3 Md€ pour financer les engagements pris conformément à la convention quinquennale 2018-2022 et ses avenants.

### c. La soutenabilité économique du modèle de la PEEC

La convention quinquennale prévoit également :

- Un retour à l’équilibre du compte de résultat d’ALS à compter de 2024. Conformément à ces exigences, le résultat de l’exercice 2024 s’établit à 3 M€ (contre -248 M€ en 2023).

- Un recours à l'endettement dans la limite de 3,3 Md€ sur 2023-2027. Le financement des activités d'Action Logement Services (ALS) au titre du Plan d'Investissement Volontaire (PIV) de 2019 et du Plan de relance de 2021 repose sur le recours d'ALS à de la dette externe, levée sur les marchés financiers pour un montant estimé initialement à 11,3 Md€ sur la période 2018-2027. Un premier programme d'émission obligataire d'ALS de 6,2 Md€ a été mis en place lors de la conclusion du PIV et a été intégralement réalisé sur la période 2019-2023. La finalisation des engagements pris jusqu'à fin 2022 nécessitait d'étendre ce programme pour un montant additionnel pouvant aller jusqu'à 5,1 Md€. Dans le contexte de requalification d'ALS en administration publique par l'INSEE, et dans un souci de maîtrise du niveau d'endettement public, la convention quinquennale 2023-2027 a limité à 3,3 Md€ le programme d'émission obligataire d'ALS, dont 1,5 Md€ a été émis entre 2023 et 2024 (cf. II.3.a).
- Un suivi des frais de fonctionnement, via des indicateurs de pilotage, avec un indicateur de maîtrise des coûts d'activité, correspondant à la maîtrise des coûts engagés pour le développement de l'activité et lié au chiffre d'affaires du groupe, et un second indicateur relatif aux fonctions supports (frais de structure).
- Des concertations, abouties à ce jour, entre Action Logement et l'État afin de procéder à la fusion des cinq fonds d'ALS, dans l'objectif de réduire le besoin en fonds propres et de contribuer à l'équilibre du compte de résultat (cf. I.5).

### **3. Bilan d'exécution de la convention quinquennale sur l'exercice 2024**

#### **a. Les ressources**

Les ressources de l'exercice 2024<sup>16</sup> sont en légère augmentation, en valeur nominale, par rapport à l'année précédente, elles s'établissent à 3 072 M€, contre 2 986 M€ en 2023.

La collecte 2024 s'élève à 1 910 M€ (contre 1 819 M€ en 2023), un niveau inférieur à la collecte prévisionnelle inscrite dans la convention quinquennale (1 966 M€). Cet écart s'expliquerait par une dégradation du contexte macro-économique, avec un nombre de défaillances d'entreprises supérieur aux anticipations et une évolution des salaires moins favorable.

Action Logement souligne également que l'impact de la phase transitoire de la loi PACTE (2021), outre le rehaussement du seuil d'assujettissement à la PEEC de 20 à 50 salariés, a créé une phase d'exonération de cinq ans pour les entreprises atteignant le seuil de 50 salariés, conduisant notamment certains groupes à optimiser leur taille afin de limiter leur assujettissement à la PEEC. En 2024, les retours de prêts relatifs aux emplois « Personnes physiques » et « Personnes Morales » sont stables par rapport à l'année précédente, ils s'élèvent à 1 162 M€, contre 1 167 M€ en 2023. Ce niveau

---

<sup>16</sup> Les ressources sont composées de la collecte et des retours de prêts de la PEEC, de la PEAEC et de la PSEEC.

demeure toutefois inférieur aux prévisions inscrites dans la convention quinquennale, fixées à 1 360 M€. Cette baisse des retours de prêts s'explique notamment par le maintien de taux d'intérêt hauts, qui freinent les remboursements anticipés des prêts octroyés par ALS.

