



**GOUVERNEMENT**

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*

Annexe au projet de loi de finances pour 2025

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



**2025**

## 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 destinés au financement des politiques nationales.

## Table des matières

I. ORGANISATION D’ACTION LOGEMENT.....	5
1. Origines de la PEEC .....	5
2. Réforme d’Action Logement issue de la loi d’habilitation n°2016-719 du 1 <sup>er</sup> juin 2016 .....	5
3. Dispositif renforcé de suivi et de contrôle du groupe .....	6
4. Requalification d’Action Logement Services (ALS) en administration publique (APU).....	7
5. Poursuite de l’effort d’optimisation de la gouvernance et du fonctionnement du groupe 7	
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 .....	12
a. Les grands principes d’emplois de la PEEC .....	12
b. Les emplois et ressources.....	13
c. La soutenabilité économique du modèle de la PEEC .....	15
3. Bilan d’exécution de la convention quinquennale sur l’exercice 2023.....	15
a. Les ressources .....	15
b. Les emplois .....	16
c. Focus sur la garantie Visale et le plan de rachat de logements sociaux et intermédiaires	
17	
L’année 2023 marque une accélération du déploiement de la garantie locative Visale .....	17
Le plan de rachat de logements sociaux et intermédiaires « AMI 30 000 » .....	18
III. CONTRIBUTION DE LA PEEC AU FINANCEMENT DES POLITIQUES NATIONALES.....	19
1. Contribution de la PEEC au financement du programme national de rénovation urbaine et du nouveau programme national de renouvellement urbain.....	19
a. Présentation de l’Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) et des programmes de rénovation urbaine.....	19
b. Financement du NPNRU par Action Logement .....	20
c. Participation de l’Association Foncière Logement (AFL) à l’objectif de mixité .....	21
2. Contribution de la PEEC au financement du Fonds national des aides à la pierre (FNAP).21	
3. Contribution de la PEEC au financement du programme Action Cœur de Ville .....	22
Construction neuve : en avance de phase par rapport à la RE 2024. 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 ;
- l'Association Foncière Logement (AFL), en charge de la mixité sociale dans les quartiers ANRU et de la lutte contre l'habitat indigne.

---

<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.

Un premier bilan global de la réforme du groupe Action Logement a été effectué par la Cour des comptes en 2020-2021.

### 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.

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 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 dernière.

Ces nouvelles recommandations portent notamment sur la mise en œuvre et le suivi de l'exécution de la convention quinquennale 2023-2027, le suivi des frais de fonctionnement par entité, ainsi que sur les entités du groupe ou les programmes .

Action Logement est également soumis au contrôle de la Cour des comptes, qui a publié un rapport d'ensemble en octobre 2021<sup>3</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.

---

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

#### 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 est 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 ;
  - o la mise en place du comité des partenaires du logement social, destiné à veiller au respect de la non-discrimination dans l'utilisation de la PEEC pour le financement du logement social<sup>4</sup> ;
  - o 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

---

<sup>4</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.

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 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.

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

Ressources PEEC (en M€) <sup>5</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

<sup>5</sup> Les ressources sont composées de la collecte et des retours de prêts de la PEEC, de la PEAEC et de la PSEEC.

<b>Encaissement collecte en subvention</b>	1 489	1 519	1 340	1 300	1 353	7 001
<b>Encaissement collecte en prêt</b>	349	386	360	358	383	1 836
<b>Remboursement collecte en prêt</b>	-140	-164	-128	-175	-199	-806
<b>Retours sur prêts</b>	<b>1 324</b>	<b>1 248</b>	<b>1 228</b>	<b>1 195</b>	<b>1 233</b>	<b>6 228</b>
<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</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>238</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>238</b>
<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 11,3Md€ sur la période 2018-2027. Un premier programme d'émission obligataire d'ALS de 6,2Md€ 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 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 24 058 M€, soit 95 % des emplois prévus par la convention quinquennale et le PIV sur la période 2018-2022.

