



GOVERNEMENT

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Loger les travailleurs des services publics

Mission auprès du gouvernement

David Amiel
Avril 2024



Composition de la mission

David Amiel, député de Paris
Luc Begassat, inspecteur général de
l'environnement et du développement
durable

Avec l'appui de :

Jacques Meurin
Frédéric Bonnet
Christine Lacoste
François Citton

Sommaire

| | |
|--|----|
| Introduction | 5 |
| Liste des recommandations | 7 |
| 1 Le constat : trop d'agents publics privés d'un accès correct au logement | 10 |
| 1.1 Les difficultés d'accès au logement des agents publics menacent le fonctionnement des services publics | 11 |
| 1.1.1 De nombreux agents font face à des difficultés importantes en matière de logement | 11 |
| 1.1.2 Le parc social s'éloigne dangereusement de son modèle historique alors que les prix de l'immobilier ont flambé | 12 |
| 1.1.3 Les besoins sont variables selon les rémunérations, les carrières et les territoires | 15 |
| 1.2 Les politiques de soutien des employeurs publics, trop longtemps négligées, ne sont pas à la hauteur des enjeux | 19 |
| 1.2.1 L'action des administrations publiques en faveur de leurs agents reste inégale et dispersée malgré une tendance récente à la hausse | 19 |
| 1.2.2 Cette action souffre de la comparaison avec le secteur privé | 25 |
| 2 Le sursaut : des actions immédiates pour mieux mobiliser le parc existant | 28 |
| 2.1 Repenser l'utilisation du contingent préfectoral en partant des agents | 29 |
| 2.1.1 Partir des souhaits des agents avec la location choisie | 29 |
| 2.1.2 Partir de la réalité des besoins en permettant de moduler en fonction des territoires et des types de logements | 30 |
| 2.1.3 Partir des spécificités des métiers en élaborant des priorités locales | 31 |
| 2.2 Mobiliser pleinement les outils de droit commun pour des réponses « sur mesure » | 33 |
| 2.2.1 Des clarifications des lois ELAN et 3DS pour faciliter l'accès au logement social | 33 |
| 2.2.2 Des partenariats pour faciliter l'accès au logement intermédiaire et l'accès à la propriété | 38 |
| 2.2.3 Des initiatives à lancer pour une offre complémentaire de logements temporaires | 39 |

| | | |
|------------|---|-----------|
| 2.3 | Etendre la garantie Visale aux agents publics de 31 ans et plus | 41 |
| 2.3.1 | Les agents publics de 31 ans ou plus ne disposent pas des mêmes aides d'accès au logement locatif que leurs homologues du secteur privé | 41 |
| 2.3.2 | L'extension de la garantie Visale aux agents publics de 31 ans et plus, dans les conditions applicables aux salariés du privé, présente les meilleurs atouts | 44 |
| 3 | La reconstruction : rebâtir une vraie politique du logement pour les agents publics | 49 |
| 3.1 | Libérer les initiatives pour mobiliser le foncier public à destination des agents publics | 50 |
| 3.1.1 | La mobilisation du foncier public pour le logement nécessite un soutien politique énergique | 50 |
| 3.1.2 | Simplifier l'affectation du foncier public au logement des agents publics | 53 |
| 3.2 | S'appuyer sur le logement social comme sur le logement intermédiaire pour proposer de nouveaux logements associés à certains métiers du secteur public | 56 |
| 3.2.1 | Développer une offre nouvelle pour les agents publics dans le parc social | 56 |
| 3.2.2 | Développer une offre nouvelle pour les agents publics dans le logement intermédiaire | 60 |
| 3.3 | Bâtir l'« Action Logement du secteur public » | 64 |
| 3.3.1 | Un double manque à combler : la stratégie d'ensemble et l'ingénierie sur le terrain | 64 |
| 3.3.2 | Mobiliser des moyens supplémentaires | 65 |
| 3.3.3 | Une construction concertée et transparente | 67 |
| | Annexes | 69 |
| | Annexe 1 Lettre de mission | 70 |
| | Annexe 2 L'évaluation des avantages logement octroyés par Action Logement aux salariés de secteur privé | 73 |
| | Annexe 3 Liste des personnes auditionnées | 76 |
| | Annexe 4 Glossaire des sigles et acronymes | 86 |

Introduction

« Je suis deux fois en prison. Dans la journée, quand je travaille. Le soir, quand je rentre chez moi ».

Un surveillant pénitentiaire au centre pénitentiaire de Paris-La Santé

Ce rapport est un cri d'alarme. La citation qui l'ouvre n'est qu'un exemple parmi tant d'autres des témoignages qui nous ont été adressés. De nombreux agents publics ne parviennent plus à habiter à une distance raisonnable de leurs emplois. Certains acceptent des trajets considérables, au détriment de leur vie de famille et au prix de dépenses importantes. D'autres se logent dans des conditions profondément dégradées.

Cette situation est une face émergée de la crise du logement qui frappe de plein fouet de nombreux territoires. Le marché privé a connu une flambée des prix qui le rend dans bien des cas inaccessible. Le logement intermédiaire est encore trop peu développé et n'est, de surcroît, pas adapté à tous les besoins. Le logement social est indispensable à beaucoup d'agents et doit être soutenu. Il traverse aujourd'hui une crise existentielle. Il est né de la préoccupation de loger les travailleurs dans des conditions dignes. Pourtant, sous le fruit de nombreux facteurs, il s'est engorgé et paupérisé au fil des décennies, rendant urgent le sauvetage de sa vocation historique, qui implique, aux côtés de la prise en charge des plus précaires, une vraie possibilité d'accès pour les travailleurs des classes moyennes et populaires.

A cette crise générale s'ajoute une crise spécifique. Trop longtemps, nous avons collectivement fermé les yeux, fait comme si nos services publics pouvaient durablement fonctionner avec des agents qui ne parviendraient pas à se loger. Les politiques de soutien des employeurs publics ont été négligées, parfois même démantelées. La situation est aujourd'hui insoutenable. Face à l'urgence, les initiatives se sont récemment multipliées, mais elles restent inégales et dispersées, si bien que la comparaison avec le secteur privé, et notamment ce qui est entrepris par Action Logement, est cruelle pour le secteur public.

La volonté du Gouvernement de se saisir pleinement de ce sujet est donc essentielle et était attendue par de nombreux acteurs. Cela saute aux yeux : à travers le pays, des employeurs, organisations syndicales, collectivités, bailleurs, promoteurs, investisseurs, associations se mobilisent pour innover et trouver des réponses. Ils nouent des partenariats, organisent des initiatives locales, dessinent des pistes qui peuvent être généralisées. Ce qu'ils nous demandent est moins d'inventer des solutions que de leur permettre de les mettre en place, en les épaulant, en déverrouillant des blocages réglementaires et législatifs, en fixant un cadre de travail en commun. Ce rapport trace quelques axes, sans prétendre à l'exhaustivité.

Un sursaut est possible immédiatement pour mieux mobiliser le parc existant. Pour l'accès au marché locatif privé, on peut, sans attendre, étendre la garantie « Visale » à l'ensemble des agents publics de 31 ans et plus dans les mêmes conditions que pour les salariés du privé, afin qu'ils ne trouvent plus porte close faute de garanties suffisantes. Dans le logement intermédiaire, on peut, sans attendre, nouer les partenariats pour profiter des projets en cours et en flécher un certain nombre vers les agents publics. Au sein du parc social, la part des 5% de logements destinés aux agents civils et militaires de l'Etat peut, sans attendre, être bien mieux utilisée, à condition de changer d'approche et de partir des besoins réels des agents, depuis l'identification des programmes jusqu'à l'attribution des logements. De nombreux dispositifs législatifs, introduits par des lois récentes 3DS et ELAN, nécessitent d'être clarifiés pour être mieux appliqués et éviter des pertes de temps inutiles - il en va des règles de priorité comme de la mise en œuvre de la

« gestion en flux ». Alors que les taux d'intérêt sont élevés, c'est le moment d'encourager, fiscalement et socialement, les employeurs qui souhaiteraient prendre en charge une partie des intérêts des prêts immobiliers de leurs salariés ou agents.

Il faut toutefois aller bien au-delà, et permettre la reconstruction d'une vraie politique du logement pour les agents publics.

La production d'une offre nouvelle de logements à destination des agents publics qui ne parviennent plus à se loger est indispensable. Ces logements devront être produits en utilisant tous les statuts possibles. Afin d'être adaptée à tous les niveaux de revenus, la production devra inclure de nouveaux logements sociaux et intermédiaires, dont l'usage, dans un cadre précisément défini et délimité, pourrait désormais être lié à l'exercice d'une fonction. Afin d'être adaptée à toutes les situations, elle devrait aussi inclure un programme de résidences temporaires, agissant comme un sas pour les agents en mobilité. Ces logements devront être produits en utilisant toutes les surfaces disponibles. Cela passe naturellement par la mobilisation accrue du foncier public, y compris par la conversion de bureaux en logement ou bien la densification de sites existants avec des usages mixtes services publics-logement. Ces logements devront enfin être produits en utilisant tous les moyens de soutien aux investissements, depuis l'achat de droits de réservation auprès des bailleurs sociaux jusqu'à la mobilisation des investisseurs dans le logement intermédiaire. Le rapport formule une série de propositions de simplifications en ce sens, pour faire sauter des verrous qui empêchent de donner vie à des projets locaux.

De nombreux travaux ont déjà porté sur le sujet du logement des agents publics, et nous nous inscrivons dans leur lignée. C'est le cas notamment du rapport fondateur d'Alain Dorison et de Chantal Chambellan-Le Levier, remis en juin 2016. Certaines de leurs recommandations ont déjà été mises en œuvre, d'autres ont nourri nos propres réflexions. Mais la mobilisation collective a été trop souvent intermittente.

Par conséquent, une réforme profonde du pilotage de la politique du logement des agents publics est nécessaire. Nous n'avons plus le droit d'ignorer les besoins précis des agents, de tolérer des inégalités injustifiables selon les employeurs publics, de laisser des réflexions en jachère et des initiatives locales sans appui, de disperser les efforts financiers. C'est le sens de la construction d'un « Action Logement du secteur public » que ce rapport propose. Il devra, sans se substituer aux employeurs publics, proposer une stratégie d'ensemble pour le logement des agents publics, porter des projets communs aux différents employeurs et fournir l'aide en ingénierie sur le terrain. Sa mise en place progressive se ferait en concertation avec les représentants des personnels et les employeurs publics des trois versants.

Certes, bien des progrès résulteront d'une politique générale du logement, s'adressant à l'ensemble des habitants. Cela n'ôte rien à l'urgence des mesures spécifiques évoquées dans ce rapport, liées à la gravité de la situation, aux particularités des métiers et au déficit d'instruments par rapport au secteur privé. Agents ou usagers, nous sommes tous directement concernés. Quand les premiers ne peuvent plus se loger, c'est le fonctionnement même des services publics qui est menacé. Cette crise de l'attractivité atteint aujourd'hui un degré insoutenable dans plusieurs secteurs.

On n'a pas le droit de reléguer silencieusement ceux que l'on a bruyamment applaudis aux fenêtres.

C'est tout à la fois au nom de la reconnaissance du travail, de la lutte contre la fracture territoriale et du renouveau des services publics qu'une mobilisation générale pour mieux loger les agents publics doit être déclenchée.

David Amiel



Liste des recommandations

- Recommandation 1.** Sur la base des travaux entamés par la DGAFP, actualiser régulièrement, en commençant par les territoires les plus tendus, les diagnostics territoriaux quantitatifs et qualitatifs des besoins pour l'accès au logement des agents publics. 17
- Recommandation 2.** Généraliser à toute la France la location choisie. Pour cette application, privilégier une solution technique performante pouvant être déployée aussi rapidement que possible. 30
- Recommandation 3.** Identifier les secteurs géographiques et les types de logements qui doivent faire l'objet d'une priorité dans le cadre de la gestion en flux du contingent préfectoral de 5 % et décliner ces priorités dans les conventions à signer avec les bailleurs sociaux. 31
- Recommandation 4.** Pour le 5% préfectoral, demander aux services de l'Etat d'élaborer dans chaque département une grille de cotation des demandes des agents de l'Etat intégrant des critères sociaux tenant à la situation personnelle du ménage, ceux liés aux conditions de travail de l'agent et des critères d'intérêt général pour des agents dont les difficultés à se loger menacent gravement le bon fonctionnement des services publics. Communiquer systématiquement à la CALEOL l'ordre de priorité entre les trois candidats proposés qui résulte de ces critères. 32
- Recommandation 5.** Pour encourager la poursuite de l'achat de droits de réservation dans le parc social par les administrations et les établissements de santé, établir des conventions de réservation-types pour aider ces employeurs à appliquer au mieux les nouvelles règles issues de la gestion en flux. 34
- Recommandation 6.** Faire un bilan de la première année de l'application de la gestion en flux. Elargir les exceptions permettant de demeurer en gestion « en stock » pour des métiers liés à la sécurité. 35
- Recommandation 7.** Adresser une circulaire aux préfets les invitant à utiliser pleinement leurs prérogatives pour s'assurer de la prise en compte complète et effective, au sein de la catégorie dite des travailleurs « essentiels » au sens de la loi 3DS, de ceux exerçant dans le secteur public, sous ses différentes formes, dans les objectifs prioritaires d'accès au logement social déterminés au niveau intercommunal. 38
- Recommandation 8.** Multiplier les partenariats entre employeurs publics et bailleurs pour flécher un certain nombre de logements intermédiaires vers les agents publics. Multiplier les partenariats pour flécher également des logements en bail réel et solidaire vers des agents publics par une information précoce. 39
- Recommandation 9.** Envisager une révision du cadre social et fiscal des prêts bonifiés par les employeurs pour les rendre plus attractifs 39
- Recommandation 10.** S'assurer dans chaque territoire que l'on dispose des moyens suffisants pour faire face aux urgences sociales des agents. Etablir un cadre permettant de flécher des logements au sein des résidences sociales ou des foyers jeunes travailleurs vers les agents publics. 40

| | |
|--|----|
| Recommandation 11. Négocier avec les bailleurs sociaux le développement de logements de courte durée, comme cela a été rendu possible par la loi ELAN, ou pour la colocation. | 40 |
| Recommandation 12. Lancer un programme de construction de résidences, permettant notamment d'accueillir temporairement des agents publics nouvellement mutés dans des zones tendues. | 41 |
| Recommandation 13. Ouvrir la garantie Visale aux agents publics de plus de 30 ans dans les mêmes conditions que celles appliquées aux salariés du secteur privé. Préserver la possibilité pour les employeurs publics de proposer, en plus de ce socle, des dispositifs complémentaires de garantie (par exemple, pour des revenus supérieurs), s'ils le jugent nécessaire. Concerter avec les collectivités les modalités de l'extension à la fonction publique territoriale. | 47 |
| Recommandation 14. Compléter les inventaires de foncier public disponibles en intégrant les objectifs de réduction de la surface de bureaux fixés par le gouvernement ainsi que la densification des sites existants avec un usage mixte services publics – logements (cohérente avec les objectifs environnementaux). Orienter ces nouvelles opportunités prioritairement vers le logement des agents publics. | 52 |
| Recommandation 15. Afin de préserver l'intérêt patrimonial de l'Etat tout en assurant l'équilibre économique des opérations de construction, soutenir l'usage du « bail emphytéotique », plutôt que des cessions sèches, pour le développement de logement sur du foncier public. | 53 |
| Recommandation 16. Modifier la rédaction de l'article L. 3211-7 du CG3P pour faciliter l'obtention de réservations dans le cas de la cession d'un foncier de l'Etat avec application de la décote Duflot. | 54 |
| Recommandation 17. Modifier la partie législative du code de l'urbanisme pour permettre à l'autorité compétente pour délivrer le permis de construire d'autoriser sur une parcelle dédiée aux équipements publics la construction de logements ou la transformation de bâtiments existants et le changement de destination permettant la création de tels logements. | 55 |
| Recommandation 18. Moderniser la clause de fonction de l'article L. 442-7 du CCH, pour la rendre applicable aux conventions de réservations conclues par les employeurs du service public avec l'ensemble des bailleurs sociaux portant sur l'attribution d'un logement à des agents dont les difficultés à se loger menacent gravement le bon fonctionnement des services publics. La nouvelle rédaction devra garantir l'information préalable des agents sur l'obligation qui leur sera faite de libérer le logement s'ils cessent d'exercer les fonctions qui ont justifié son attribution, prévoir naturellement des exceptions et donner au niveau local la capacité d'avoir les adaptations nécessaires. | 60 |
| Recommandation 19. Continuer à mobiliser les investissements institutionnels publics ainsi que l'Etat pour soutenir le développement du logement intermédiaire. Dans ce cadre, améliorer le fléchage d'une partie des logements construits dans le cadre de ces programmes vers les agents publics. | 61 |