En 2024, Action Logement a également émis 500 M€ d'émissions obligataires, s'ajoutant au milliard d'euros déjà émis en septembre 2023. Sur les 3,3 Md€ prévus dans la convention quinquennale 2023-2027, 1,5 Md€ ont ainsi été mobilisés, laissant un solde de 1,8 Md€ pour la période 2025-2027.

## b. Les emplois

Les emplois réalisés en 2024 s'élèvent à 3,3 Md€, un niveau globalement stable par rapport à l'année 2023. Le volume d'engagement pour 2024 est cohérent avec les objectifs de la convention quinquennale 2023-2027, atteignant 110% des enveloppes prévisionnelles pour l'année.

		2023	2024	Objectif indicatif 2024 (CQ)	Atteinte des objectifs 2024
<i>Montants en M€</i>					
<b>Politiques nationales</b>	ANRU (Subventions)	324	400	400	100%
	ANRU (Prêts)	350	600	450	133%
	FNAP	300	150	150	100%
	ACV (Subventions)	184	218	88	87%
	ACV (Prêts)			162	
	ANIL-ADIL	9	9	9	100%
	<b>TOTAL Politiques nationales</b>	<b>1167</b>	<b>1377</b>	<b>1259</b>	<b>109%</b>
<b>Personnes morales (hors politiques nationales)</b>	Dotations en fonds propres et subventions aux organismes de logement social	348,5	347	260	133%
	Dotations en fonds propres aux organismes de logement intermédiaire	70	160	80	200%
	AFL NPNRU (Subventions)	60	60	120	117%
	AFL NPNRU (Prêts)*	0	80		
	AFL Digneo (Prêts)*	0	0		
	Prêts PM Logement social	455	407	400	102%
	Prêts PM Logement intermédiaire	60	63	40	158%
	Prêts PM DROM	165	171	157	109%
	Innovation - Ingénierie territoriale	9	14	14	100%
	<b>TOTAL Personnes morales</b>	<b>1168</b>	<b>1302</b>	<b>1071</b>	<b>122%</b>
<b>Personnes physiques</b>	Accession et travaux	682	453	375	121%
	Mobilité (Subventions)	212	69	135	51%

Mobilité (Prêts)	24	25	30	83%
VISALE	50	63	100	63%
Aides aux salariés en difficulté, ingénierie sociale	40	38	63	60%
<b>TOTAL Personnes physiques</b>	<b>1008</b>	<b>648</b>	<b>703</b>	<b>92%</b>
<b>TOTAL emplois</b>	<b>3343</b>	<b>3327</b>	<b>3033</b>	<b>110%</b>

Source : ALS, rapport de gestion 2024. Données exprimées en engagements comptables.

*\*Des prêts à destination de l'AFL ont été engagés en 2023 sur la base d'enveloppes de prêts précédemment contractualisées dans le cadre de la convention quinquennale 2018-2022, du PIV et de l'Avenant relance de 2021, à hauteur de 140 M€ pour le NPNRU et 200 M€ pour le programme de traitement de l'habitat indigne Digneo (cf. II.1.b). L'année 2023 a marqué l'engagement de ces enveloppes de prêts antérieures conformément à une convention conclue entre ALS et l'AFL le 21 juin 2023.*

### **DIGNEO, un dispositif de lutte contre l'habitat indigne porté par l'AFL**

Depuis plusieurs années, l'Association Foncière Logement (AFL) entend occuper une place de plus en plus importante dans le domaine du traitement de l'habitat indigne. En 2020, l'association s'est dotée de l'outil DIGNEO, dispositif dédié à la lutte contre l'habitat indigne et insalubre dans les centres-villes anciens, que les collectivités et les opérateurs peuvent mobiliser.