<u>Emplois</u> (en M€)	<u>Année</u>	<u>2018</u>	<u>2019</u>	<u>2020</u>	<u>2021</u>	<u>2022</u>	<u>Total</u> <u>2018-</u> <u>2022</u>	<u>Objectif</u> <u>2018-</u> <u>2022</u>	<u>Atteinte</u>
<u>Person</u> <u>nes</u> <u>morale</u> <u>s</u> <u>(hors</u> <u>pol.</u> <u>nation</u> <u>ales)</u>	<b>NCQ</b>	<b>1 318</b>	<b>1 370</b>	<b>1 018</b>	<b>1 214</b>	<b>2 434</b>	<b>7 354</b>	<b>7 324</b>	<b>100 %</b>
	Production LLS	732	673	611	595	716	3 327	3 166	105%
	Production LLI	121	121	80	121	190	633	562	113%
	ACV (dont 166 M€ en réservation de crédits en fin de période) <sup>6</sup>	14	123	194	273	718	1 322	1 500	88%
	ONV <sup>7</sup>	333	333	-	-	334	1 000	1 000	100%
	FNAP	50	50	50	50	50	250	250	100%
	AFL (dont réservation de crédits)	-	-	-	80	220	300	846	85%
	Autres	68	70	83	95	106	422		
<u>Person</u> <u>nes</u> <u>physiq</u> <u>ues</u>	<b>NCQ</b>	<b>656</b>	<b>561</b>	<b>659</b>	<b>1120</b>	<b>1092</b>	<b>4 062</b>	<b>4 387</b>	<b>93%</b>
	Prêts Accession Travaux	389	301	356	796	647	2 489	2 715	92%
	Sécurisation locative	120	104	80	93	130	527	711	74%
	<i>dont Visale</i>	25	32	33	62	104	256	410	62%
	Mobilité	119	127	167	163	245	821	708	116%

<sup>6</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. A compter de 2023 et de la nouvelle période quinquennale, il n'y a plus de réservation de crédit, seuls les engagements comptables sont pris en compte dans la valorisation des réalisations. Le solde de réservations de crédits était porté à 266M€ à fin 2022. Ce solde correspond à la réalisation des objectifs de la période quinquennale 2018-2022, avec la fin du programme 2018-2022, les réservations locatives ont ainsi été intégrées au bilan des réalisations 2018-2022. Cependant, sur le solde de 266M€, 60M€ ne déboucheront finalement pas sur une opération, et 40M€ ont été engagés dès 2023, portant le solde résiduel de réservations de crédit 2018-2022 à 166M€.

<sup>7</sup> ONV : opérateur national de vente HLM. Filiale d'ALS.

	Salariés en difficulté & ingénierie sociale	28	29	56	68	70	251	253	99%
<b>PIV</b>									
	<b>PIV</b>	<b>:</b>	<b>:</b>	<b><u>2 696</u></b>	<b><u>3 301</u></b>	<b><u>2 053</u></b>	<b><u>8 050</u></b>	<b><u>8 927</u></b>	<b><u>90%</u></b>
	Adaptation du parc privé			490	1141	-33	1 598	1 730	92%
	Mobilité			41	97	75	213	243	88%
	Habitat inclusif			100	149	41	290	290	100%
	Lutte contre vacance			100	361	300	761	761	100%
	DOM			321	309	409	1039	1 500	69%
	LLS et LLI			1042	722	582	2346	2 541	92%
	habitat ancien			302	222	379	903	962	94%
	FNAP			300	300	300	900	900	100%
<b>Politiques nationales</b>									
	<b>NCQ</b>	<b><u>497</u></b>	<b><u>529</u></b>	<b><u>1 138</u></b>	<b><u>1 667</u></b>	<b><u>761</u></b>	<b><u>4 592</u></b>	<b><u>4 611</u></b>	<b><u>100%</u></b>
	ANRU (subventions et prêts)	488	520	629	648	742	3 027	3047	99%
	ANIL	9	9	9	9	9	45	44	102%
	FNAL			500	1 000	-	1 500	1 500	100%
	FNAVDL				10	10	20	20	100%
<b>TOTAL</b>		<b><u>2 471</u></b>	<b><u>2 460</u></b>	<b><u>5 511</u></b>	<b><u>7 302</u></b>	<b><u>6 340</u></b>	<b><u>24 058</u></b>	<b><u>25 249</u></b>	<b><u>95%</u></b>

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

Le tableau suivant présente les engagements résiduels issus du PIV (2019-2022) ayant été constatés en 2023

		Réalisé 2023
		Montants en M€
<b>PIV Personnes morales</b>	AFL	200
	DROM	66
	<b>TOTAL PIV Personnes morales</b>	<b>266</b>
<b>PIV Personnes physiques*</b>	Aides PIV	-20
	<b>TOTAL PIV Personnes physiques</b>	<b>-20</b>
<b>TOTAL PIV</b>		<b>246</b>

Source : ALS, rapport de gestion 2023. Données exprimées en engagements comptables.