- Recommandation 20.** Permettre à l'ensemble des personnes publiques qui confient à un mandataire privé la gestion locative des logements qu'ils possèdent de faire assurer par ce mandataire l'intégralité des recettes (dépôts de garantie, loyers et charges locatives) et des charges afférentes à cette gestion. 62
- Recommandation 21.** Expérimenter un régime légal de conventions de réservation conclues par des employeurs publics avec des personnes morales propriétaires de logements placés sous le régime du logement locatif intermédiaire en vue d'attribuer de tels logements à des agents en raison des fonctions qu'ils exercent pour ces employeurs. 63
- Recommandation 22.** Pour les grands établissements disposant d'un patrimoine qui le justifie, étudier la création d'une filiale pour gérer et développer les activités immobilières. 63
- Recommandation 23.** Viser la construction d'un « Action logement du secteur public » : une structure professionnalisée capable d'élaborer une stratégie d'ensemble pour le logement des agents publics, de porter des projets communs aux différents employeurs publics et d'apporter une aide en ingénierie sur le terrain. 65
- Recommandation 24.** Accroître les efforts en faveur du logement des agents publics, en fixant notamment un premier objectif de rattrapage du taux d'aide par agent par rapport au secteur privé. 66
- Recommandation 25.** S'appuyer sur la Délégation interministérielle au logement des agents publics (DILLOAP) pour mettre en œuvre des premières avancées. Lui permettre également de susciter une vague d'expérimentations pour compléter les pistes jusqu'ici identifiées et intégrer un certain nombre de spécificités locales. 67
- Recommandation 26.** Elaborer, en concertation avec les représentants des personnels et les employeurs publics des trois versants, une feuille de route en vue de la constitution de l' « Action logement du secteur public ». 68

Partie 1

**Le constat : trop d'agents publics
privés d'un accès correct au
logement**

1.1 Les difficultés d'accès au logement des agents publics menacent le fonctionnement des services publics

1.1.1 De nombreux agents font face à des difficultés importantes en matière de logement

Un pouvoir d'achat percuté par les dépenses de logement ou de déplacement, une mobilité géographique entravée, une qualité de vie dégradée, des lieux de résidence difficilement compatibles avec l'exercice des missions : autant de manières dont la crise du logement se manifeste dans la vie quotidienne des agents publics. Les conséquences en matière d'attractivité sont majeures.

Ainsi, les nombreux entretiens réalisés dans le cadre de cette mission montrent que la question est devenue un élément décisif dans les décisions d'accepter ou de quitter un emploi, mettant certains services publics dans une situation périlleuse. L'allongement considérable des trajets domicile-travail de nombreux agents se fait au détriment de la vie de famille et du pouvoir d'achat, et encore plus quand les horaires d'exercice sont atypiques. Les mutations géographiques sont rendues difficiles par l'incapacité à trouver rapidement un logement dans de nombreux territoires ou à faire venir ses proches. Les « agents en tenues » exerçant dans la sécurité, depuis les policiers jusqu'à, par exemple, les surveillants pénitentiaires ou agents de sûreté RATP, ne peuvent sans danger s'installer dans certains quartiers et, durant la mission, nous avons pu recueillir de nombreux témoignages qui démontrent qu'une méconnaissance de ces exigences peut avoir des conséquences désastreuses.

En 2021, pour 90 000 demandes de logement d'agents de l'Etat, 14 000 auraient été satisfaites, selon les chiffres communiqués à l'occasion du deuxième comité du logement des agents publics. Les autres versants sont touchés par un défi de la même ampleur. A titre illustratif, l'AP-HP recenserait environ 2400 demandes de logements chaque année, pour seulement 600 attributions par an en moyenne depuis 2019. Cette situation de crise, ce sont ceux qui y sont confrontés chaque jour qui en parlent encore le mieux. Au cours de nos entretiens, nous avons pu échanger avec un grand nombre d'entre eux. Les témoignages convergent.

« Aujourd'hui le logement est la première raison de refus de poste »

Une fonctionnaire de la Préfecture de la Gironde

« J'ai deux heures de transports le matin et deux heures de transports le soir »

Une agente du centre de détention de Paris La Santé

« Comment recruter des AESH quand ils ne pourront même pas se loger ? »

Une fonctionnaire du ministère de l'Education nationale à Lyon

« Il faut pouvoir lier l'emploi au logement car sinon une fois que les gens savent faire le boulot et ont obtenu un logement ils partent en Suisse »

Un maire d'une petite commune de Haute-Savoie

« Le sujet du logement se pose très sérieusement dans des bassins d'emplois où la question ne se posait pas avant »

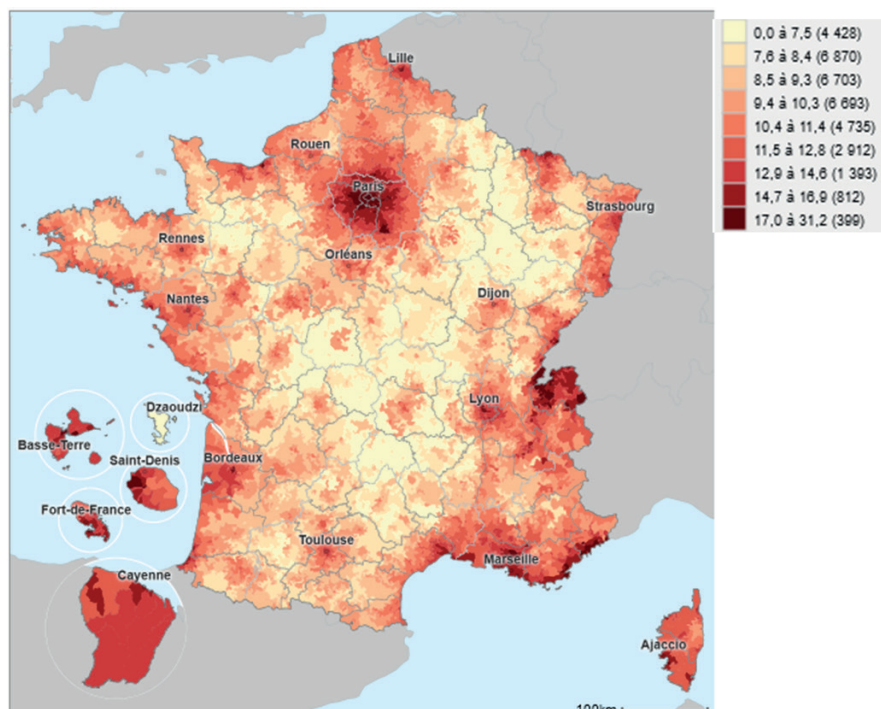
Un fonctionnaire du ministère de l'Intérieur

1.1.2 Le parc social s'éloigne dangereusement de son modèle historique alors que les prix de l'immobilier ont flambé

Ces difficultés à se loger des agents publics s'inscrivent dans le contexte plus général du bouleversement du marché immobilier français : dans de nombreux territoires, le logement privé est devenu difficilement abordable et le logement social difficilement accessible pour de nombreux travailleurs des classes populaires et moyennes.

La carte intégrée ci-dessous illustre les tensions très fortes qui frappent de nombreuses communes. Les multiples causes qui ont conduit à cette fracture territoriale dépassent le cadre de ce rapport. Nous mentionnerons simplement qu'à cette crise longue s'est ajoutée une crise récente, liée à la hausse des taux d'intérêt qui a privé nombre de foyers d'accès aux prêts immobiliers. Les agents publics sont dès lors touchés comme les autres ménages aux revenus similaires.

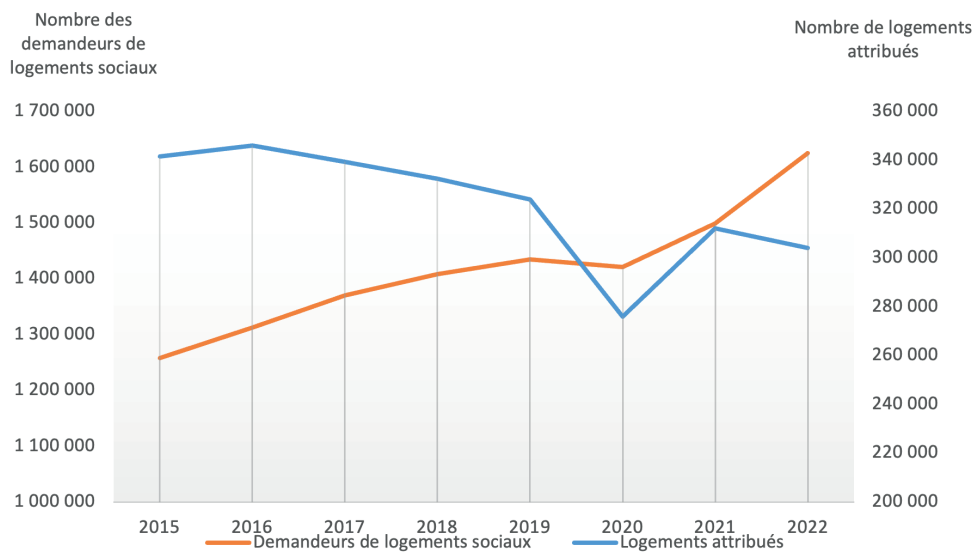
Graphique 1 : le loyer d'annonce par m² charges comprises d'un appartement type du parc locatif privé selon la commune (2023)



Source : Estimations ANIL, à partir des données du Groupe SeLoger et de leboncoin, T3 2023

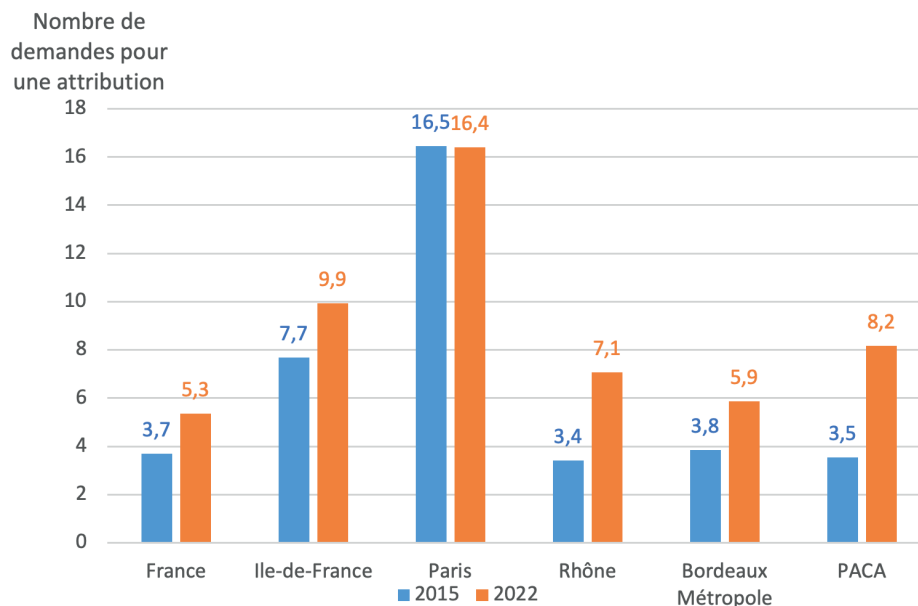
Parallèlement, l'accès au logement social est devenu de plus en plus difficile. La baisse de 23 % des mises en service de logements sociaux depuis 2015 (91 000 logements mis en service en 2015 contre 71 000 en 2022) conjuguée à la diminution constante du taux de rotation depuis la fin des années 1990 créent un véritable goulet d'étranglement. En 2022, 304 000 logements ont été attribués, laissant en fin d'année 1,6 millions de demandes en attente. Les chiffres de mise en chantier laissent craindre une situation encore plus problématique pour les mois qui viennent, comme nous avons pu le constater dans les territoires que nous avons étudiés.

Graphique 2 : évolutions comparées de la demande de logements sociaux et des attributions (hors mutations à l'intérieur du parc)



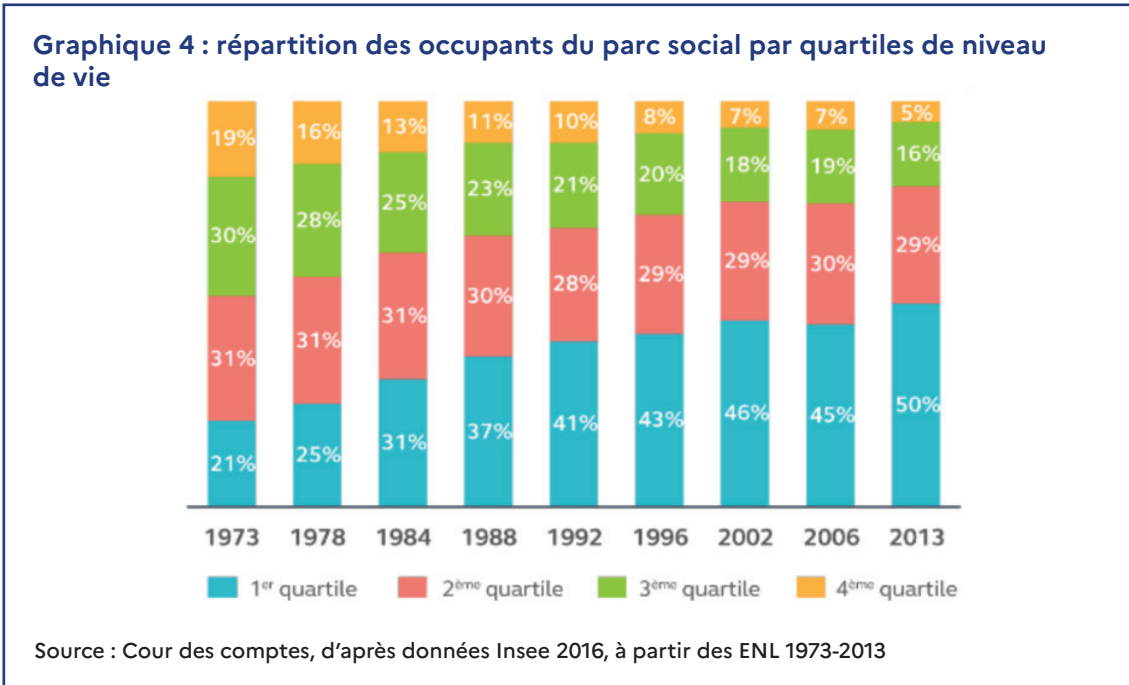
Source : SNE

Graphique 3 : le nombre de demandes de logements sociaux pour un logement attribué (hors mutations internes) en France et dans divers territoires en 2015 et 2022

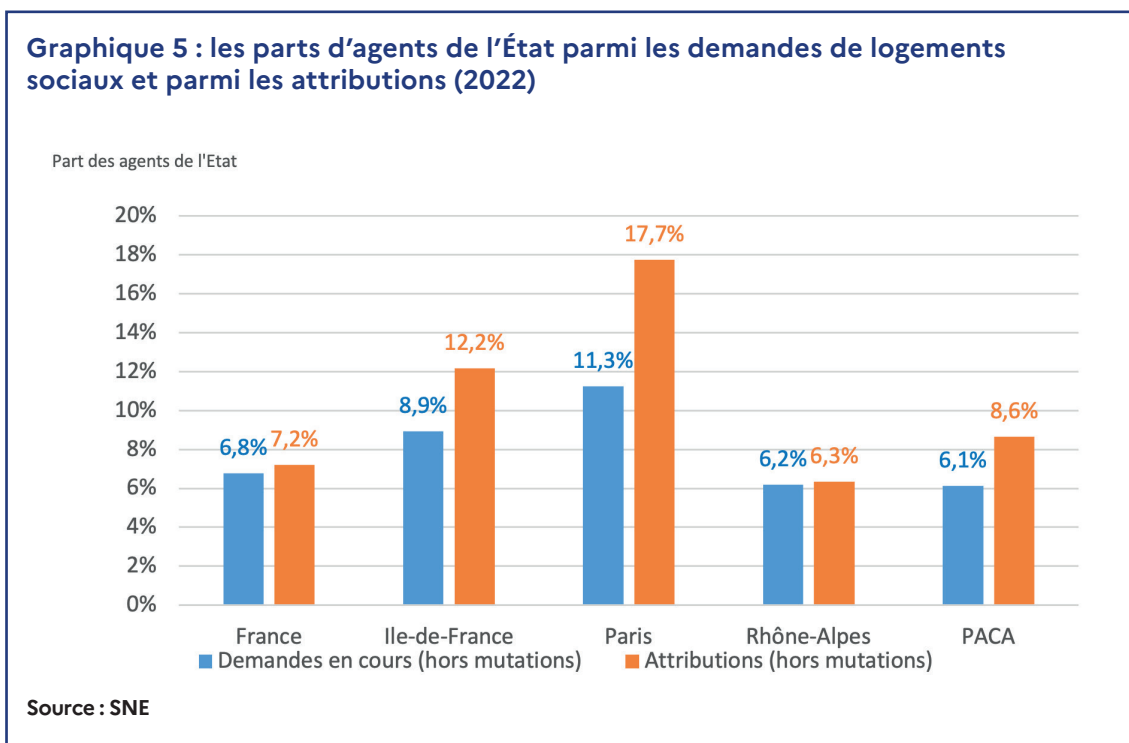


Source : SNE

Alors que le parc social français a en théorie une vocation généraliste, devant s'adresser à une grande part de la population, il se paupérise nettement. La Cour des comptes estimait ainsi, dans un rapport de 2017¹, que la part des occupants situés dans le premier quartile de niveau de vie était passé de 21% en 1973 à 50% en 2013.