La loi 3DS de février 2022 a adapté l'objet social de l'AFL à cette nouvelle mission, en l'élargissant à la lutte contre l'habitat indigne. Cette mission était alors limitée aux immeubles et îlots faisant l'objet d'un arrêté municipal d'insalubrité. En 2024, la loi n°2024-322 du 9 avril 2024 visant à l'accélération et à la simplification de la rénovation de l'habitat dégradé et des grandes opérations d'aménagement a étendu le périmètre de la mission de lutte contre l'habitat indigne de l'AFL aux Opérations Programmées d'Amélioration de l'Habitat (OPAH, au sens de l'article L.303-1 du CCH) ayant pour objet de lutter contre l'habitat indigne, aux opérations de restauration immobilière (au sens de l'article L.313-4 du Code de l'urbanisme), aux immeubles et îlots concernés par un plan de sauvegarde (au sens de l'article L.615-1 du CCH), et aux opérations d'aménagement (au sens de l'article L.300-1 du Code de l'urbanisme) ayant pour objet de lutter contre l'habitat indigne.

Créé en 2020, le dispositif Digneo monte progressivement en charge. A fin 2024, le traitement de près de 2 250 logements avait été engagé dont plus de 600 en 2024. A la même date, 6 500 autres logements étaient à l'étude, dont plus de 1 000 nouveaux en 2024. Digneo bénéficie d'une forte dynamique partenariale, près de 50 conventions de coopération sont ainsi signées avec de nombreux territoires et opérateurs. Par ailleurs, le début d'année 2025 a été marqué par la livraison et la mise en location des premiers logements du programme (35 logements à mi-2025).

La convention quinquennale 2023-2027 a par ailleurs introduit une plus grande souplesse en matière de gestion des enveloppes annuelles d'emplois de la convention quinquennale, avec l'extension du principe de fongibilité – en dehors des politiques nationales, l'ensemble des lignes d'emplois figurant dans le tableau emploi-ressources sont fongibles – et de la règle de pluri-annualité – les réalisations effectives annuelles de l'ensemble des enveloppes peuvent se situer dans une fourchette de plus ou moins

20% par rapport aux montants de la convention quinquennale. Les enveloppes annuelles, telles qu'elles sont inscrites dans le tableau en annexe de la convention quinquennale, sont donc indicatives, seul l'engagement en cumul sur la période est strict. L'application de ces principes doit faire l'objet d'échanges préalables avec l'État.

**c. Focus sur le dispositif de cautionnement au bénéfice des opérateurs de logement abordable bénéficiaires du Prêt au logement intermédiaire de la Banque des territoires, mis en place par Action Logement Services en 2024.**

Dans le cadre du plan de rachat de logements sociaux et intermédiaires « 30 000 logements pour l'emploi », les filiales d'Action Logement Immobilier (ALI) sont intervenues en 2023-2024 afin de débloquent des opérations auprès des promoteurs. Les ESH du groupe Action Logement ont notamment bénéficié d'un financement de la Caisse des dépôts et consignations (CDC) à hauteur de près de 3 Md€ de prêts pour le logement intermédiaire.

En contrepartie de ce financement, Action Logement s'est engagé à développer une garantie d'emprunt, à titre subsidiaire, sur des prêts au logement intermédiaire contractés auprès de la Banque des Territoires.

Action Logement a ainsi lancé, fin 2023, une expérimentation d'un dispositif de garantie sur une enveloppe de 600 M€, permettant de garantir une cible de 4 000 logements. La directive établissant les caractéristiques et conditions de mise en œuvre de la garantie a été adoptée en mars 2024. Un appel à mobilisation d'intérêt (AMI) a été lancé le 29 avril 2024 afin de permettre à l'ensemble du secteur de solliciter la caution d'ALS, dans le respect du principe de non-discrimination (Article L.313-17-3 du CCH).

Action Logement Services apporte ainsi au bailleur et à la Banque des territoires la garantie du remboursement du prêt contracté, en cas de défaillance de l'emprunteur, en contrepartie d'une prime versée par le bailleur à ALS. La tarification est calculée par Action Logement Services pour chaque prêt en fonction de ses caractéristiques (durée, périodicité, différé, taux) et de la situation financière du bailleur.