\*Concernant les personnes physiques, le montant négatif s'explique par 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.

## 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, conformément à l'article L.313-3 du CCH<sup>8</sup>. Selon l'Ancols<sup>9</sup>, qui produit chaque année une note relative aux droits de réservation du secteur de la PEEC, ALS disposait, fin 2022, d'un stock de 540 000 droits de suite et 380 000 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 L313-17-3 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. 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).

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 ;*

<sup>8</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>9</sup> Note relative aux droits de réservation du secteur de la participation des employeurs à l'effort de construction (ALS, SICF, AFL) – Exercice 2022. Ancols, mars 2024.

- 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 ».*

Au-delà de ces principes, les emplois de la PEEC intègrent des objectifs ambitieux de décarbonation et de sobriété énergétique. La convention quinquennale 2023-2027 met l'accent sur la contribution de la PEEC à la transition écologique et à la trajectoire bas carbone. Ainsi, les emplois mis en place sur la période sont conçus pour réduire les émissions de carbone et améliorer l'efficacité énergétique. Ce cadre s'inscrit notamment dans le plan pour les économies d'énergie et la décarbonation d'Action Logement, démarche initiée fin 2022 dans laquelle le groupe s'est engagé à diminuer de 55% ses émissions de carbone dès 2030, avec pour objectif final la neutralité carbone à l'horizon 2040.

### **b. Les emplois et ressources**

La convention quinquennale entre l'État et Action Logement pour 2023-2027 du 16 juin 2023 a été conclue pour un montant d'emplois total de 14,4 Md€. Elle couvre plusieurs domaines d'emploi tels que le financement des politiques nationales, l'aide 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 en prêts et en 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€ en prêts et dotations pour le financement du logement social et intermédiaire ;
- 700 M€ au profit de l'Association Foncière Logement (AFL) 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 dont l'objectif est d'atteindre 2,1 millions de contrats, émis sur la période. Cela marque une accélération du dispositif. Mise en place en 2016, la garantie Visale comptabilisait en cumul 1,2 millions de contrats émis au 31 décembre 2023 ;
- 2 Md€ pour les prêts accession et travaux pour les salariés ;
- Des aides à la mobilité et aux salariés en difficulté pour respectivement 850 M€ et 300 M€.

		<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>	DFP OLS	255	260	260	260	265	1 700
	DFP OLI	70	80	80	85	85	
	AFL NPNRU sub	60	60	60	60	60	700
	AFL NPNRU prêts	40	40	60	70	90	
	AFL Digneo prêts	20	20	20	20	20	2 230
	Prêts PM LS	440	400	400	400	390	
	Prêts PM LI	50	40	40	40	30	
	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 sub	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 (2021) 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 :

<i>Montants en M€</i>	<b>2023</b>	<b>2024</b>	<b>2025</b>	<b>2026</b>	<b>2027</b>	<b>Cumul 2023-2027</b>
<b>Collecte brute</b>	1 875	1 966	2 052	2 119	2 184	<b>10 195</b>
<b>Retours de prêts</b>	1 321	1 360	1 338	1 350	1 343	<b>6 712</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 3,3Md€ 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 ;
- 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 11,3Mds€ sur la période 2018-2027. Un premier programme d'émission obligataire d'ALS de 6,2Md€ 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 5,1Md€. 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 3,3Mds€ le programme d'émission obligataire d'ALS.
- 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'affaire du groupe, et un second indicateur relatif aux fonctions supports (frais de structure) ;
- des concertations 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. En 2024, la fusion des fonds a été opérée. En effet, le décret d'application qui définit les règles de gestion du fonds unique, a été publié au journal officiel du 23 juin 2024. Désormais, Action Logement Services (ALS) gère un fonds unique pour l'ensemble des opérations relatives aux ressources qu'elle perçoit.

## **3. Bilan d'exécution de la convention quinquennale sur l'exercice 2023**

### **a. Les ressources**

Les ressources de l'exercice 2023<sup>10</sup> sont stables, en valeur nominale, par rapport à l'année précédente, elles s'établissent à 2 661M€, contre 2 662M€ en 2022.