Les agents publics ne sont pas spécifiquement pénalisés dans leur accès au logement social : ils obtiennent même souvent une part dans les attributions supérieures à la part qu'ils représentent dans les demandes, comme le démontre le graphique ci-dessous. Mais ils souffrent comme les autres de la faiblesse des volumes d'attributions.



1 Cour des Comptes, « Le logement social face au défi de l'accès des publics modestes et défavorisés », février 2017

De nombreux élus locaux interrogés craignent une spirale dangereuse. Lorsque le parc social se paupérise, le soutien politique à son développement se rétrécit. Cela freine la construction d'une offre nouvelle et renforce par conséquent la paupérisation du parc, en attribuant logiquement une part importante des peu de logements disponibles aux personnes les plus fragiles. Symétriquement, soutenir, par différents dispositifs que nous évoquerons plus loin dans le rapport, le développement de logements sociaux pour des agents publics pourrait aider à créer un contexte local favorable à l'approbation de nouveaux projets, et donc à un développement de l'offre qui bénéficiera in fine à toutes les catégories de la population, y compris les plus précaires.

1.1.3 Les besoins sont variables selon les rémunérations, les carrières et les territoires

Selon les territoires, les niveaux de rémunération ou le parcours de carrière, les besoins en matière de logement peuvent être très différents : il n'y a pas une solution unique pour les agents publics.

Le logement social et le logement intermédiaire sont complémentaires et ne doivent pas être opposés.

Le parc social offre une gamme de solutions selon le revenu du ménage (cf. les plafonds de ressources détaillés par le tableau 1). Dans les zones les plus tendues, il y a un écart très important entre le loyer supporté dans le parc social et ce qui est pratiqué dans le parc privé. Ainsi, à Paris, le loyer d'un T2 de 45 m² dans le parc social atteignait en 2022 685 € pour le type de logement le plus cher (PLS). Dans le parc privé, ce même logement était loué à la même date autour de 1200 € (29,7 € le m²), soit un écart supérieur à 500 €². Cet écart est toutefois très variable selon les territoires.

Tableau 1 : plafonds de ressources applicables en 2024 pour l'accès au logement social selon le type de financement- (montant mensuel net perçu tenant compte de l'abattement fiscal de 10 %)

| | Logement de type PLAI | | | Logement de type PLUS | | | Logement de type PLS | | |
|---|-------------------------------|-------------------------------|----------------|-------------------------------|-------------------------------|----------------|-------------------------------|-------------------------------|----------------|
| | Paris et communes limitrophes | Autre commune d'Ile-de-France | Autres régions | Paris et communes limitrophes | Autre commune d'Ile-de-France | Autres régions | Paris et communes limitrophes | Autre commune d'Ile-de-France | Autres régions |
| 1 Une personne seule | 1 327 € | 1 327 € | 1 153 € | 2 411 € | 2 411 € | 2 096 € | 3 135 € | 3 135 € | 2 725 € |
| 2 Deux personnes ne comportant aucune personne à charge, à l'exclusion des jeunes ménages. | 2 163 € | 2 163 € | 1 680 € | 3 604 € | 3 604 € | 2 800 € | 4 685 € | 4 685 € | 3 640 € |
| 3 Trois personnes - ou une personne seule avec une personne à charge - ou jeune ménage sans personne à charge - ou deux personnes dont au moins une est en situation de handicap | 2 835 € | 2 599 € | 2 020 € | 4 725 € | 4 332 € | 3 367 € | 6 142 € | 5 632 € | 4 377 € |
| 4 Quatre personnes - ou une personne seule avec deux personnes à charge - ou trois personnes dont au moins une est en situation de handicap. | 3 103 € | 2 854 € | 2 248 € | 5 641 € | 5 189 € | 4 065 € | 7 333 € | 6 746 € | 5 284 € |
| 5 Cinq personnes - ou une personne seule avec trois personnes à charge - ou quatre personnes dont au moins une est en situation de handicap. | 3 691 € | 3 379 € | 2 630 € | 6 711 € | 6 143 € | 4 782 € | 8 725 € | 7 986 € | 6 216 € |

2 Les loyers du parc privés retenus correspondent au loyer au m² médian pour un logement T2, selon l'observatoire local des loyers, appliqué à une surface de 45 m². Les loyers PLS correspondent aux loyers plafonds de la zone considérée.

Le logement intermédiaire offre une solution complémentaire, permettant de s'adresser à ceux qui se situent au-dessus des plafonds du logement social, et qui ont pour autant du mal à se loger sur le marché privé, ou ceux qui, tout en se situant sous les plafonds, n'ont pas réussi, malgré leur éligibilité, à obtenir un logement social.

L'accès à la propriété reste une aspiration forte, faisant partie de la mobilité résidentielle. A ce titre, l'aide à l'acquisition ne doit pas être écartée. Des prêts à taux bonifiés sont d'ailleurs pratiqués par plusieurs administrations de l'Etat (ministère de l'intérieur et ministères financiers notamment). En période de hausse des taux d'intérêt, ils sont particulièrement intéressants pour les agents. Le bail réel et solidaire (BRS) peut apporter des possibilités complémentaires et de nombreuses auditions ont montré l'intérêt que pouvait revêtir cette possibilité pour les agents publics. C'est le cas, par exemple en Haute-Savoie, où le chantier de la ZAC Pré Billy, que nous avons pu visiter, prévoit de flécher prioritairement plusieurs logements en BRS pour des agents publics, notamment exerçant dans l'hôpital voisin.

Les logements temporaires sont indispensables. Il convient a minima de distinguer deux fonctions. Certains logements temporaires sont nécessaires pour répondre aux situations d'urgence sociale : la clef est ici de pouvoir très rapidement y avoir recours quand des drames surgissent, pour assurer qu'aucun agent n'ait à dormir dans sa voiture ou dans les locaux de l'administration. D'autres logements temporaires sont au contraire précieux pour répondre aux besoins suscités par les mutations géographiques, et offrir ainsi un sas avant de trouver une solution plus pérenne. Les initiatives en la matière sont très éparpillées. Ainsi le Centre de détention de Paris la Santé dispose par exemple d'un foyer à Noisy-le-Sec, à destination des agents en situation de mobilité ou de précarité.

Encadré 1 : Deux exemples de recruteurs publics en grande difficulté en Ile-de-France

La RATP

La RATP a notamment souhaité attirer notre attention sur l'allongement de la distance domicile-travail de ses agents. C'est notamment le cas des salariés aux horaires atypiques, comme ceux ayant la charge d'ouvrir et de fermer les stations de métro. Parmi eux 50% habitent à plus de 20km de leur lieu de travail et 17% à plus de 40 km.

La RATP attire également notre attention sur l'attribution de logements trop petits au regard des compositions familiales. En effet la demande de logements de types familiaux constitue une part importante de la demande des agents, et est même majoritaire dans les premiers choix :

- F4 et + : 44 % des demandes et 25 % des attributions
- F2 : 27 % des demandes et 28 % des attributions
- F3 : 24 % des demandes et 37 % des attributions

La rotation du parc de la RATP est par ailleurs réduite : 100 logements libérés par an. Cette situation aboutit à un taux de satisfaction des demandes faibles en 2023 : 26 %, soit environ 900 familles logées en 2023 (vs 30 % en 2022).

L'Assistance publique – Hôpitaux de Paris (AP-HP)

Selon l'AP-HP « *l'un des leviers les plus attendus et les plus puissants pour améliorer l'attractivité et la fidélisation des professionnels est d'améliorer l'accès à des logements proches des hôpitaux pour permettre aux soignants de gagner en pouvoir d'achat et en temps de transport* ».

Les tensions de recrutement concernent des personnels ayant des revenus trop faibles pour accéder au parc locatif privé et, parfois, trop importants pour accéder au logement social. Il s'agit par exemple d'infirmiers, d'infirmiers spécialisés, de sages-femmes, de techniciens de laboratoires, de masseurs kinésithérapeutes, etc...

Pour ces raisons, l'APHP est confrontée à d'importantes difficultés d'attractivité. Les chiffres en la matière sont alarmants : entre 2019 et 2022 l'APHP a perdu environ 11% de ses effectifs infirmiers.

Ce constat n'est pas propre à l'AP-HP mais est partagé par l'ensemble des centres hospitaliers que nous avons pu auditionner au cours de la mission (Annecy, Bordeaux, Lyon...).

Les besoins de logement social ou intermédiaire, de soutien à l'accession à la propriété ou de logement temporaire sont toutefois très différents d'un territoire à l'autre. Ils dépendent des facteurs de tension à l'œuvre localement : attractivité économique, croissance démographique, pression des résidences secondaires et de tourisme, concurrence de travailleurs frontaliers très bien rémunérés... Ils sont affectés par les efforts accomplis ou non au cours des années pour développer localement le parc social et intermédiaire. Il convient enfin de croiser ce contexte général avec la situation propre de l'emploi public, son profil et son évolution, ainsi que les moyens disponibles localement (droits de réservation dans le parc social ou intermédiaire, structures d'accueil temporaires des agents en mutation ou en première affectation...). Les réponses à apporter doivent donc se penser au niveau de chaque territoire. Mais, malgré les efforts engagés récemment par la DGAFP, les situations locales restent en général insuffisamment connues. L'établissement systématique de diagnostics territoriaux des difficultés d'accès au logement des agents publics est donc prioritaire, et devra être actualisée systématiquement.

Ce rapport insiste en particulier sur le fait que les agents en situation de handicap, aux besoins spécifiques – y compris selon les types de handicap – devront faire l'objet d'une attention particulière : notre mission a pu constater le manque d'éléments disponibles à ce sujet.

Recommandation 1

Sur la base des travaux entamés par la DGAFP, actualiser régulièrement, en commençant par les territoires les plus tendus, les diagnostics territoriaux quantitatifs et qualitatifs des besoins pour l'accès au logement des agents publics.



Visite du chantier de la Zac de Pré Billy, Haute Savoie



Visite de l'hôpital Saint André - CHU, Bordeaux

1.2 Les politiques de soutien des employeurs publics, trop longtemps négligées, ne sont pas à la hauteur des enjeux

1.2.1 L'action des administrations publiques en faveur de leurs agents reste inégale et dispersée malgré une tendance récente à la hausse

En l'absence d'un recensement général commun aux trois fonctions publiques, l'action des employeurs publics en faveur du logement de leurs agents est imparfaitement connue. Après avoir été en recul, elle semble aujourd'hui en développement mais reste très dispersée.

L'action des administrations de l'État, la mieux documentée parmi les trois versants, repose sur trois piliers : un budget interministériel, des actions ministérielles et un contingent préfectoral de réservations de logements sociaux. Le budget interministériel s'est élevé à 17,8 M€ en 2022, en augmentation de 19 % par rapport à 2021. Il est aujourd'hui affecté essentiellement au versement de l'aide à l'installation des personnels (AIP) attribuée sous plafonds de ressources aux agents nouvellement recrutés pour les aider à s'acquitter des dépenses induites pour la prise en location d'un logement (premier mois de loyer, dépôt de garantie, frais d'agence et frais de déménagement). Son montant ne peut excéder 1500 € dans les communes où le marché du logement est tendu³ et 700 € sur le reste du territoire. Il n'existe plus en revanche, comme cela a pu être le cas dans le passé, de budget interministériel pour l'acquisition de contingents de réservations dans le parc social.

Les actions financées sur le budget interministériel sont toutefois complétées par les mesures mises en place, chacune de leur côté, par les différentes administrations dans le cadre de l'action sociale ministérielle. En 2022, ces actions ont représenté 91 M€ au total, principalement sous la forme d'acquisition de réservations de logements locatifs sociaux (47 M€), mais également d'aides à l'accession à la propriété, à la réalisation de travaux dans les logements, de solutions de logement temporaire etc. Ce montant d'aides ministérielles est en augmentation de 27 % par rapport à 2021⁴, traduisant une inversion récente de la tendance précédente à la réduction des actions engagées pour le logement des personnels de l'État.

Toutefois, ces montants bruts, totalisant des aides pures et des versements sous forme de prêts remboursables, ne traduisent pas le montant des aides bénéficiant réellement aux agents qui peut être apprécié de façon plus pertinente en convertissant les montants prêtés (pour l'accession à la propriété ou les travaux dans les logements, notamment), en montants d'équivalent subvention. Ce total d'aides effectivement perçues s'élève à 61 M€ en 2022, selon la décomposition précisée par le tableau 1. Ces aides sont fortement concentrées sur quelques ministères : l'intérieur (36 %) et les ministères économiques et financiers (28 %), loin devant l'Éducation nationale (13 %). L'inégalité des efforts consentis est encore mieux mesurée en rapportant l'effort total aux effectifs ministériels. Le ministère de l'Éducation nationale ressort ainsi avec une aide moyenne par agent cinq fois inférieure à celle que l'on observe dans l'ensemble de l'État.

3 Communes soumises à la taxe sur les logements vacants.

4 Recensement par la DGAFP en 2021 et 2022 des aides au logement attribuées sur les budgets ministériels d'action sociale, complété par la mission pour deux ministères sur l'année 2022.

Encadré 2 : La notion d'équivalent subvention

Par rapport à un prêt au taux d'intérêt de marché, un prêt à taux réduit, voire nul, permet d'emprunter davantage sans augmenter les mensualités de remboursements en capital et intérêts, ou de réduire les charges de remboursements pour un même montant emprunté. Cet effet traduit l'aide réelle perçue par l'emprunteur au travers du prêt à taux réduit.

Cette aide réelle, ou équivalent subvention, correspond donc à l'augmentation de la somme empruntée pour des échéances de remboursement inchangées quand on remplace un prêt à taux de marché par un prêt à taux réduit ou nul. Elle peut être exprimée en pourcentage de la somme prêtée. Ce pourcentage dépend du taux d'intérêt réduit appliqué sur le prêt, de sa durée, de la périodicité des échéances de remboursement (mensuelle, trimestrielle ou annuelle) ainsi que du taux d'intérêt de marché.

Le taux d'équivalent subvention par rapport au montant du prêt est ainsi égal à :

- 10,5 % pour un prêt à taux 0 remboursé par mensualités constantes sur 15 ans quand le taux d'intérêt de marché est de 1,5 % (22,3 % si le taux d'intérêt de marché est de 3,5 %) ;
- 3,6 % pour un prêt au taux réduit de 1 % remboursé par mensualités constantes sur 15 ans quand le taux d'intérêt de marché est de 1,5 % (14,4 % si le taux d'intérêt de marché est de 3,5 %) ;
- 30,3 % pour un prêt au taux de 0,5 % remboursé par échéances trimestrielles constantes sur 40 ans avec un taux d'intérêt de marché de 2,5 % (48,9 % si taux de marché est de 4,5 %).