Pour sa première année de mise à œuvre, la garantie « Logement intermédiaire » d'Action Logement a rencontré un succès auprès des acteurs du secteur, avec 227 demandes de garantie, représentant 1,05 Md€ de prêts à garantir. Sur l'ensemble de ces demandes, 129 garanties ont finalement été octroyées<sup>17</sup>, pour un montant de 481,71 M€ de prêts garantis (soit 80,3% de l'enveloppe initialement fixée à 600 M€). Action Logement souhaite renouveler ce nouveau dispositif de cautionnement en 2025 et 2026, dans la limite d'une enveloppe annuelle de 400 M€ de prêts garantis.

---

<sup>17</sup> D'après ALS, les dossiers qui n'ont pas abouti résultent du choix d'un bailleur, soit parce qu'il a trouvé une autre garantie ailleurs (garantie collectivités notamment, à l'échelle nationale 40% des prêts LLI sont garantis par les collectivités), soit parce qu'il a refusé les conditions financières proposées par ALS.

#### 4. Etat d'avancement de la convention quinquennale 2023-2027 au 31 décembre 2024

A fin 2024, après deux années d'exécution de la convention quinquennale 2023-2027, 46% des emplois prévus dans la convention ont d'ores et déjà été engagés par ALS, dont 2,5 Md€ à destination des politiques publiques nationales, 2,5 Md€ à destination des personnes morales et 1,7 Md€ de financements aux personnes physiques.

<i>Montants en M€</i>		2023	2024	Cumulé 2023-2024	Etat d'avancement CQ à fin 2024
<b>Politiques nationales</b>	ANRU (Subventions)	324	400	724	33%
	ANRU (Prêts)	350	600	950	59%
	FNAP	300	150	450	100%
	ACV (Subventions)	184	218	402	40%
	ACV (Prêts)				
	ANIL-ADIL	9	9	18	40%
	<b>TOTAL Politiques nationales</b>	<b>1167</b>	<b>1377</b>	<b>2544</b>	<b>48%</b>
<b>Personnes morales (hors politiques nationales)</b>	Dotations en fonds propres et subventions aux organismes de logement social	348,5	347	695,5	54%
	Dotations en fonds propres aux organismes de logement intermédiaire	70	160	230	58%
	AFL NPNRU (Subventions)	60	60	120	40%
	AFL NPNRU (Prêts)	0	80	80	27%
	AFL Digneo (Prêts)	0	0	0	0%
	Prêts PM Logement social	455	407	862	42%
	Prêts PM Logement intermédiaire	60	63	123	62%
	Prêts PM DROM	165	171	336	43%
	Innovation - Ingénierie territoriale	9	14	23	35%
<b>TOTAL Personnes morales</b>	<b>1167,5</b>	<b>1302</b>	<b>2469,5</b>	<b>45%</b>	
<b>Personnes physiques</b>	Accession et travaux	682	453	1135	57%
	Mobilité (Subventions)	212	69	281	40%
	Mobilité (Prêts)	24	25	49	33%
	VISALE	50	63	113	22%
	Aides aux salariés en difficulté, ingénierie sociale	40	38	78	26%
	<b>TOTAL Personnes physiques</b>	<b>1008</b>	<b>648</b>	<b>1656</b>	<b>45%</b>
<b>TOTAL emplois</b>		<b>3342,5</b>	<b>3327</b>	<b>6669,5</b>	<b>46%</b>

Source : ALS, rapport de gestion 2024. Données exprimées en engagements comptables.

### III. CONTRIBUTION DE LA PEEC AU FINANCEMENT DES POLITIQUES NATIONALES<sup>18</sup>

#### 1. Contribution de la PEEC au financement du programme national de rénovation urbaine et du nouveau programme national de renouvellement urbain

##### a. Présentation de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) et des programmes de rénovation urbaine

L'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) est un établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC) (décret n° 2004-123 du 9 février 2004), créé pour financer et conduire le Programme national de rénovation urbaine (PNRU) issu de la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine (loi n° 2003-710 du 1<sup>er</sup> août 2003). Ce programme, qui se clôt, a été financé par une participation de l'ANRU d'environ 12 milliards d'euros.