La collecte 2023 s'élève à 1 819M€ (contre 1 737M€ en 2022), un niveau inférieur à la collecte prévisionnelle inscrite dans la convention quinquennale (1 875M€). Cet écart s'explique par un nombre plus important de défaillances d'entreprises que projeté, par l'évolution des salaires, ainsi que par la phase transitoire de la loi PACTE (2021), qui, 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.

Les retours de prêts Personnes physiques et Personnes Morales s'élèvent à 1 037M€, en diminution de 7,4% par rapport à 2022 (1 124M€). La projection de la convention quinquennale s'élevait à 1 321M€. Cette baisse des retours de prêts s'explique par le maintien de taux d'intérêt hauts, diminuant l'intérêt des remboursements anticipés.

---

<sup>10</sup> Les ressources sont composées de la collecte et des retours de prêts de la PEEC, de la PEAEC et de la PSEEC.

En 2023, Action Logement a également émis 2,2Md€ d'émissions obligataires. Comme mentionné supra, une première émission de 1,2Md€ a été réalisée en février 2023, puis une deuxième émission obligataire d'un montant de 1Md€ le 26 septembre 2023, sur les 3,3Md€ prévus dans la convention quinquennale 2023-2027.

## b. Les emplois

Le niveau d'emplois de l'exercice 2023 est en baisse par rapport à 2022, passant de 6,3Md€ à 3,4Md€ en 2023. Cette baisse des engagements s'explique par l'arrêt du PIV fin 2022, qui avait abondé de 9Md€ les emplois de la PEEC entre 2020 et 2022. Le niveau d'engagement de 2023 est cohérent avec les objectifs de la convention quinquennale 2023-2027, atteignant 106% des enveloppes prévues dans le cadre de la CQ.

<i>Montants en M€</i>		<b>2023</b>	<b>Objectif (CQ)</b>	<b>Atteinte</b>
<b>Politiques nationales<sup>11</sup></b>	ANRU Subventions	324	324	100%
	ANRU prêts	350	350	100%
	FNAP	300	300	100%
	ACV subventions	36	87	41%
	ACV prêts	148	163	91%
	ANIL-ADIL	9	9	100%
	<b>TOTAL Politiques nationales</b>	<b>1167</b>	<b>1233</b>	<b>95%</b>
<b>Personnes morales (hors politiques nationales)</b>	Fonds propres et subventions aux OLS	366	255	144%
	Fonds propres aux OLI	70	70	100%
	AFL NPNRU subventions	60	60	100%
	AFL NPNRU prêts*	0	40	
	AFL Digneo prêts*	0	20	
	Prêts PM Logement social	455	440	103%
	Prêts PM Logement intermédiaire	60	50	120%
	Prêts PM DROM	165	152	109%
	Innovation - Ingénierie territoriale	9	10	90%
	<b>TOTAL Personnes morales</b>	<b>1185</b>	<b>1097</b>	<b>108%</b>
<b>Personnes physiques</b>	Accession et travaux	682	500	136%
	Mobilité sub	212	150	141%
	Mobilité prêts	24	30	80%
	Visale	50	111	45%
	Aides aux salariés en difficulté, ingénierie sociale	39	45	87%
	<b>TOTAL Personnes physiques</b>	<b>1007</b>	<b>836</b>	<b>120%</b>
<b>TOTAL emplois</b>		<b>3359</b>	<b>3166</b>	<b>106%</b>

Source : ALS, rapport de gestion 2023. 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

<sup>11</sup>Sur les 184M€ de financements au programme ACV en 2023, 40M€ correspondent à l'engagement financier de réservations de crédits réalisées au titre de la période quinquennale précédente.

hauteur de 140M€ pour le NPNRU et 200M€ pour le programme de traitement de l'habitat indigne Digneo. 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 mi-2024, le traitement de près de 2 150 logements avait été engagé dont 372 en 2023. A la même date, 6 100 autres logements étaient à l'étude, dont 1 417 nouveaux en 2023. Digneo bénéficie d'une forte dynamique partenariale, plus de 40 conventions de coopération sont ainsi signées avec de nombreux territoires et opérateurs.