L'équivalent subvention a le même effet qu'une subvention du même montant affectée au financement de l'investissement considéré. Cette notion est ainsi utilisée de façon très générale pour évaluer les aides au logement. C'est le cas notamment dans le compte satellite du logement publié chaque année par le service des données et études statistiques (SDES) du ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires.

Ces ratios, observés ici sur l'année 2022, ne traduisent toutefois qu'imparfaitement les aides dont ont pu effectivement bénéficier les agents au cours de la même année. Des réservations acquises dans le passé avec « droit de suite », peuvent permettre d'attribuer des logements à chaque départ d'un locataire sur une durée qui atteint fréquemment 20 ou 25 ans, sans entraîner une nouvelle dépense. L'inventaire des aides attribuées au titre de l'action sociale ministérielle ne prend pas en compte le parc de logements propre de certains ministères, tel le ministère des Armées.

Encadré 3 : l'attribution des logements sociaux et les contingents de réservation

Les logements gérés par les organismes de logement social sont attribués à des ménages ayant déposé une demande de logement social par une commission d'attribution de logements et d'examen de l'occupation des logements (CALEOL) au sein de chacun de ces organismes. Sauf cas d'impossibilité, la CALEOL doit examiner au moins trois candidatures pour chaque logement en prenant en compte une cotation de la demande qui tient compte de divers paramètres (ancienneté de la demande, situation du ménage au regard des critères de priorité légaux, éloignement du lieu de travail, ...). Elle vérifie également que le candidat remplit les conditions d'attribution : respect des plafonds de ressources, adéquation entre la taille du logement et celle du ménage, solvabilité au regard du niveau de loyers et charges. La compétence de la CALEOL doit toutefois s'articuler avec les droits dont disposent certains réservataires.

Le préfet de département dispose en premier lieu d'un droit de réservation non limité dans le temps portant sur 30 % de l'ensemble des logements sociaux dont au plus 5 % doit bénéficier à des agents de l'Etat et 25 % à des ménages remplissant des critères de priorité légaux, parmi lesquels ceux qui bénéficient du droit au logement opposable (DALO).

Les droits des autres réservataires ont pour origine leur contribution aux financements de programmes de logements sociaux. En effet, les collectivités territoriales, les EPCI, les employeurs, Action Logement, les organismes à caractère désintéressé et, à nouveau, l'Etat, en complément de son contingent légal de 30 %, peuvent acquérir des réservations en contrepartie d'un apport de terrain, d'un financement ou d'une garantie financière. Du seul fait qu'elle octroie sa garantie à l'emprunt contracté par le bailleur social auprès de la Caisse des dépôts et consignations (CDC) pour le financement du programme, une collectivité territoriale peut bénéficier d'un droit de réservation portant au maximum sur 20 % des logements. Les réservations obtenues en contrepartie de l'apport d'un terrain ou d'une subvention ne sont pas plafonnées, sinon par les droits accordés aux autres réservataires.

Le droit de réservation permet au réservataire de désigner des candidats pour chaque logement à attribuer. A cet effet, il doit transmettre, dans le délai d'un mois, au moins trois candidatures à la CALEOL, qui prend souverainement la décision d'attribution finale. Toutefois, les réservataires ont l'habitude de classer ces trois candidatures par ordre de préférence et, sauf obstacle majeur (non-respect du plafond de ressources par exemple), les CALEOL suivent en général cette priorité.

Les contingents de réservations acquis en contrepartie d'une contribution au financement de l'opération peuvent selon les cas valoir pour une désignation unique ou comporter un « droit de suite » permettant sur une durée déterminée, par exemple 20 ou 25 ans, de désigner de nouveaux candidats à chaque départ des locataires en place. Toutes choses égales par ailleurs, le prix d'un droit de suite en termes de montant de financement mobilisé par logement sera nettement plus élevé qu'un « tour unique ». Le contingent préfectoral de 30 % n'est toutefois pas limité dans le temps.

Jusqu'en 2023, les contingents de réservation s'appliquaient à un « stock » de logements identifiés physiquement au sein de chaque programme. Afin de donner plus

de souplesse à la gestion des attributions, ils portent désormais, en général, sur une proportion des logements à attribuer dans l'année sur le territoire d'un département. Cette gestion en flux s'applique au contingent préfectoral comme à ceux des différentes collectivités, à celui d'Action Logement et à la plupart des autres réservataires. Toutefois, parmi les administrations, les contingents des services relevant de la défense nationale ou de la sécurité intérieure ou des établissements publics de santé continuent à être gérés « en stock ».

Les logements qui ne font l'objet d'aucun droit de réservation, ainsi que ceux pour lesquels le réservataire n'a pu transmettre de candidats dans le délai d'un mois, ou ceux pour lesquels l'attributaire s'est désisté, sont attribués directement par la CALEOL.

Selon les données du système national d'enregistrement des demandes de logements sociaux (SNE) les logements sociaux attribués en 2022 se sont répartis ainsi :

- Contingent préfectoral : 20,3 % (17,9 % pour les publics prioritaires et 2,4 % pour les agents de l'Etat) ;
- Collectivités territoriales : 12,7 % (dont 10 % pour les communes) ;
- Action Logement : 11 % ;
- Autres réservataires (dont administrations publiques) : 4,4 % ;
- Logements attribués par la CALEOL hors contingents : 51,6 %.

La répartition ci-dessus correspond à une moyenne nationale. La part des contingents de réservation est beaucoup plus élevée dans les territoires tendus où le coût du foncier oblige le maître d'ouvrage à mobiliser fortement les financements complémentaires. Ainsi, en Ile-de-France, seuls 21,4 % des logements ont été attribués directement par la CALEOL, pour 24,2 % sur le contingent préfectoral (19,7 % pour les publics prioritaires et 4,5 % pour les agents de l'Etat), 24 % sur les contingents des collectivités territoriales, 18,4 % sur celui d'Action Logement et 12 % sur les contingents des autres réservataires.

Enfin, les différentes administrations de l'Etat bénéficient du contingent préfectoral de réservations de 5 % qui s'applique sans limitation de durée à tout programme de logement social. Sous réserve de l'organisation propre de la région Ile-de-France, ce contingent préfectoral est géré au niveau interministériel par les directions départementales de l'emploi, du travail et des solidarités (DDETS), sous l'égide des préfets de départements. L'ensemble des agents de l'Etat peut ainsi en bénéficier en fonction de critères de priorité et de procédures variables selon les départements.

Ce contingent gratuit est une exception dans le monde du logement social. En général, le droit de désigner des candidats à l'attribution de logements sociaux est acquis en contrepartie d'une contribution financière ou en nature (apport de terrain). C'est le cas de l'ensemble des droits de réservation acquis par Action Logement au bénéfice des salariés du secteur privé. C'est aussi le cas dans le secteur public, pour les contingents complémentaires acquis par certaines administrations. Par référence aux montants versés en moyenne par les différents réservataires, il est possible de donner une valeur au

contingent préfectoral de 5 % : cela permet d'apprécier plus justement l'aide apportée au logement des agents de l'Etat. Sur la base de 5 % des attributions de logements sociaux de l'année 2022 (plus de 304 000⁵) et d'une valeur unitaire moyenne de 9 000 €⁶, on retiendra ici que cette valeur est proche de 137 M€. Au total, les aides au logement bénéficiant aux agents de l'Etat représenteraient donc, sous ces hypothèses, une valeur totale de 216 M€ et 86 € par agent.

Il convient toutefois de noter que, dans la pratique, les 7 224 logements sociaux attribués en 2022 sur le contingent préfectoral de 5 % ne représentent que 2,4 % de l'ensemble des attributions de l'année. Il n'est certes pas anormal qu'une partie d'un contingent de réservations ne bénéficie pas aux catégories de demandeurs auxquels il est normalement destiné : certains logements mal situés, mal environnés ou en mauvais état peuvent ne pas susciter de candidats, des candidats désignés par le préfet peuvent se désister au dernier moment, de sorte que le droit de réservation est « perdu pour un tour ». Mais un tel taux de chute est anormal. Les perspectives de meilleure utilisation de ce contingent seront abordées infra dans la partie 2.

Tableau 1 : les aides ministérielles au logement des agents de l'Etat en valeur effective (subventions ou équivalent subvention pour les prêts) selon la nature des aides et le ministère sur l'année 2022

| En milliers d'euros | Aides et prêts à l'installation | Aides et prêts accession à la propriété | Logements réservés | Autres et aides non ventilées | Ensemble des aides |
|--------------------------------------|---------------------------------|---|--------------------|-------------------------------|-----------------------|
| Intérieur | 0 | 451 | 21 725 | 21 | 22 197 (36 %) |
| Ministères économiques et financiers | 6 500 | 4 431 | 5 970 | 430 | 17 331 (28 %) |
| Éducation nationale et jeunesse | 662 | 0 | 7 107 | 0 | 7 769 (13 %) |
| Europe et des Affaires Étrangères | 0 | 0 | 5 882 | 0 | 5 882 (10 %) |
| Justice | 0 | 140 | 5 035 | 0 | 5 175 (8 %) |
| Armées | 200 | 475 | 0 | 522 | 1 197 (2 %) |
| Culture | 0 | 0 | 697 | 42 | 739 (1 %) |
| Autres ministères | 81 | 237 | 404 | 225 | 947 (2 %) |
| Ensemble des ministères | 7 443 | 5 733 | 46 820 | 1 240 | 61 236 (100 %) |
| (%) | (12 %) | (9 %) | (76 %) | (2 %) | (100 %) |

Source : mission

Tableau 2 : valorisation des aides au logement bénéficiant aux agents de l'Etat (subventions ou équivalent subvention)

| | Montant global en milliers d'euros |
|--|------------------------------------|
| Aides interministérielles | 17 802 |
| Valeur des aides ministérielles | 61 236 |
| Valeur du contingent préfectoral de 5% | 136 850 |
| Total | 215 889 |

Source : mission

5 Source : SNE (système national d'enregistrement des demandes de logements).

6 Valeur moyenne estimée par la mission pour un tour unique dans le parc social existant sur l'ensemble des territoires.

En complément de ces aides aux logements attribuées sur critères sociaux, de nombreux agents de l'Etat ont longtemps bénéficié de logements de fonction. Ainsi, les communes étaient tenues de mettre à disposition des instituteurs un logement, ou à défaut de leur verser une indemnité représentative de logement. Mais cette obligation n'a pas été reprise en 1990 dans le statut de professeur des écoles. Les anciens logements des instituteurs dans les écoles ou à proximité ont ainsi perdu peu à peu leur affectation, au fur et à mesure que les instituteurs optaient pour le nouveau statut de professeurs des écoles ou prenaient leur retraite. Ils ont ainsi pu être reconvertis, en logements sociaux ou pour d'autres usages selon la décision des communes qui en étaient propriétaires.

De façon plus générale, les conditions dans lesquelles certains fonctionnaires peuvent bénéficier d'un logement gratuit ou à coût réduit au titre de leurs fonctions ont été rédefinies de façon stricte par un décret du 9 mai 2012⁷. Désormais, la mise à disposition gratuite d'un logement pour « nécessité absolue de service » est réservée à des fonctions déterminées pour lesquelles « l'agent ne peut accomplir normalement son service, notamment pour des raisons de sûreté, de sécurité ou de responsabilité, sans être logé sur son lieu de travail ou à proximité immédiate. » En dehors de ces hypothèses, des conventions d'occupation précaire assorties d'une redevance de 50 % de la valeur locative normale peuvent être consenties à des agents tenus à un service d'astreinte, sans remplir les conditions précédentes. Dans toutes les autres hypothèses, la mise à disposition d'un logement est nécessairement assortie d'un loyer ou redevance correspondant à sa valeur locative. Mais ces logements ont été très largement mis en vente par l'Etat.

Dans la fonction publique hospitalière, les aides au logement, qui ne font pas l'objet d'un recensement systématique, dépendent de chaque groupe hospitalier. En Ile-de-France, l'Assistance publique – Hôpitaux de Paris (AP-HP) déploie depuis de longues années une politique d'ampleur en faveur du logement de ses personnels, mobilisant à la fois des logements lui appartenant en propre et des réservations dans le parc des bailleurs sociaux, dont certains immeubles construits, dans le cadre de baux de longue durée, sur des terrains dont elle conserve la propriété. Dans le contexte de très fortes tensions sur l'accès au logement locatif, ce « parc AP-HP » ne permet de satisfaire, avec 600 logements attribués par an, qu'environ 25 % des demandes, et l'établissement s'est fixé l'objectif de doubler ces attributions à 1200 par an sur la période 2023-2027. Pour atteindre cet objectif ambitieux, l'AP-HP peut bénéficier de l'initiative Logement mise en place par l'ARS Ile-de-France dont l'enveloppe, initialement fixée à 50 M€ a été portée à 75 M€ en 2023. Ces crédits permettent notamment de financer des réservations de logements au bénéfice de l'ensemble des établissements hospitaliers de la région.

Hors Ile-de-France, les ARS ne disposent pas d'enveloppes équivalentes. Les groupes hospitaliers, qui ne possèdent pas en général un patrimoine de logement significatif, s'efforcent de répondre aux besoins avec les moyens dont ils disposent. Ainsi, le CHU de Bordeaux a mis en place un partenariat avec de grands bailleurs sociaux présent sur son territoire pour faciliter l'accès de ses 14 000 agents au parc locatif social ou intermédiaire. Ce partenariat ne passe pas toutefois par l'acquisition de véritables droits de réservation mais repose sur l'engagement des bailleurs concernés pour accueillir les personnels de l'établissement.

Les aides au logement des agents de la fonction publique territoriale (FPT) reposent sur des initiatives propres à chaque collectivité et sont les plus mal connues parmi les trois versants de la fonction publique. L'accès au logement social des agents de la FPT peut bénéficier des contingents de réservations acquis par leurs collectivités d'appartenance en contrepartie de leurs garanties d'emprunts, financements et apports de terrains. La garantie des emprunts permet à elle seule d'acquérir un contingent maximal de 20 % des logements du programme considéré. Les réservations obtenues en complément d'une subvention ou d'un apport de terrain ne sont soumises à aucune limite, en dehors des droits du préfet et de ceux accordés aux autres financeurs. Ces contingents concernent

⁷ Décret n° 2012-752 du 9 mai 2012 portant réforme du régime des concessions de logement.

principalement les communes, très systématiquement sollicitées pour garantir les emprunts, les EPCI à fiscalité propre compétents en matière de politique du logement ; ils sont moins systématiques pour les départements et les régions.

Les agents des collectivités territoriales sont en outre en concurrence, pour bénéficier de ces réservations, avec l'ensemble des demandeurs, parmi lesquels les habitants du territoire. Les collectivités peuvent toutefois décider de réserver à leurs agents une fraction de leur contingent.

1.2.2 Cette action souffre de la comparaison avec le secteur privé

Malgré les difficultés méthodologiques, il ne fait pas de doute que les salariés du secteur privé bénéficient de financements de leurs employeurs en faveur de leur logement nettement supérieurs aux avantages dont disposent les agents publics.

Dans le cadre de la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC), les entreprises de plus de 50 salariés – y compris les grandes entreprises publiques telles que la SNCF, La Poste ou la RATP – sont tenues d'investir chaque année pour le logement de leurs salariés 0,45 % de leur masse salariale. Ces versements, effectués pour l'essentiel auprès de la société Action Logement Services⁸, sont investis à leur tour en prêts pour l'accession à la propriété ou la réalisation de travaux dans le logement ainsi qu'en subventions, apport de fonds propres ou prêts à des organismes de logement social ou intermédiaire et actions diverses pour le logement. Outre les prêts qui leur sont directement consentis, les salariés des entreprises cotisantes bénéficient des financements accordés par Action Logement aux organismes bailleurs sous la forme d'un accès privilégié au logement social ou intermédiaire dans le cadre de conventions de réservation.