L'ANRU mutualise, pour le financement du PNRU, les contributions financières de l'État, d'Action Logement, de la Caisse des dépôts et consignations (CDC) et des bailleurs sociaux via la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS). L'essentiel de ses ressources est versé par Action Logement et provient de la PEEC. L'agence est sous la tutelle conjointe du ministère chargé de la politique de la ville (DGCL) et du ministère chargé du logement (DGALN/DHUP).

La loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine pose le cadre et fixe les objectifs et les moyens du Nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU), dans la continuité du PNRU.

Le volume de concours financiers consacrés au NPNRU s'élève à 14,2 M€<sup>19</sup> répartis en 10,8 milliards d'euros de subventions (y compris le fonctionnement de l'ANRU) et 3,3 milliards d'euros de prêts bonifiés. Le montant des prêts bonifiés précités se traduit par un équivalent subvention de 1,2 milliard d'euros permettant d'atteindre le montant de 12 milliards d'euros en matière de moyens affectés à l'ANRU pour la mise en œuvre du NPNRU. Comme pour le PNRU, le NPNRU est financé par une contribution de l'État, d'Action Logement et des bailleurs sociaux via la Caisse de garantie du logement locatif social.

##### b. Financement du NPNRU par Action Logement

A la suite de la nouvelle hausse de 2 Md€ du montant du NPNRU annoncée par le Premier ministre fin janvier 2021, portant le programme à 12 Md€ en équivalent-subvention (cf. supra), l'avenant du 15 février 2021 a abondé de 1,4 Md€ en subventions la contribution d'Action Logement au programme. Les modalités de cette augmentation ont été précisées par la signature le 10 juillet 2021, en présence du Premier ministre, d'un avenant à la convention tripartite entre l'État, l'ANRU et Action Logement. Les contreparties obtenues par Action Logement ont également été revues

---

<sup>18</sup> Dans le cadre du PNRQAD, l'ANAH peut bénéficier de subventions d'Action Logement pour des actions de soutien à l'amélioration du parc privé (réhabilitation, amélioration des performances énergétiques des bâtiments et lutte contre l'habitat indigne (article L. 313-3 du CCH). En revanche, la convention quinquennale 2023-2027 (comme celle de 2018-2022) n'a prévu aucune enveloppe consacrée à ces actions, via des subventions à l'ANAH.

<sup>19</sup> Chiffre arrondi

à la hausse : elles sont de l'ordre de 22 000 logements en terrains et droits à construire, et 41 000 droits de réservation de logements locatifs sociaux conventionnés avec l'ANRU.

Ainsi, sur l'ensemble du NPNRU, Action Logement s'engage à apporter 10,1 Md€ de concours financiers dont 6,8 Md€ de subventions et 3,3 Md€ de prêts bonifiés aux organismes de logements sociaux, représentant 1,2 Md€ d'équivalents subventions (EQS) (soit 8 des 12 Md€ d'EQS). Action Logement représente ainsi le principal contributeur au NPNRU, les contributions de l'Etat et des bailleurs sociaux (via la Caisse de garantie du logement locatif social) s'élevant respectivement à 1,2 Md€ et 2,788 Md€.

La convention quinquennale 2018-2022 et ses avenants prévoyaient le financement de la rénovation urbaine par Action Logement au titre du PNRU et du NPNRU. Les objectifs contractualisés ont été atteints.

Engagements d'AL (M€)	2018	2019	2020	2021	2022	Cumul 2018-2022	Objectif 2018-2022	Avancement vs. objectifs (%)
<b>Subventions</b>	476	475	445	390	324	2 110	2 110	100%
<b>Prêts (valeur nominale)</b>	12	45	184	258	418	917	779	118%
<b>Total</b>	488	520	629	648	742	3 027	2 889	105%

Source : Rapport AL d'exécution de la convention quinquennale au titre des programmes de rénovation urbaine.  
Source : Rapport d'activité 2022 d'Action Logement.