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 la garantie Visale et le plan de rachat de logements sociaux et intermédiaires**

#### **L'année 2023 marque une accélération du déploiement de la garantie locative Visale**

Créée en 2016 pour lever les freins qui pèsent entre logement et emploi, la garantie Visale (Visa pour le Logement et l'Emploi) est un système de cautionnement entièrement gratuit et dématérialisé. Cette garantie est intégralement financée par Action Logement, et déployée en son sein par l'APAGL. Elle permet de garantir aux bailleurs le paiement des loyers impayés durant la totalité du bail dans la limite de 36 mensualités pour le parc privé et 9 pour le parc social et les résidences étudiantes, ainsi que la prise en charge des dégradations locatives.

La création de la garantie Visale visait à répondre aux défaillances des dispositifs qui l'ont précédée et à compléter l'offre privée. Visale a ainsi succédé à la Garantie Universelle des Loyers (GUL), ainsi qu'à la Garantie des risques locatifs (GRL), dispositif assurantiel de garantie des risques locatifs pour le parc privé, financé par l'État et Action Logement, apparu complexe et peu efficient.

Le dispositif, initialement ciblé sur les personnes en mobilité professionnelle changeant de logement, a été progressivement étendu afin de mieux soutenir l'accès au logement locatif des salariés, des ménages modestes et des jeunes habituellement exclus du marché du logement locatif privé. Désormais, Visale s'adresse aux salariés entrant dans un emploi, aux étudiants, aux jeunes de moins de 30 ans, aux ménages accompagnés dans le cadre d'une intermédiation locative et, depuis 2021, aux salariés dont le revenu mensuel est inférieur à 1 500€.

Le dispositif connaît un succès croissant : 23 000 contrats émis en 2017, 129 000 en 2019 et 227 000 en 2021 et 319 107 en 2023, représentant une hausse de plus de 40% par rapport à 2021. Le millionième contrat Visale a ainsi été officiellement signé en juin 2023. Au 1<sup>er</sup> juillet 2024, le nombre de contrats émis s'élevait à 1 359 319. Au 31 décembre 2023, 51% des contrats Visale émis étaient encore actifs.

Visale remplit son rôle en bénéficiant à des publics habituellement exclus du marché locatif<sup>12</sup>. Au regard des critères de solvabilité des publics privilégiés par le marché – stabilité professionnelle (CDI confirmé) et taux d'effort inférieur à 33% - les bénéficiaires Visale couvrent un large public hors des critères souvent recherchés : 23% des bénéficiaires Visale hors étudiant ont un taux d'effort supérieur à 33% et 81% des bénéficiaires sont sans stabilité professionnelle. De même, comparativement aux locataires du parc privé, les bénéficiaires Visale sont en proportion plus jeunes (92% ont 30 ans ou moins contre 28% dans le parc privé au niveau national), plus isolés (90% contre 56%), plus précaires au regard des ressources (en moyenne 1 972€ mensuels hors étudiants contre 2 100 € au niveau national). Ils ont un loyer charges comprises plus faible (484€ et 612€ hors étudiants contre 670€ au niveau national). La convention quinquennale vise l'émission de 2,1 millions de contrats supplémentaires sur la période et prévoit un financement de 520 M€ sur cinq ans.

En conformité avec la convention quinquennale, l'extension de la garantie aux travailleurs saisonniers a été finalisée au premier semestre 2024, et est effective depuis juin 2024.

Pour parvenir à l'émission de 2,1M de contrats sur la période, Action Logement a établi des objectifs annuels, traduisant une montée en puissance progressive du dispositif. En 2023, les objectifs étaient fixés à 326 000 contrats émis, et ont été réalisés à hauteur de 98%. Les objectifs sont fixés à plus de 375 000 contrats en 2024.

### **Le plan de rachat de logements sociaux et intermédiaires « AMI 30 000 »**

A l'occasion du Conseil national de la refondation (CNR) Logement, dont les conclusions ont été diffusées en juin 2023, la Première Ministre Elisabeth Borne a annoncé le lancement d'un plan de rachat ambitieux afin de soutenir la production de logements neufs, qui connaissait un important ralentissement au premier semestre 2023. Ce plan d'investissement visait le rachat de 47 000 logements neufs, porté par la CDC Habitat (17 000 logements) et Action Logement (30 000 logements). L'objectif était de débloquer des opérations auprès de promoteurs, en ciblant en priorité des programmes de logements sociaux et intermédiaires en vente en l'état futur d'achèvement (VEFA).