Le taux de 0,45 % de la masse salariale des entreprises assujetties ne permet pas, toutefois, d'établir une comparaison rigoureuse avec les efforts réalisés en faveur des agents publics. Cela résulte, en premier lieu, du fait que les entreprises versent leur collecte sous forme de subventions mais aussi de prêts (12 % du total en 2021) : le remboursement des prêts antérieurs vient donc diminuer la collecte brute disponible pour de nouveaux investissements. De plus, les investissements d'Action Logement sont très largement consentis sous forme de prêts : le remboursement des prêts consentis dans le passé vient ainsi augmenter les ressources disponibles pour de nouveaux investissements. Mais l'impact financier de ces prêts pour les bénéficiaires n'est pas comparable à une subvention ou à un apport en fonds propres non remboursable. Par ailleurs, le bénéfice des interventions d'Action Logement n'est pas exclusivement réservé aux salariés des entreprises assujetties à la PEEC. La loi et les conventions signées avec l'Etat obligent en effet l'organisme à affecter une partie de ses ressources à des politiques nationales.

Une évaluation des aides au logement attribuées exclusivement aux salariés du secteur privé, selon une méthodologie permettant la comparaison avec la valeur des aides dont bénéficient les agents de l'Etat estimée ci-dessus, est présentée en annexe 2. Il en ressort que ces avantages peuvent être estimés entre 122 € et 162 € par salarié, soit entre +43 % et +89 % par rapport aux 86 € estimés ci-dessus pour la fonction publique de l'Etat, en tenant compte de la valeur du contingent préfectoral de 5 %.

L'avantage dont bénéficient les salariés du secteur privé ne résulte pas seulement d'un volume d'investissements supérieur : il est également qualitatif, bonifié par l'organisation intégrée du groupe Action Logement mise en place ces dernières années.

⁸ La SNCF bénéficie de dispositions spécifiques lui permettant de verser sa collecte à sa filiale, la société immobilière des chemins de fer. Les autres employeurs conservent par ailleurs la possibilité d'investir directement pour le logement de leurs salariés.

La collecte de la PEEC et l'emploi de ses ressources ont longtemps été éclatés en un grand nombre d'organismes indépendants, les comités interprofessionnels du logement, actifs selon les cas, sur un territoire plus ou moins étendu ou au niveau national. A la suite de plusieurs réformes qui se sont succédées depuis la fin des années 1990, le dispositif bénéficie désormais d'une stratégie globale unique, définie sous le contrôle de l'Etat par l'association Action Logement Groupe qui réunit les partenaires sociaux. La collecte des participations des entreprises et la distribution des financements sont assurés par la filiale Action Logements Services conformément aux directives émises par Action Logement Groupe. Le groupe Action Logement a en outre réunit ses participations dans des opérateurs immobiliers au sein d'une autre filiale Action Logement Immobilier.

Les administrations du secteur public déploient, de leur côté, de nombreuses initiatives pour répondre aux besoins les plus pressants de leurs agents. Ils versent des contributions financières aux organismes de logements sociaux et intermédiaires pour acquérir des droits de réservation. Ils financent des résidences de logements temporaires. Ils mettent en place des dispositifs de colocation dans le parc privé. A la suite du rapport Dorison-Chambellan Le Levier⁹, les caisses de retraites du secteur public (ERAFP, PREFON, IRCANTEC) ont investi pour développer un parc de logements intermédiaires accessible prioritairement aux agents publics. Certains ont commencé à imaginer des dispositifs de cautionnement pour l'accès au parc locatif privé. Quelques administrations proposent des dispositifs très divers d'aide à l'accession à la propriété ou à la réalisation de travaux dans les logements. Pour faire face aux situations urgentes, quand une solution plus pérenne se fait attendre, elles peuvent aller jusqu'à prendre en charge des nuitées à l'hôtel.

Ces efforts souffrent toutefois de ne pas s'inscrire dans une stratégie globale, fondée sur une appréciation précise et complète des besoins et des actions conduites résolument dans la durée. Ce constat traverse le rapport : il est aussi valable pour la gestion des contingents préfectoraux de 5%.

Dans un rapport de 2011¹⁰, l'inspection générale de l'administration relevait qu'à l'exception de l'Île-de-France, le taux de réservation sur le contingent préfectoral réservé aux agents publics restait sensiblement inférieur au taux théorique de 5 % (environ 1 % à Nancy et Limoges, 3,3 % dans le Rhône, 4 % dans les Bouches-du-Rhône). Le rapport en identifiait différentes causes : identification insuffisante du parc de réservations, insuffisance du nombre de demandes d'agents de l'Etat - soit parce que le marché du logement est peu tendu, soit par diffusion insuffisante de l'offre auprès des agents -, mauvaise adéquation des logements proposés aux attentes des agents (surface et nombre de pièces, localisation et environnement, état du logement). Ces dernières causes sont à l'origine de refus de la part des agents des logements qui leur sont proposés, avec la conséquence de voir les logements considérés « perdus pour un tour » être proposés par les bailleurs à d'autres candidats que des agents de l'Etat.

L'Île-de-France obtient de meilleurs résultats (le contingent préfectoral y représente en 2022 4,5 % des logements attribués) grâce à la pratique de la « location choisie » par la Direction régionale et interdépartementale du logement (DRIHL), qui centralise la gestion du contingent au niveau régional. Sur le reste du territoire, les services départementaux de l'Etat déterminent eux-mêmes à partir des dossiers de demande complétés par les agents quels logements proposer à qui. En Île-de-France, il revient aux agents de se porter candidats sur la plateforme en ligne BALAE qui diffuse largement l'ensemble des offres. Ils peuvent ainsi choisir eux-mêmes les logements correspondant à leurs attentes de façon à minimiser les refus de location et la perte de logements à attribuer aux agents de l'Etat. Grâce à la location choisie, plus de 70 % des logements proposés aux agents se traduisent ainsi effectivement par la signature d'un bail. En 2021, une panne qui a

9 Faciliter l'accès au logement des agents publics. Rapport établi par M. Alain DORISON, Inspecteur général des finances retraité, et Mme Chantal CHAMBELLAN LE LEVIER, Administratrice civile hors classe.

10 IGA, Rapport sur la gestion du contingent préfectoral de 5 % réservé au logement social des agents publics de l'Etat. Décembre 2011.

interrompu pendant quelques semaines le fonctionnement de la plateforme BALAE a permis de mesurer son efficacité : sur cette période de près de deux mois, le taux d'attribution a baissé de 71 % à moins de 54 %, taux proche des niveaux dont les services ont pu faire état lors des déplacements de la mission en région. L'outil BALAE est cependant lui-même moins complet que la plateforme AL'IN mise en place depuis 2020 par Action Logement au bénéfice des salariés des entreprises et qui est également utilisée par les agents de certaines administrations ayant signé une convention avec Action Logement : ergonomie plus performante, fonctionnalités pour faciliter le travail des instructeurs, information sur les logements plus importante ... L'utilisation de l'application AL'IN permettrait à Action Logement de réduire entre 5 % et 8 % le taux de refus des logements proposés aux salariés du privé.

La dispersion des efforts se traduit aussi par une multiplicité des canaux qui peuvent être utilisés par les agents publics pour accéder au logement. Les agents ont souvent une connaissance limitée des outils en place et une grande difficulté à en comprendre le fonctionnement et les raisons pour lesquelles une demande n'a pu être prise en compte.

Par rapport au secteur privé, les agents publics souffrent ainsi, non seulement du sous-investissement global de leurs employeurs pour favoriser leur accès au logement, mais de l'absence d'un acteur capable de concevoir une stratégie globale et d'apporter l'appui nécessaire pour la mettre en œuvre de façon cohérente et efficace.

Les solutions pérennes aux difficultés rencontrées par les agents publics, comme pour les autres ménages, passent nécessairement par la mise en service de nombreux logements supplémentaires dans les territoires en tension, à des conditions financières compatibles avec les ressources des ménages destinés à les occuper. Mais la production de cette offre nouvelle prendra du temps. Dans l'intervalle, des leviers existent pour améliorer rapidement et visiblement l'accès au logement des agents publics : ils doivent être urgemment mobilisés.

Partie 2

**Le sursaut : des actions immédiates
pour mieux mobiliser le parc
existant**

2.1 Repenser l'utilisation du contingent préfectoral en partant des agents

Le contingent à la disposition du préfet de département (le « 5% préfectoral ») pour loger dans le parc social des agents de l'Etat est un atout important dont la mobilisation est très perfectible. La manière de l'utiliser doit être repensée pour partir des agents. La première étape pour l'accès au logement est une proposition sur une base administrative : elle peut être demain le souhait formulé par un agent. Le « 5% préfectoral » est aujourd'hui utilisé de manière indifférenciée : il peut demain être ciblé sur les logements et les quartiers les plus demandés par les agents. Des spécificités des métiers ne sont aujourd'hui pas intégrés dans les priorités d'attribution : ils peuvent demain l'être.

2.1.1 Partir des souhaits des agents avec la location choisie

Repenser l'utilisation du contingent préfectoral, c'est d'abord inverser la logique de présentation des logements, en permettant aux agents d'exprimer leurs souhaits : c'est la « location choisie ». La première priorité dans l'amélioration de l'usage du « 5% préfectoral » doit être de réduire le nombre des refus de prise en location par les agents auxquels les logements sont proposés sur la base d'un examen administratif de leur dossier, en leur permettant de choisir eux-mêmes les offres auxquelles ils vont se porter candidats. Cela implique de déployer dans tous les départements une application en ligne, sur laquelle les intéressés peuvent prendre connaissance de l'ensemble des offres proposées, au fur et à mesure de la transmission de l'information par les bailleurs sociaux, afin d'apprécier eux-mêmes si les caractéristiques du logement, sa localisation et son environnement pourraient leur convenir.

En Ile-de-France, l'expérience de la DRIHL, seule à pratiquer la location choisie avec sa plateforme BALAE, confirme que cela permet de réduire nettement le taux d'échec des propositions de logement (cf. supra partie 1.2.2). Les performances de la plateforme BALAE resteraient pourtant loin de celles de l'application AL'IN développée par Action Logement. En déployant sur tout le territoire une solution applicative du même niveau de qualité dans la présentation des offres, de l'ordre de 3000 à 4000 logements sociaux supplémentaires pourraient être loués chaque année à des agents de l'Etat, correspondant à une valeur économique retrouvée de l'ordre de 30 M€.

Au regard de tels retours potentiels sur investissements, les coûts liés au déploiement national d'un dispositif de location choisie seront probablement peu significatifs. Plusieurs solutions techniques peuvent être mises en œuvre. Elles peuvent passer par une amélioration de l'outil BALAE utilisé en Ile-de-France, s'appuyer sur une solution existante telle qu'AL'IN d'Action Logement ou développer un outil nouveau.

Les entretiens conduits dans la mission font ressortir trois éléments importants. Au regard de l'urgence de la situation, il conviendra de privilégier une solution pouvant être déployée rapidement sur l'ensemble du territoire, pour améliorer concrètement, et dans un délai aussi bref que possible, l'accès des agents publics au logement social. Au-delà de la gestion du contingent de 5 % au bénéfice des agents de l'Etat, la solution applicative retenue pourra être proposée à d'autres administrations – services de l'Etat disposant de contingents de réservations spécifiques et établissements publics de santé notamment – qui souhaiteraient permettre l'accès à la location choisie à leurs agents. Enfin, la solution devra rendre l'offre facilement accessible aux agents qui n'exercent pas à la date considérée dans un territoire, mais qui ont une mutation prévue.

Recommandation 2

Généraliser à toute la France la location choisie. Pour cette application, privilégier une solution technique performante pouvant être déployée aussi rapidement que possible.

Au-delà du choix de la solution informatique à mettre en œuvre, cette orientation appellera la mise en place d'une organisation efficace des services de l'Etat, mutualisant les moyens lorsque c'est nécessaire, pour administrer le système et traiter les demandes de logements des agents dans le cadre de la location choisie. Cette organisation sera abordée dans la partie 3.3 de ce rapport.

2.1.2 Partir de la réalité des besoins en permettant de moduler en fonction des territoires et des types de logements

Partir des besoins des agents, c'est aussi moduler l'usage du « 5% préfectoral », en visant les types de logements et les quartiers qui leur correspondent.

En effet, le contingent préfectoral de 5 % s'applique traditionnellement à l'ensemble du parc social dans les mêmes conditions, quels que soient le territoire et le type de logements : logements très sociaux de type PLAI, logements sociaux ordinaires de type PLUS, ou logements sociaux à vocation intermédiaires PLS, logements de petite ou de grande taille. Il n'en est pas nécessairement de même pour les besoins prioritaires de logement des agents publics. Une modulation de la proportion de 5 % selon les territoires et les types de logement pourrait ainsi – sans modifier le volume global du contingent préfectoral –, permettre de mieux répondre aux besoins. On peut ainsi imaginer que les quartiers à proximité de grands employeurs publics, ou de nœuds de transport y amenant, soient particulièrement ciblés.

La réglementation en vigueur dans le cadre de la gestion des contingents de réservations en flux, qui s'applique de plein droit au contingent préfectoral, offre la possibilité d'une telle modulation à droit constant. En effet, si la gestion en flux suscite des inquiétudes chez de nombreuses administrations ayant acquis des droits de réservation, elle permet de s'écarter pour le contingent préfectoral de l'application uniforme à tous les programmes d'un même taux de 5 %, quels que soient la localisation ou le type de logement. La mission n'a toutefois rencontré, en Ile-de-France, qu'un seul cas d'application – partiel – d'une telle modulation, avec un taux fixé à 3 % du flux pour les logements très sociaux PLAI et à 8 % pour les logements sociaux de type intermédiaire PLS, le volume du flux de logements PLUS étant déterminé de façon à atteindre globalement le taux de 5 %. Il est en outre demandé au bailleur de privilégier, pour les PLAI, de grands logements de type T4 ou plus et, pour les PLS, des petits logements (T1 ou T2).

En revanche, le taux du contingent préfectoral pour les agents de l'Etat ne semble, à ce jour, quelques mois après l'entrée en vigueur de la gestion des réservations en flux, faire l'objet d'aucune modulation selon les territoires. Celle-ci est pourtant rendue possible par l'article R. 441-5 du Code de la construction et de l'habitation qui dispose : « En cas de nécessité dûment justifiée par le réservataire au regard des contraintes particulières relatives à certains demandeurs de logement social, la convention de réservation peut prévoir une territorialisation des flux à une échelle infra-départementale sans qu'un programme puisse être identifié. »

Les préfectures souffrent bien souvent de la faiblesse des effectifs consacrés aux questions de logement et du nombre croissant de demandeurs. La difficulté à identifier les besoins prioritaires des agents de l'Etat peut également s'expliquer par l'insuffisance du diagnostic qui implique de faire la synthèse des besoins des différentes administrations, et éventuellement de les hiérarchiser. L'absence ou la faiblesse du diagnostic est particulièrement bloquante quand il s'agit de justifier des priorités territoriales comme l'article R. 441-5 précité le prescrit. Cela renvoie aux difficultés d'organisation plus générales que nous abordons dans la troisième partie de ce rapport.

L'expression des priorités de l'Etat devra, de plus, être conciliée par chaque bailleur social avec les priorités exprimées par les autres réservataires. Pour autant, l'expression par l'Etat des priorités de logement de ses agents reste indispensable pour mobiliser efficacement le contingent de 5 %.

Recommandation 3

Identifier les secteurs géographiques et les types de logement qui doivent faire l'objet d'une priorité dans le cadre de la gestion en flux du contingent préfectoral de 5 % et décliner ces priorités dans les conventions à signer avec les bailleurs sociaux.

2.1.3 Partir des spécificités des métiers en élaborant des priorités locales

Partir des besoins des agents, c'est établir des priorités, dans l'usage du « 5% logement », qui soient transparentes, connues et qui intègrent les spécificités des métiers.

En présence de demandes multiples pour un même logement, il est nécessaire de déterminer les dossiers les plus prioritaires. Plutôt qu'un examen effectué au cas par cas, l'élaboration d'une grille de cotation permettra d'établir en toute transparence des critères de priorités et de les pondérer. L'utilisation d'un indice de priorité attribué obligatoirement à chaque dossier permet également d'accélérer la procédure de sélection. En Ile-de-France, la grille des critères de cotation appliqués aux agents de l'Etat gagne en outre en légitimité par son élaboration associant les organisations syndicales au sein de la Section régionale interministérielle d'action sociale (SRIAS).