Concernant le NPNRU uniquement, la convention 2023-2027 prévoit une contribution totale d'Action Logement de 3,8 Md€, dont 2,2 Md€ en subventions sur la période, sur sa contribution globale de 10,1 Md€ de concours financiers. Une convention tripartite ente l'État, Action Logement et l'ANRU précise ces engagements, elle a été signée le 28 juin 2024. En contrepartie du financement issu de la PEEC, Action Logement obtient des droits de réservation sur les futurs logements ainsi que des terrains ou des droits à construire dans les quartiers au profit de l'AFL et des filiales ESH du groupe.

Engagements d'AL (M€)	2023	2024	2025	2026	2027	Objectif 2023-2027
<b>Subventions</b>	324	400	400	530	546	2 200
<b>Prêts</b>	350	450	280	260	260	1 600
<b>Total</b>	674	850	680	790	806	3 800

La première année d'exécution de la convention quinquennale 2023-2027 a marqué le versement par Action Logement de la totalité des enveloppes de prêts et subventions prévues au titre du NPNRU. L'année 2024 a été marquée par une accélération du programme NPNRU, qui s'est accompagnée d'une accélération des prêts engagés par ALS. Ainsi, 600 M€ de prêts ont été accordés aux bailleurs par Action Logement au titre du NPNRU en 2024, contre 450 M€ initialement prévus. L'enveloppe de 400 M€ de subventions à l'ANRU a également été intégralement versée.

	2023	2024	Objectif indicatif 2024 (CQ)	Atteinte des objectifs 2024
<i>Montants en M€</i>				
<b>Subventions</b>	324	400	400	100%
<b>Prêts</b>	350	600	450	133%
<b>Total</b>	<b>674</b>	<b>1 000</b>	<b>850</b>	<b>118%</b>

### c. Participation de l'Association Foncière Logement (AFL) à l'objectif de mixité

L'AFL participe à la mixité sociale dans les QPV en construisant des logements à loyers libres et intermédiaires sur des terrains obtenus en contrepartie des financements d'Action Logement aux programmes de l'ANRU. Sur les 22 000 logements en terrains et droits à construire, l'AFL a identifié un potentiel de plus de 13 000 logements (sur trois périodes quinquennales successives, à compter de 2018). A ce titre, elle s'était engagée à produire, dans le cadre de la convention quinquennale 2018-2022 modifiée par le plan d'investissement volontaire (PIV) et l'avenant relance, 5 150 logements libres en QPV.

Sur la période de la convention quinquennale 2018-2022, la production d'environ 4 586 logements était engagée, soit 89% de l'objectif poursuivi par la convention 2018-2022. Dans le cadre de la convention 2023-2027, 300 M€ de subventions seront mobilisée pour les interventions de l'AFL au titre du NPNRU et de la lutte contre l'habitat indigne, ainsi que des prêts (300 M€).

Conformément à la convention quinquennale signée entre l'État et Action Logement le 16 juin 2023 pour la période 2023-2027, des objectifs quantitatifs, les détails du programme et les conditions de réalisation des investissements pour le financement des opérations de construction neuve de logements locatifs abordables ou en accession abordable réalisées par l'association Foncière Logement (AFL) sur les fonciers gratuits qui lui sont dévolus à titre de contrepartie au financement du NPNRU par Action Logement ont été définis. Ces objectifs ont ainsi été fixés à la réalisation de 4 000 logements locatifs libres ou intermédiaires dans les QPV et leur bande de 300 mètres, ainsi que 1 000 logements supplémentaires en accession à prix maîtrisé.

A fin 2024, l'AFL avaient engagés 3 615 logements sur les seules années 2023 et 2024, soit 88% des objectifs de la période quinquennale en matière d'engagement, après seulement 2 ans de mise en œuvre. Cela marque une accélération des engagements de l'AFL.