---

<sup>12</sup> Crédoc – Mission d'évaluation nationale du dispositif Visale, février 2021.

Le conseil d'administration d'ALG a ainsi validé le lancement d'un appel à manifestation d'intérêt (AMI) portant sur une cible de 30 000 logements, en réponse à cette demande. Action Logement a développé une plateforme permettant de mettre en relation les promoteurs, qui proposent des logements à la vente en VEFA, et les bailleurs, filiales du groupe AL, mobilisés pour les rachats. Cette plateforme a permis à près de 600 sociétés de promotion de proposer des logements à la vente, couvrant l'ensemble des régions métropolitaines ainsi que l'ensemble des DROM, avec des opérations proposées dans 60 départements.

Au 1<sup>er</sup> janvier 2024, 38 504 accords d'acquisition avaient été conclus (environ 45% de logements locatifs intermédiaires (LLI) et 55% de logements locatifs sociaux (LLS)), dépassant l'objectif initial des 30 000 logements grâce à un faible taux de chute. Les objectifs fixés ont donc été atteints.

La mise en place du plan de rachat a demandé un effort financier significatif sur les fonds propres des filiales du groupe Action Logement, avec un coût initial total de 4,7 Md€ - estimé par Action Logement. Le déficit provoqué par l'acquisition des logements s'accroît progressivement jusqu'à la 30<sup>e</sup> année. Pour faire face à cet investissement élevé, ALG a validé le financement du plan via une enveloppe de dotations en fonds propres de la convention quinquennale 2023-2027, à hauteur de 70M€ en 2023 pour les In'li<sup>13</sup> et de 224M€ répartis sur 2023 et 2024 pour les filiales ESH du groupe. Par ailleurs, celles-ci ont également bénéficié d'un financement de la Caisse des dépôts et consignations (CDC) à hauteur de près 3Md€ de prêts pour le logement intermédiaire. En contrepartie de ce financement, Action Logement propose 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 600M€, permettant de garantir 4 000 logements. 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.

### **III. CONTRIBUTION DE LA PEEC AU FINANCEMENT DES POLITIQUES NATIONALES<sup>14</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

---

<sup>13</sup> In'li est un opérateur du groupe Action Logement dédié au logement intermédiaire.

<sup>14</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.

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 14,2M€<sup>15</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 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'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 1,2Md€ et 2,788Md€.

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%

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

<sup>15</sup> Chiffre arrondi

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 10,1Md€ de concours financiers Une convention tripartite ente l'État, Action Logement et l'ANRU précise ces engagements, elle a été signée en date du 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.

### **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 maximum de 13 052 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 (300M€).

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.

## **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 (300M€) et 2024 (150M€). 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 1 322<sup>16</sup>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 350M€ en subventions et 650M€ en prêts pour cette période.

En 2023, Action Logement a engagé 184M€<sup>17</sup> au titre du programme ACV (pour un objectif de 250M€), dont 148M€ en prêts et 36M€ en subventions. Ce sont ainsi 334 opérations qui ont été financées, représentant 3 850 logements, avec plus de 75% des financements destinés à des logements locatifs sociaux.

L'année 2023 a également été marquée par un renforcement des exigences environnementales associés aux financements au titre du programme Action Cœur de Ville. Ainsi, 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 ;

---

<sup>16</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. A compter de 2023 et de la nouvelle période quinquennale, il n'y a plus de réservation de crédit, seuls les engagements comptables sont pris en compte dans la valorisation des réalisations. Le solde de réservations de crédits était porté à 266M€ à fin 2022. Ce solde correspond à la réalisation des objectifs de la période quinquennale 2018-2022, avec la fin du programme 2018-2022, les réservations locatives ont ainsi été intégrées au bilan des réalisations 2018-2022. Cependant, sur le solde de 266M€, 60M€ ne déboucheront finalement pas sur une opération, et 40M€ ont été engagés dès 2023, portant le solde résiduel de réservations de crédit 2018-2022 à 166M€.

<sup>17</sup> Sur les 184M€ de financements au programme ACV en 2023, 40M€ correspondent à l'engagement financier de réservations de crédits réalisées au titre de la période quinquennale précédente.

## **Construction neuve : en avance de phase par rapport à la RE 20204. 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 45M€ sur la période, à raison de 9M€ 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.