Il est naturel que les critères de cotation des demandes appliqués aux agents de l'Etat intègrent les priorités légales prévues par l'article L. 441-1 du CCH. Comme pour les autres demandeurs, les agents de l'Etat en situation de handicap, ou dont le ménage comprend une personne en situation de handicap, les agents victimes de violences de la part de leur conjoint, ceux hébergés par un tiers, suite notamment à un divorce, ceux qui connaissent une situation de sur-occupation dans leur logement actuel, ceux en difficulté financière du fait du coût trop élevé de leur logement en zone tendue, constituent des urgences sociales à prendre en compte dans les meilleurs délais par leur employeur. Il est également naturel de tenir compte d'un travail de nuit ou en horaires décalés qui rend plus nécessaire que pour d'autres agents d'habiter à proximité de son lieu de travail. Il est tout aussi naturel que les critères de priorisation des demandes de logement social intègrent, toutes choses égales par ailleurs, l'ancienneté de la demande.

Il est toutefois légitime pour l'Etat de prendre en compte également dans ses critères de priorité pour l'attribution d'un logement l'appartenance à un métier en tension pour lequel l'attribution, de préférence à d'autres demandeurs, d'un logement social facilitera le recrutement et/ou le maintien en poste dans une zone tendue, contribuant ainsi à garantir la permanence d'un service public. Ces métiers sont d'ailleurs bien souvent en tension en raison de conditions de travail difficiles.

Selon notre analyse, de tels critères relevant de l'intérêt général n'ont pas besoin d'être consacrés par la loi. Ils sont d'ailleurs, en général, d'ores et déjà visés par la mention à l'article L. 442-1 du CCH des « demandeurs de logement exerçant une activité professionnelle qui ne peut être assurée en télétravail dans un secteur essentiel pour la continuité de la vie de la Nation » (cf. infra partie 2.2 sur les travailleurs essentiels). Mais ils doivent, dans chaque département, être intégrés à la priorisation des demandes de logement social. De même, certains fonctionnaires de l'Etat, comme les policiers et les surveillants pénitentiaires, craignant pour leur sécurité et celle de leur famille, doivent avoir accès à des logements à l'écart de certains quartiers sensibles, même proches de leur lieu de travail, quand ils sont susceptibles d'y être reconnus par des délinquants croisés dans leur activité professionnelle.

Si, conformément à la loi, les réservataires de logements sociaux se doivent de transmettre à la commission d'attribution (CALEOL) du bailleur social au moins trois dossiers parmi lesquels la CALEOL va faire son choix, il est d'usage parmi l'ensemble des réservataires (collectivités territoriales, employeurs/Action Logement, administrations diverses) que ces candidatures soient classées par ordre de priorité. Généralement, cet ordre de priorité est suivi par la CALEOL.

Toutefois, en Ile-de-France, le souci de respecter pleinement l'autonomie reconnue à la CALEOL par le législateur, conduit l'Etat à ne pas classer les trois candidatures transmises au bailleur social. Cela peut rendre les choix d'attribution finaux difficilement compréhensibles par les agents. Il paraît donc nécessaire d'enjoindre aux services de l'Etat de faire pleinement usage du droit de réservation au bénéfice des agents de l'Etat en classant les candidatures transmises à la CALEOL.

Recommandation 4

Pour le 5% préfectoral, demander aux services de l'Etat d'élaborer dans chaque département une grille de cotation des demandes des agents de l'Etat intégrant des critères sociaux tenant à la situation personnelle du ménage, ceux liés aux conditions de travail de l'agent et des critères d'intérêt général pour des agents dont les difficultés à se loger menacent gravement le bon fonctionnement des services publics. Communiquer systématiquement à la CALEOL l'ordre de priorité entre les trois candidats proposés qui résulte de ces critères.

2.2 Mobiliser pleinement les outils de droit commun pour des réponses « sur mesure »

Une meilleure utilisation du contingent préfectoral de 5 % ne saurait naturellement régler tous les problèmes d'accès au logement social des agents publics. Il ne s'adresse qu'aux agents de l'Etat et, même pour eux, les perspectives offertes par une meilleure mobilisation du contingent préfectoral ne suffiront pas dans les zones tendues, en Ile-de-France et ailleurs, où le taux de mobilisation de ce contingent est déjà relativement élevé.

Par ailleurs, il convient de rappeler que, si de très nombreux agents publics ont des revenus compatibles avec l'accès au parc social, le cas échéant à l'intérieur de ce parc, aux logements de type PLS, certains dépassent ce plafond et doivent être orientés vers le logement locatif intermédiaire auquel le contingent préfectoral de réservation ne s'applique pas.

De nombreux agents publics aspirent en outre à devenir propriétaires. A l'inverse, d'autres ont surtout besoin de logements temporaires, pour répondre à une situation d'urgence sociale ou, tout simplement, pour avoir une solution pendant quelques mois, lors d'une mutation, le temps de pouvoir trouver un logement pérenne.

Sur tous ces éléments, notre conviction est que, à droit quasi-constant, nous pouvons collectivement beaucoup mieux faire.

2.2.1 Des clarifications des lois ELAN et 3DS pour faciliter l'accès au logement social

Les lois ELAN (2018) et 3DS (2022) ont apporté des changements importants en matière d'accès au logement social, notamment l'introduction de la gestion en flux pour l'établissement des conventions de réservation ainsi qu'un accès privilégié pour certaines catégories de travailleurs. Il nous paraît crucial ici de pouvoir clarifier l'application de ces lois, afin de s'assurer qu'elles remplissent bien leur fonction.

La loi ELAN et la gestion en flux

Pour mettre à la disposition des agents publics des logements locatifs sociaux supplémentaires dans ces différentes situations où le contingent préfectoral ne suffit pas à répondre aux besoins, il est nécessaire d'acquérir des contingents de réservations destinés aux métiers et aux territoires les plus en tension. Même si le bas niveau de la production de logements sociaux limite à court terme l'offre disponible, des opportunités sont toutefois à saisir – qu'il s'agisse de programmes neufs ou, selon les opportunités locales, dans des programmes libérés de tout ou partie de leurs occupants en vue d'un programme de rénovation important.

Conscientes des difficultés de logements rencontrées par certaines catégories d'agents publics, des collectivités s'efforcent certes déjà de soutenir leur accès au logement. Les bailleurs sociaux ne sont d'ailleurs pas en reste. Le CHU de Bordeaux a ainsi conclu avec des bailleurs sociaux bien implantés localement, en vue de loger des personnels à proximité de leurs lieux de travail sans pour autant s'acquitter de droits de réservation. Cette gratuité a toutefois des limites dans les zones où les prix du foncier sont les plus élevés (Ile-de-France, notamment) et où le versement de ces financements est indispensable au montage des projets de logements sociaux.

L'achat de droits de réservation est donc indispensable pour passer à l'échelle. C'est une solution dont la plupart des employeurs publics reconnaissent l'efficacité, restant moins onéreuse que d'autres alternatives. Ils sont prêts à aller plus loin dans cette direction, mais font état de plusieurs freins, sur lesquels nous reviendrons tout au long de ce rapport. La première source d'inquiétude vient de l'évolution du type de conventions.

L'introduction de la gestion en flux est source de complexité, et d'inquiétude, pour beaucoup. Depuis le 24 novembre 2023, les contingents de réservations, qui portaient auparavant sur des logements bien identifiés au sein de chaque programme, correspondent désormais à une proportion du flux global de logements à attribuer au cours d'une année sur le patrimoine d'un bailleur au sein d'un département. Dans ce cadre, il revient au bailleur de choisir parmi les logements qui se libèrent ceux qu'il va proposer à chacun des réservataires. Même si chaque réservataire peut faire inscrire dans le texte de la convention ses critères indicatifs de priorité pour orienter les propositions du bailleur, de nombreux réservataires au sein des administrations ont fait part de leur crainte de se voir proposer de nombreux logements ne répondant pas aux besoins de leurs agents. Les réservations bénéficiant aux services relevant de la défense nationale, de la sécurité intérieure et des établissements de santé ont toutefois été maintenues sous le régime de la gestion en stock.

Des réflexions sont en cours chez beaucoup d'acteurs sur la manière de rédiger les conventions de réservation en flux pour limiter les risques de recevoir des propositions inadaptées. Outre le travail sur les critères de priorité indicatifs - qui gagneront toujours à traduire aussi précisément et complètement que possible les besoins -, la position du réservataire pourrait ainsi être plus forte si les conditions du décompte des attributions dans son flux de réservations ont été rédigées de façon à éviter que lui soient imputées abusivement des propositions non suivies de la signature effective d'un bail. Ces modalités de décompte du flux ont en effet été laissées à la liberté de rédaction des conventions.

Il est trop tôt pour que cette mission puisse avoir un avis définitif sur l'impact de cette transformation, dont les acteurs eux-mêmes attendent de voir comment elle se met en place. En tout état de cause, il nous paraît très important de pouvoir au plus vite fournir des conventions types aux employeurs publics, notamment ceux qui sont le moins bien équipés pour faire face à ces nouveautés législatives, et de réaliser au plus vite un bilan précis du début de sa mise en œuvre.

L'accentuation d'une politique de réservations devra aussi aller de pair avec une vigilance sur les prix, afin d'éviter des effets excessivement inflationnistes, particulièrement dans un contexte de pénurie de l'offre.

Ces différents éléments renvoient à la nécessité d'une gouvernance renforcée, que nous évoquons dans la troisième partie de ce rapport.

Recommandation 5

Pour encourager la poursuite de l'achat de droits de réservation dans le parc social par les administrations et les établissements de santé, établir des conventions de réservation-types pour aider ces employeurs à appliquer au mieux les nouvelles règles issues de la gestion en flux.

Malgré ces précisions, des incertitudes demeurent sur les conséquences de l'application de la gestion en flux. Les inquiétudes se manifestent notamment dans les métiers liés à la sécurité. Les exceptions actuelles visent en effet les services relevant de la défense nationale, de la sécurité intérieure et des établissements de santé. Or, certains métiers aux contraintes similaires ne sont pas concernés. L'agent de sécurité de la RATP ou le surveillant pénitentiaire peut ainsi être tout autant menacé s'il réside dans le même immeuble que des personnes auxquelles il a été confronté dans l'exercice de ses fonctions. Un élargissement des exceptions à la gestion en « flux » pour des métiers liés à la sécurité doit être envisagé, dans les cas où celle-ci ne permet pas adéquatement de prendre en compte ces préoccupations légitimes.

Recommandation 6

Faire un bilan de la première année de l'application de la gestion en flux. Élargir les exceptions permettant de demeurer en gestion « en stock » pour des métiers liés à la sécurité.

Qu'il s'agisse de mieux mobiliser le contingent préfectoral de 5 % ou d'acquérir des contingents de réservation dans le parc social ou intermédiaire, la mise en œuvre de ce programme d'action immédiate implique des capacités de diagnostic des besoins, de négociations avec les différents acteurs, d'expertise juridique et technique qui sont inégalement présentes dans les administrations. Au-delà du choix d'une solution informatique, la modernisation de la gestion des contingents de réservation dans le cadre de la location choisie, va également mettre de nombreux services sous tension.

Sans que cela en constitue une condition préalable, cela ne peut que rendre plus nécessaire la réflexion sur la gouvernance de la politique du logement des agents publics qui sera abordée dans la partie 3.3 de ce rapport.

La loi 3DS et les travailleurs clefs

Les difficultés sur l'accès au logement des agents publics rejoignent une problématique plus générale concernant le logement de certains travailleurs dits « essentiels » qu'ils soient dans le secteur public ou le secteur privé. La notion de travailleurs « essentiels » – ou de travailleurs « clés », selon l'expression directement traduite de l'anglais *key workers* – a surgi à l'attention du grand public dans les premiers temps de la crise sanitaire, en 2020. Avant cette date, elle n'était pourtant pas inconnue des débats autour de la politique du logement.

A l'exemple de l'Angleterre des années 2000, où les difficultés de recrutement dans certains services publics ont conduit à mettre en place des politiques spécifiques dans certains territoires particulièrement tendus, des études ont commencé à être consacrées à ces salariés dont l'activité était essentielle au fonctionnement des territoires mais qui avaient des difficultés à se loger dans les centres urbains¹¹. Avant la loi 3DS, qui entendait leur donner un accès privilégié au parc social, la notion n'avait pas donné lieu à la mise en place de politiques spécifiques d'accès au logement ciblées sur ces professionnels, en fonction, non pas de leur situation professionnelle, mais de l'intérêt général qui s'attache à ce que certains services à la population puissent fonctionner normalement.

¹¹ Par exemple : INSEE – APUR, En Ile-de-France, les travailleurs clés résident un peu moins loin de leur lieu de travail. INSEE Analyse Ile-de-France n° 9. Décembre 2014.

Les contours de la notion de travailleur « essentiel » sont toutefois difficiles à dessiner. La loi 3DS les a définis de façon générale comme des « demandeurs de logement exerçant une activité professionnelle qui ne peut être assurée en télétravail dans un secteur essentiel pour la continuité de la vie de la Nation ». Dans un travail statistique de 2014, l'Atelier Parisien d'Urbanisme (Apur) a retenu comme professions clés, 108 professions issues de huit secteurs différents (santé, sécurité, éducation, social, transports, propreté, industrie-eau-énergie, fonction publique au sens large) parmi les 486 professions existant dans la nomenclature Insee.

Considérant que le sujet ne pouvait pas être traité au niveau national, la loi a renvoyé la définition précise des travailleurs « essentiels » devant bénéficier d'un accès privilégié au logement social au niveau des intercommunalités. Celles-ci doivent en effet intégrer cette problématique dans la politique des attributions qu'elles ont la charge de définir et mettre en œuvre, en concertation avec l'ensemble des acteurs que sont, notamment, les communes membres, les bailleurs sociaux et les différents réservataires. Des objectifs chiffrés d'attributions aux catégories de travailleurs reconnus comme essentiels à la vie du territoire doivent être fixés. Le système de cotation des demandes à élaborer par l'EPCI doit contribuer à la mise en œuvre de ces objectifs.

Encadré 4 : la conférence intercommunale du logement et le rôle des intercommunalités dans la politique d'attribution des logements sociaux

A la suite de la loi ALUR¹² en 2014, le législateur a confié à certaines intercommunalités compétentes en matière de politique du logement une responsabilité de chef de file en matière d'attributions des logements sociaux, pour fixer des priorités locales pour les attributions et veiller à la mixité sociale. Les EPCI tenus de se doter d'un programme local de l'habitat (PLH) - ou ayant la compétence en matière d'habitat et au moins un quartier prioritaire de la politique de la ville – ainsi que la commune de Paris et les établissements publics territoriaux de la métropole du Grand Paris sont tenus de créer à cette fin une conférence intercommunale du logement (CIL). La CIL est coprésidée par le représentant de l'Etat dans le département et par le président de l'EPCI. Elle réunit en outre :

- les maires des communes membres de l'EPCI,
- des représentants des bailleurs sociaux présents sur le territoire concerné,
- des représentants du département,
- des représentants de tout organisme titulaire de droits de réservation,
- des représentants locaux des associations de locataires,
- des représentants d'associations diverses œuvrant pour l'insertion, le logement des personnes défavorisées et la défense des personnes en situation d'exclusion par le logement.

La CIL adopte des orientations concernant les attributions de logements sur le patrimoine locatif social présent ou prévu sur le territoire en prenant en compte les priorités fixées par l'article L. 441-1 du CCH et l'objectif de mixité sociale. La loi 3DS¹³ a en outre confié le soin de préciser les conditions de mise en œuvre de l'objectif d'attribution aux « demandeurs de logement exerçant une activité professionnelle qui ne peut être assurée en télétravail dans un secteur essentiel pour la continuité de la vie de la Nation » (travailleurs « essentiels »).

¹⁶ Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové.

¹⁷ Loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale.

Les orientations définies par la CIL, approuvées par le président de l'EPCI et le préfet, sont mises en œuvre via **une convention intercommunale d'attribution (CIA)** signée entre l'EPCI, les bailleurs de logements sociaux possédant ou gérant du patrimoine sur le territoire concerné, les titulaires des droits de réservation sur ce patrimoine et, le cas échéant, d'autres collectivités territoriales ou d'autres personnes morales intéressées. La CIA comporte des engagements pris par les bailleurs sociaux et leurs partenaires pour remplir les objectifs issus de la CIL. La CIA doit notamment fixer un objectif d'attribution de logements sociaux aux travailleurs « essentiels ».