## 2. Contribution de la PEEC au financement du Fonds national des aides à la pierre (FNAP)

La convention quinquennale 2018-2022 prévoyait initialement le versement de 50 M€ par an au FNAP, afin de contribuer au soutien de la production de logements locatifs sociaux. Ce montant a été porté à 350 M€ par an pour les années 2020, 2021 et 2022 dans le cadre du PIV. La nouvelle convention quinquennale 2023-2027 prévoit une contribution d'Action Logement, à hauteur de 450 M€, pour les années 2023 (300 M€)

et 2024 (150 M€). A compter de 2025, il n'est pas prévu de contribution spécifique au FNAP.

### **3. Contribution de la PEEC au financement du programme Action Cœur de Ville**

Action Cœur de Ville est un programme national multi partenarial piloté par l'État, via l'Agence Nationale de la Cohésion des Territoires (ANCT). Il vise à soutenir le développement durable des villes « moyennes », en investissant dans la redynamisation de leur centre-ville (logements, commerces, services et activités) et en limitant l'étalement urbain et les implantations en périphérie de façon générale.

La convention quinquennale 2018-2022 prévoyait une participation d'Action Logement au financement du programme à hauteur de 1,5 Md€ sur les 5 Md€ prévus par le programme.

Les engagements cumulés au 31 décembre 2022 s'établissent à 1 157 M€, sur un objectif initial de 1 500 M€ finançant environ 1 950 opérations, soit plus de 25 000 logements qui sont ou seront prochainement remis sur le marché. Les interventions d'Action Logement concernent majoritairement des logements locatifs sociaux.

La première phase du programme ACV s'est achevée en 2022. La deuxième phase, lancée en 2023, prolonge le programme Action Cœur de Ville jusqu'en 2026. La convention quinquennale 2023-2027 entre l'État et Action Logement prévoit à ce titre de contribuer au programme national à hauteur de 350 M€ en subventions et 650 M€ en prêts pour cette période.

En 2024, Action Logement a engagé 218 M€, contre 184 M€ en 2023, au titre du programme ACV (pour un objectif de 250 M€), dont 72% en prêts. Ce sont ainsi 258 opérations qui ont été financées, représentant 3 935 logements, avec plus de 93% des financements destinés à des logements locatifs sociaux et intermédiaires.

Depuis 2023 et le renforcement des exigences environnementales associés aux financements au titre du programme Action Cœur de Ville, ces financements priorisent les opérations répondant aux exigences suivantes :

- Acquisition-amélioration : atteinte de l'étiquette C ;
- Démolition-reconstruction : réemploi des matériaux de la démolition et avance de phase par rapport à la RE 2020 pour les logements reconstruits;
- Construction neuve : en avance de phase par rapport à la RE 2020.

### **4. Contribution de la PEEC au financement de l'Agence Nationale pour l'Information sur le Logement (ANIL) et le réseau des Agences Départementales d'Information sur le Logement (ADIL)**

Créée en 1975, l'Agence nationale pour l'information sur le logement (ANIL) contribue à l'accès de tous les publics à l'information sur l'ensemble des thématiques liées au logement. L'ANIL est à la tête du réseau des Agences départementales d'information sur le logement (ADIL). Elle en suscite la création et leur apporte un appui **permanent à leur fonctionnement en matière de documentation, d'information, de formation et**

**d'études. Les ADIL apportent au public un conseil gratuit, neutre et personnalisé** sur toutes les questions juridiques, financières et fiscales relatives au logement et à l'urbanisme et leur proposent des solutions adaptées à leur situation personnelle.

La convention quinquennale 2018-2022 prévoyait un financement de l'ANIL et des ADIL par Action Logement à hauteur de 45 M€ sur la période, à raison de 9 M€ par an.

La convention quinquennale 2023-2027 a reconduit les mêmes enveloppes de financement pour la période. Une convention de partenariat entre l'ANIL et Action Logement a été signée fin 2023.