Pour mettre en œuvre sur le plan opérationnel la politique intercommunale d'attribution, en assurant la gestion partagée des demandes de logement social et le droit à l'information des demandeurs, l'EPCI doit, enfin mettre en place **un plan partenarial de gestion de la demande de logement social et d'information des demandeurs (PPGDLID)**. En application de la loi ELAN, le PPGDLID doit notamment prévoir un **dispositif de cotation des demandes de logement social** élaboré comme l'ensemble du PPGDLID sous l'égide de l'EPCI. Les critères de cette cotation, et leur pondération, doivent être définis de façon à permettre d'atteindre les objectifs d'attribution en faveur des publics prioritaires et de mixité sociale.

Outil d'aide à la décision, le système de cotation doit s'appliquer à l'ensemble des demandes sur le territoire concerné, quelle que soit la qualité du demandeur et quel que soit le réservataire. Ce système de cotation unique doit avoir été mis en place au 1^{er} janvier 2024.

Toutefois, au vu des éléments recueillis par la mission, la prise en compte effective des travailleurs « essentiels », du secteur public comme du secteur privé, dans les politiques intercommunales d'attribution, qui devait être acquise au 1^{er} janvier 2024, paraît encore très inégalement avancée. En Ile-de-France, il semble que la problématique des travailleurs essentiels est bien abordée, mais qu'il n'est pas fixé d'objectifs chiffrés.

Si la responsabilité première incombe aux intercommunalités, le représentant de l'Etat a toutefois un rôle privilégié à jouer dans la mise en place des politiques intercommunales d'attributions. En tant que co-président de la conférence intercommunale d'attribution, il approuve les orientations qui en sont issues et qui seront formalisées dans la convention intercommunale d'attribution. Suite à l'engagement de l'élaboration du plan partenarial comprenant la cotation des demandes, il communique les objectifs à prendre en compte dans le cadre d'un Porter à connaissance. Avant l'adoption définitive de ce plan partenarial, il peut transmettre à la collectivité des observations sur le projet qui lui a été transmis. Le document définitivement adopté doit en tenir compte. De plus, au-delà de ces prérogatives, il a la responsabilité de faire réaliser par les différents services concernés les éléments de diagnostics chiffrés à transmettre à la collectivité pour justifier des priorités à prendre en compte. Les collectivités locales étant par nature au cœur des CIL, il conviendra notamment que le Préfet puisse avoir une attention particulière aux travailleurs du secteur public relevant de l'Etat, des établissements de santé et des employeurs exerçant des missions de service public.

Recommandation 7

Adresser une circulaire aux préfets les invitant à utiliser pleinement leurs prérogatives pour s'assurer de la prise en compte complète et effective, au sein de la catégorie dite des travailleurs « essentiels » au sens de la loi 3DS, de ceux exerçant dans le secteur public, sous ses différentes formes, dans les objectifs prioritaires d'accès au logement social déterminés au niveau intercommunal.

2.2.2 Des partenariats pour faciliter l'accès au logement intermédiaire et l'accès à la propriété

Le logement intermédiaire offre une solution complémentaire au logement social.

Le logement social s'adresse certes en théorie à une grande part des agents publics. A terme, ce sont les agents dont les ressources du ménage – en intégrant les revenus du conjoint éventuel – excèdent les plafonds PLS qui devraient être orientés vers le logement intermédiaire dont les loyers sont inférieurs de 10 à 15 % aux loyers de marchés. Parmi les personnels soignants, la revalorisation des rémunérations dans le cadre du Ségur de la Santé va rendre ces situations un peu plus fréquentes. Lorsqu'il est accessible, le logement social PLUS ou PLS est toujours préférable à un logement intermédiaire. En dessous du plafond PLS, la solution du « refroidissement » des loyers intermédiaires, qui implique une compensation financière par l'employeur pour réduire davantage les loyers, est très onéreuse, dans la mesure où le dispositif a été conçu pour trouver son équilibre financier à un niveau de loyer assez élevé : elle doit être réservée à des situations exceptionnelles, dans des territoires très tendus où le parc PLS ne serait pas assez développé en particulier.

Néanmoins, la pénurie de logements sociaux rend nécessaire de flécher, à court terme, des logements intermédiaires également vers des agents qui peuvent en théorie bénéficier de logements sociaux, mais dont la durée d'attente risquerait d'être trop longue. La première étape consiste à pouvoir généraliser, à travers le territoire, des partenariats entre les bailleurs et de grands employeurs publics, sur le modèle du CHU de Bordeaux, pour flécher vers les agents publics un certain nombre de logements intermédiaires. Cela nécessite de la part des employeurs une capacité à diffuser l'information, à préciser les besoins, à orienter au plus vite les agents vers les offres. La désignation d'une ou plusieurs personnes responsables du sujet est, au dire des personnes auditionnées, un préalable indispensable.

Le partenariat avec les acteurs du logement offre également des opportunités en matière d'accession à la propriété, qui correspond à une aspiration profonde pour de nombreux ménages d'agents publics comme de salariés du secteur privé.

A cet égard, le système des baux réels solidaires (BRS) qui permet l'acquisition d'un droit réel sur le bâti sans avoir à devenir propriétaire du foncier est le plus adapté pour les ménages au revenu modeste à moyen dans les territoires où le prix du foncier ne permet pas l'accession en pleine propriété. Le BRS est ouvert à des ménages respectant des plafonds de ressources compris entre le PLS et le logement locatif intermédiaire. De création récente, le BRS se développe ces dernières années sur divers territoires à l'initiative

de collectivités locales ou de bailleurs sociaux ayant constitué à cet effet des OFS. Outre les logements neufs – ou parfois en réhabilitation lourde – commercialisés en BRS, le rachat des droits des BRS que leurs titulaires souhaitent vendre offrira des opportunités croissantes dans les années à venir. Ces rachats – qui sont assortis du renouvellement du BRS pour sa durée initiale – sont soumis aux mêmes plafonds de ressources que lors de la commercialisation initiale. Des partenariats avec les divers OFS existants peuvent favoriser l'accès d'agents publics au dispositif.

Des employeurs nous ont aussi fait part de leur intérêt pour bonifier les prêts pour l'acquisition d'une résidence principale. Mais, même s'il existait une tolérance pour les prêts considérés comme sociaux, la prise en charge des intérêts par l'employeur peut être considérée comme un avantage en nature avec les règles afférentes en matière d'impôt et de cotisations sociales. L'adaptation de ces règles fiscales et sociales dépasse le cadre de ce rapport. Une réflexion devrait toutefois être engagée sur ce point pour trouver un cadre plus incitatif.

Recommandation 8

Multiplier les partenariats entre employeurs publics et bailleurs pour flécher un certain nombre de logements intermédiaires vers les agents publics. Multiplier les partenariats pour flécher également des logements en bail réel et solidaire vers des agents publics par une information précoce.

Recommandation 9

Envisager une révision du cadre social et fiscal des prêts bonifiés par les employeurs pour les rendre plus attractifs

2.2.3 Des initiatives à lancer pour une offre complémentaire de logements temporaires

Au regard de la diversité comme de la dimension des besoins à satisfaire dans les territoires où le marché du logement est particulièrement tendu, les partenariats ne peuvent toutefois se limiter au logement pérenne. Il s'agit également de trouver des solutions de logement temporaire pour des agents.

C'est d'abord indispensable face aux urgences sociales, quand il faut répondre aux difficultés de ceux qui subissent un accident de la vie, qui les précipite dans une situation très précaire. Pour éviter que des agents publics ne se retrouvent « à la rue », les diagnostics territoriaux, évoqués dans la première partie de ce rapport, devront accorder une attention particulière à la prévalence des situations d'urgence sociale et à la capacité à pouvoir actionner rapidement une solution. Alors que les résidences sociales généralistes

et les foyers jeunes travailleurs doivent être soutenus (un objectif de 25 000 nouveaux agréments a été fixé pour la période 2023-2027), un certain nombre des logements proposés pourraient être fléchés vers les agents publics, que ce soit par des politiques de réservations ou par des instruments plus souples.

Recommandation 10

S'assurer dans chaque territoire que l'on dispose des moyens suffisants pour faire face aux urgences sociales des agents. Etablir un cadre permettant de flécher des logements au sein des résidences sociales ou des foyers jeunes travailleurs vers les agents publics.

Les logements temporaires permettent aussi d'apporter des solutions à des agents qui viennent d'être mutés et qui doivent trouver des logements dans des temps très brefs.

Le parc social peut offrir des solutions temporaires pour le premier accueil des agents sur un territoire tendu. Les logements, nus ou meublés, agréés spécialement pour une location sans droit au maintien dans les lieux en application de l'article 109 de la loi ELAN, sont accessible aux moins de 30 ans. Les échanges que nous avons eus dans le cadre de cette mission nous montrent qu'ils sont encore trop peu développés à ce stade. Il est possible, sans condition d'âge, d'affecter des logements sociaux à la colocation nue ou meublée. Des partenariats avec les acteurs du territoire doivent permettre de mobiliser ces dispositifs pour les agents publics, voire de susciter leur mise en place là où ils n'existent pas ou ne sont pas suffisamment développés.

Recommandation 11

Négocier avec les bailleurs sociaux le développement de logements de courte durée, comme cela a été rendu possible par la loi ELAN, ou pour la colocation.

Il nous apparaît également important de pouvoir stimuler le développement de résidences à destination des agents publics, visant notamment ceux qui viennent d'arriver nouvellement sur un territoire, même s'ils exercent auprès de différents employeurs. Des services pourraient y être adossés (comme la garde d'enfants, quand on n'a pas eu la possibilité de trouver à temps une solution).

Les formes juridiques peuvent être adaptées à la diversité des besoins. Notons que le dispositif du logement locatif intermédiaire ayant été élargi au financement de résidences services par l'article 71 de la loi de finances initiales pour 2024, il se prête également à la création de résidences destinées à accueillir temporairement des fonctionnaires en mobilité ou en difficulté temporaire.

Cela pourrait, dans certains cas, se faire sur des emprises libérées par l'Etat ou des opérateurs, ce qui fait le lien avec les propositions en matière foncière que nous faisons dans le cadre de la troisième partie de ce rapport.

Recommandation 12

Lancer un programme de construction de résidences, permettant notamment d'accueillir temporairement des agents publics nouvellement mutés dans des zones tendues.

Les outils existent et sont souvent déjà mobilisés par de nombreux acteurs publics. Il convient toutefois de faire en sorte qu'ils soient suffisamment nombreux et bien dimensionnés pour faire face à tous les besoins quel que soit le territoire.

2.3 Etendre la garantie Visale aux agents publics de 31 ans et plus

Dans bien des endroits de France, il est extrêmement difficile d'accéder à la location quand les loyers sont élevés par rapport à son revenu et qu'on ne dispose pas de garanties familiales suffisantes. Cette injustice flagrante a été l'objet de la création de la garantie « Visale », qui a connu un véritable essor. Pourtant, celle-ci est aujourd'hui fermée aux agents publics de 31 ans et plus. Ils sont pourtant eux aussi exposés à des difficultés considérables. Nous proposons donc d'ouvrir la garantie Visale aux agents publics au-dessus de 30 ans, dans les mêmes conditions que pour les salariés du privé : gagner moins de 1500 euros nets par mois ou être en mobilité professionnelle (changement d'employeur, mutation géographique...).

2.3.1 Les agents publics de 31 ans ou plus ne disposent pas des mêmes aides d'accès au logement locatif que leurs homologues du secteur privé

Dans les zones tendues où le marché leur est favorable, les propriétaires privées qui mettent en location un logement sont en mesure de mettre en concurrence les nombreux candidats à la location en fonction des garanties qu'ils peuvent offrir.

Quand le propriétaire bailleur a fait le choix de souscrire un contrat d'assurance contre les loyers impayés, les garanties de solvabilité exigées des locataires sont d'abord celles imposées par la société d'assurance. Ces exigences conduisent en général à exclure les candidats pour lesquels le loyer et les charges représentent plus de 33 %, 37 % ou 38 % du revenu selon les assureurs. Les candidats dont les revenus sont instables (CDD par exemple) sont également exclus. Afin d'éviter une surenchère des garanties, le législateur a interdit au bailleur qui souscrit une assurance contre les impayés d'exiger en complément la caution solidaire d'un tiers appelé, le cas échéant, à se substituer au locataire pour le paiement du loyer et des charges. La majorité des bailleurs privés, ne souscrivant pas une assurance contre les impayés, conserve toutefois la possibilité d'exiger une telle caution. Les personnes se portant caution deviennent solidaires des loyers et charges dues par le locataire et s'engagent à en régler le montant à la première demande du propriétaire bailleur.

La caution apportée gratuitement par une personne physique, un membre de la famille en général, reste la plus pratiquée. Les personnes qui ne peuvent pas, ou ne souhaitent pas, demander à un membre de leur famille de se porter caution pour eux ont la possibilité de contracter une caution bancaire qui donne lieu à une rémunération à la charge du locataire. Dans un contexte où les cautions apportées par des proches restent dominantes, les cautions bancaires sont rares. Ces dernières années, toutefois, quelques organismes se portant caution en ligne sur internet se sont développés, en ciblant des ménages disposant de revenus relativement élevés, même s'ils peuvent être instables (CDD, périodes d'essai, travailleurs indépendants...). La validation du dossier est délivrée en ligne sous quelques heures, après analyse du dossier et vérification des justificatifs présentés. En contrepartie, le locataire, et non le bailleur comme dans l'assurance contre les impayés de loyer, devra rémunérer la société de caution à hauteur d'un pourcentage des loyers dus (charges comprises) qui peut varier entre moins de 3 % et plus de 5 %.

Encadré 5 : la garantie Visale pour l'accès à un logement locatif

Selon la directive relative à la garantie Visale validée par le conseil d'administration d'Action Logement Groupe le 24 mars 2021 (en vigueur en mars 2024), les conditions du dispositif sont les suivantes.

Les bénéficiaires :

- L'ensemble des jeunes de 18 ans à moins de 31 ans entrant dans un logement du parc locatif privé ou en structure collective, quel que soit notamment son statut par rapport à l'emploi (public ou privé) ;
- Les étudiants ou alternants de 18 à 30 ans au plus entrant dans un logement du parc locatif privé ou social ;
- Les salariés (ou titulaire d'une promesse d'embauche) du secteur assujéti à la PEEC (hors secteur agricole) de plus de 30 ans entrant dans un logement du parc locatif privé :
 - soit justifiant d'un revenu net mensuel inférieur ou égal à 1 500 €, quel que soit le type de contrat de travail et avant la fin de ce dernier,
 - soit en mobilité professionnelle (embauche initiale ou mutation avec changement de lieu de travail au sein de la même entreprise ou le même groupe), au plus tard dans les 6 mois de l'entrée dans l'emploi ou de la mutation ;
- Des publics prioritaires spécifiques d'Action Logement entrant dans un logement du parc locatif privé :
 - salariés éligibles au dispositif Louer Pour l'Emploi mis en place par Action Logement,
 - salariés de plus de 30 ans du secteur assujéti à la PEEC, confronté à un événement exceptionnel fragilisant son lien à l'emploi et au logement,

- public entrant dans un logement du parc locatif privé géré par un organisme agréé d'intermédiation et de gestion locative sociale, public justifiant être en formation professionnelle, en études supérieures, en contrat d'apprentissage, en stage, en engagement volontaire dans le cadre d'un service civique, en mutation professionnelle ou en mission temporaire dans le cadre de son activité professionnelle, dans le cadre d'un bail mobilité.

Les conditions relatives à la solvabilité des ménages :

Le loyer maximum pouvant être garanti est égal à 50 % de la somme de toutes les ressources de tous les co-titulaires du bail. Toutefois, les loyers charges comprises qui excèdent 1 500 € en Ile de France ou 1 300 € sur le reste du territoire (respectivement 800 € et 600 € pour les étudiants, les alternants et volontaires) sont exclus du dispositif Visale).

L'étendue de la garantie :

Dans le parc locatif privé, la garantie Visale couvre au maximum 36 impayés de loyer (9 mois dans le parc locatif social). Cette garantie correspond à 36 mois de loyer quittancés, impayés totalement ou partiellement, continus ou discontinus, au cours de l'ensemble de la durée du bail, renouvellements compris. Les frais de remise en état du logement en cas de dégradations imputables au locataire et impayés par celui-ci, sont également pris en charge dans la limite de deux mois de loyers et charges.

La présence d'une caution, et sa qualité, s'ajoute ainsi aux critères qui permettent de valoriser un dossier de candidature, par rapport à d'autres, sur un marché tendu. Les organismes de cautionnement locatif en ligne font d'ailleurs valoir, pour la promotion de leur service, qu'il permettra «de faire passer le dossier au-dessus de la pile». Pour donner de meilleures chances à des catégories de ménages prioritaires, Action Logement, avec le soutien de l'Etat, a mis en place depuis janvier 2016 une caution gratuite : la garantie Visale, financée par les fonds de la PEEC. Destinée à égaliser les chances, par rapport à des candidatures disposant de meilleurs atouts, pour des publics souffrant de difficultés particulières d'accès au logement locatif, ou dont les difficultés de logement peuvent être un handicap pour accéder à un emploi, le dispositif est réservé à des catégories de ménages déterminées.

Selon le principe de la caution solidaire, en cas d'impayé du locataire, ou dégradation du bien loué excédant le dépôt de garantie, le bailleur demande le paiement de la dette par la caution Visale. Celle-ci peut ensuite se retourner vers le locataire défaillant pour se faire rembourser, seul le montant des sinistres pris en charge, net des sommes ainsi récupérées, reste donc à la charge de la caution Visale.

La garantie Visale a su, au cours des années, acquérir une notoriété réelle et une bonne réputation auprès de nombreux professionnels de l'immobilier. En 2023, 319 107 nouveaux contrats de cautionnement ont été souscrits, en hausse de 14 % par rapport à 2022. Depuis 2016, ce sont ainsi 1,2 millions de cautionnement qui ont été

mis en place, sensiblement en phase avec l'objectif de montée en puissance inscrit dans la convention quinquennale 2023-2027 entre l'Etat et Action Logement : 2,1 millions de garanties contractualisées sur la période 2023-2027, contre 866 000 sur la période 2018-2022, soit une multiplication par 2,4.

Depuis l'origine, 18 094 contrats de cautionnement ont été signés au bénéfice de d'agents publics de moins de 31 ans, dont 27% en 2023. Ils représentent 4,2 % des contrats de cautionnement qui ont bénéficié à des locataires du parc privé de moins de 31 ans. Il s'agit majoritairement de stagiaires ou de non titulaires (56 %). Le coût du dispositif, intégralement à la charge d'Action Logement, est estimé à 376 € de perte à terminaison sur les sinistres indemnisés auxquels s'ajoute le coût de la gestion administrative.

Du fait du financement du dispositif par Action Logement, les agents publics ont un accès plus limité à la garantie Visale que les salariés des entreprises cotisantes. Si, les agents publics de moins de 31 ans peuvent en bénéficier dans les mêmes conditions que les salariés du secteur privé pour la location d'un logement du parc privé, au-dessus de cet âge, seuls les salariés du secteur privé y ont accès sous certaines conditions : disposer d'un revenu mensuel n'excédant pas 1 500 € par mois ou, au-dessus de ce revenu, pour les locations consécutives à une mobilité professionnelle (cf. encadré 5).

On pourrait penser qu'un agent public ne rencontre pas les mêmes difficultés pour accéder au marché locatif, bénéficiant de la réputation de la fonction publique, à commencer par la stabilité de l'emploi. Les auditions que nous avons menées montrent que cette analyse est bien trop optimiste. Même des fonctionnaires titulaires de catégorie A, comme les enseignants, peuvent avoir de vraies difficultés à apporter les garanties nécessaires quand ils viennent d'être mutés dans une ville aux loyers particulièrement chers.

Dans les conditions actuelles, la nécessité de présenter une caution reste un obstacle à la location d'un logement locatif privé pour les agents publics de 31 ans et plus. Les agents contractuels recrutés en CDD y sont particulièrement exposés, dès lors qu'ils ne peuvent justifier des mêmes garanties de pérennité de leur revenu que les fonctionnaires titulaires. Mais, même parmi les titulaires, des besoins réels se font sentir.

2.3.2 L'extension de la garantie Visale aux agents publics de 31 ans et plus, dans les conditions applicables aux salariés du privé, présente les meilleurs atouts

Confrontées aux difficultés rencontrées par leurs agents dans la recherche d'un logement à louer dans le parc privé, notamment les contractuels recrutés pour pallier le rendement insuffisant des concours de fonctionnaires, les administrations sont de plus en plus nombreuses à chercher des solutions pour ceux qui ne remplissent pas la condition d'âge pour l'accès à Visale.

Ainsi, le ministère de la justice a mis en place récemment un dispositif offrant à ses agents un accès privilégié à la caution de la société Cautionéo, l'un des acteurs de la caution locative en ligne (cf. encadré 2). Cette caution - dont le coût est pris en charge de façon dégressive par l'administration - est largement ouverte à des agents disposant de revenus assez élevés (jusqu'à 6 000 € mensuels). Le ministère de l'éducation a mis en place – à titre expérimental sur un petit nombre de contrats dans

un premiers temps – un dispositif identique avec le même prestataire. Le ministère de l'intérieur dispose de son côté depuis de longues années d'un fonds de garantie propre.

Encadré 6 : le marché passé par le ministère de la justice avec la société Cautionéo

Le ministère de la justice, par l'intermédiaire de la fondation d'Aguessau, a mis en place un marché, attribué après mise en concurrence à la société Cautionéo, pour donner accès à ses agents à la recherche d'un logement dans le parc locatif privé à une caution de qualité.

Dans le cadre de ce contrat les agents du ministère de la justice peuvent obtenir la couverture de la société Cautionéo dans les mêmes conditions d'accès que l'ensemble de ces clients, en saisissant les informations sur leur situation sur la plateforme en ligne dédiée, à condition d'être reconnus éligibles en fonction des critères de scoring de cette société et que le loyer envisagé n'excède pas le loyer maximal indiqué en fonction des informations saisies.

Le marché global passé par la fondation d'Aguessau se traduit en revanche par un double avantage financier :

- l'ensemble des agents du ministère bénéficie d'un tarif préférentiel sur la cotisation à la charge du locataire, soit 2,75 % des loyers charges comprises au lieu du taux habituel de 2,9 % en cas de paiement annuel ou 3,5 % en cas de paiement mensuel ;
- les agents dont le revenu fiscal de référence n'excède pas 65 000 €, soit un traitement net mensuel de 6 018 €, et dont le loyer n'excède pas 1 500 € (pour un loyer au m² de moins de 15 €) ou 2 500 € (loyer au m² supérieur à 15 €), bénéficient de la prise en charge de la cotisation due à Cautionéo par une subvention du ministère à hauteur de 100 % de son montant la première année, 60 % la deuxième année et 40 % la troisième année. A partir de la quatrième année, la cotisation est intégralement à la charge de l'agent.

Les agents peuvent également bénéficier d'un « accès privilégié » aux offres locatives des partenaires de la société Cautionéo (parmi lesquels, CDC Habitat et Nexity).

Il a été estimé lors de son lancement que 1 200 agents bénéficieraient chaque année de ce dispositif pour un coût d'environ 400 000 €. Au regard de sa mise en place récente, les résultats restent toutefois à évaluer.

Ces solutions ne sont pas sans inconvénients. La prise en charge dégressive du coût des cautions payantes telles Cautionéo laisse à terme l'agent en supporter intégralement le coût. Elle laisse ainsi les agents publics de 31 ans et plus dans une situation moins favorable que les salariés du privé.

La mise en place d'une caution équivalente à Visale pour les agents publics mais distincte de celle-ci serait complexe et coûteuse – le dispositif nécessitant de lourdes applications pour la délivrance de la caution en ligne et le suivi des sinistres, ainsi

qu'une organisation efficace pour indemniser ces sinistres dans les délais les plus brefs. En outre, la crédibilité du dispositif auprès des bailleurs ne pourrait que s'acquiescer progressivement, à l'exemple de Visale.

L'extension de la garantie Visale présenterait des atouts importants. Elle permettrait de faire bénéficier les agents publics de plus de 30 ans, dans les délais les plus courts, d'une caution gratuite qui est maintenant bien connue de la plupart des acteurs du marché locatif et dont le fonctionnement a su les convaincre. Gérée par le groupe Action Logement, le dispositif donne des garanties de transparence vis-à-vis de l'Etat très supérieures à tout assureur privé. Elle offre également un avantage de simplicité et de lisibilité en proposant à tous les agents quel que soit leur âge la même garantie.

Cette extension soulève toutefois deux difficultés auxquelles il convient d'apporter des réponses susceptibles de faire consensus :

Les conditions de l'ouverture aux agents publics de plus de 30 ans :

Du point de vue du secteur privé, il serait sans doute difficilement envisageable que les agents du service public aient - au-delà de 30 ans – un accès plus largement ouvert que les salariés du secteur privé. Une extension sous les mêmes conditions applicables aujourd'hui aux agents privés répond à cette exigence, sans que cela empêche les employeurs publics d'utiliser, comme aujourd'hui, d'autres dispositifs s'ils jugent nécessaire de compléter le socle de garantie apporté par Visale.

Ces conditions permettent par ailleurs de prendre en compte une priorité essentielle des employeurs publics comme privés. En effet, indépendamment de la condition de revenu mensuel net inférieure à 1 500 €, l'ouverture à toutes les locations qui font suite à une mobilité professionnelle, recrutement (y compris sous contrat) et mutations, devrait faciliter les mobilités vers les territoires en tension où l'accès au logement est un obstacle à la prise de poste.

Le financement :

Qu'il s'agisse de salariés du privé, d'agents publics, d'étudiants ou d'autres locataires, le dispositif Visale est aujourd'hui financé intégralement par les fonds de la PEEC. Cela n'a pas empêché le dispositif de s'étendre à bien d'autres catégories que les salariés des entreprises cotisantes. La dernière convention quinquennale entre l'Etat et Action Logement en date du 16 juin 2023 pour les années 2023 à 2027 (article 7.5) a prévu l'extension du dispositif aux travailleurs saisonniers. Une étude en vue d'une extension complémentaire concernant notamment les travailleurs indépendants est programmée pour le 1er semestre 2024. Nulle mention n'est faite en revanche des agents publics de plus de 30 ans.

La conviction de la mission est que ce sujet de financement ne devrait pas constituer un blocage au regard des sommes en jeu. En effet, selon des données communiquées par Action Logement, les plus de 30 ans ne représentent que 16 % de l'ensemble des salariés du secteur privé ayant signé un contrat Visale. De plus, cette proportion – qui a pu évoluer au début du dispositif – s'est stabilisée ces dernières années. Au-delà des difficultés à estimer le nombre des agents publics de plus de 30 ans ayant un revenu mensuel de moins de 1 500 € et/ou en mobilité professionnelle qui auront besoin de mobiliser cette garantie pour accéder au parc locatif privé, il n'y a pas de raison que leur proportion par rapport aux agents de moins de 30 ans qui en bénéficient déjà soit très différente de ce qu'elle est aujourd'hui dans le privé.

Il appartiendra à l'Etat et Action Logement de négocier un financement permettant d'ouvrir la garantie Visale aux agents de la fonction publique d'Etat et de la fonction publique hospitalière. L'ouverture à la fonction publique territoriale, qui devrait faire l'objet de discussions avec leurs associations représentatives, pourrait se faire sur la base d'une adhésion volontaire, à la décision de chaque collectivité, ce qui renvoie aux questions d'organisation abordées dans la troisième partie.

Recommandation 13

Ouvrir la garantie Visale aux agents publics de plus de 30 ans dans les mêmes conditions que celles appliquées aux salariés du secteur privé. Préserver la possibilité pour les employeurs publics de proposer, en plus de ce socle, des dispositifs complémentaires de garantie (par exemple, pour des revenus supérieurs), s'ils le jugent nécessaire. Concerner avec les collectivités les modalités de l'extension à la fonction publique territoriale.



Réunion de travail avec les acteurs du logement, préfecture de la Gironde



Visite des ateliers Vaugirard de la RATP, Paris

Partie 3

**La reconstruction : rebâtir une
vraie politique du logement pour
les agents publics**

3.1 Libérer les initiatives pour mobiliser le foncier public à destination des agents publics

La mobilisation du foncier public pour construire du logement a fait l'objet de très nombreuses initiatives. Notre mission a cependant identifié des pistes supplémentaires, d'autant plus que flécher en priorité vers les agents publics les logements construits sur du foncier public faciliterait sa mobilisation.

Certaines opportunités, situées au coeur de zones en tension, ont encore été trop peu explorées. Au-delà des friches traditionnelles, il s'agit par exemple de la conversion de bureaux en logement ou bien de la densification de sites existants avec des usages mixtes services publics-logement. Des simplifications législatives sont indispensables, qu'il s'agisse de celles liées à l'urbanisme (accélération de procédure) ou liées au modèle économique (en simplifiant les possibilités pour l'Etat d'acquérir des logements pour ses agents quand il apporte du foncier plutôt que du numéraire).

Pour protéger les intérêts patrimoniaux de long terme de l'Etat tout en assurant le modèle économique de la construction, le « bail emphytéotique » doit être bien plus massivement utilisé par l'Etat, puisqu'il lui permet de conserver la propriété du foncier.

La mobilisation du terrain des entreprises publiques et des opérateurs doit également faire l'objet d'une forte vigilance, eu égard aux nombreuses propositions exprimées par les acteurs du logement auditionnés.

3.1.1 La mobilisation du foncier public pour le logement nécessite un soutien politique énergique

La mobilisation du foncier public pour produire des logements en général, et plus particulièrement des logements sociaux, n'est pas une idée neuve. Pour en faciliter la mise en œuvre, le législateur a autorisé dès 2005¹⁴ une décote du prix de cession afin de le rendre compatible avec la production de logements sociaux. Cette décote a ensuite été renforcée en 2013 (décote dite Duflot)¹⁵ en prévoyant que son taux peut atteindre 100 % de la valeur vénale. Pour autant, les résultats des programmes de cession annoncés par les Gouvernements successifs n'ont guère été à la hauteur des objectifs affichés.

En 2021, le rapport de la commission Rebsamen¹⁶ comparait l'objectif initial du Gouvernement de 22 000 logements par an en moyenne à produire sur le foncier public mobilisable sur la période 2012-2016, avec le rythme effectivement constaté, qui est resté sensiblement constant à 8 000 logements produits en moyenne par an sur les emprises cédées entre 2012 et 2019. Suivant une recommandation de cette commission, le Gouvernement a mis en place un nouvel inventaire actualisé en temps réel

¹⁴ Décote pouvant atteindre 25 % ou 35 % de la valeur du bien cédé selon la zone, instituée par la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale.

¹⁵ Le taux maximal de la décote est porté à 100 % par la loi du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement. La décote devient en outre de droit sur une liste de parcelles établie par le représentant de l'Etat dans la région, après avis, dans un délai de deux mois, du comité régional de l'habitat et de l'hébergement, du maire de la commune et du président de l'établissement public de coopération intercommunale compétent.

¹⁶ Rapport de la commission pour la relance durable de la construction de logements présidée par M. François Rebsamen, Tome I - Diagnostic et mesures phares. Octobre 2021.

des parcelles potentiellement à céder¹⁷. Consulté en mars 2024, cet inventaire identifie une liste de 328 sites – dont 70 % appartenant à l'Etat et pour les 30 % restant à la SNCF, à des hôpitaux, des universités et diverses personnes publiques. Les 128 sites pour lesquels la surface à construire est indiquée totalisent un potentiel de près de 400 000 m² de plancher, soit plus de 5 000 logements. Cet inventaire permanent devait contribuer à relancer le dispositif. Toutefois, selon la Cour des comptes¹⁸, « Cette impulsion devait contribuer à relancer le dispositif en 2023, mais les premiers résultats ne sont guère probants. »

Le foncier de l'Etat et des autres personnes publiques ne saurait certes suffire à couvrir les besoins en logements des agents publics. Tous les terrains recensés ne sont pas situés dans des territoires où les besoins en logements appellent un important programme de construction¹⁹. De plus, l'Etat a pris des engagements en faveur du logement d'autres publics prioritaires : 11 200 logements pour les étudiants devraient ainsi être produits d'ici 2027 sur le foncier appartenant à l'Etat²⁰. Les possibilités ne sauraient pour autant être négligées, d'autant que le contexte offre de nouvelles opportunités.

L'usage moins intense des surfaces tertiaires au sein des administrations, du fait notamment du développement du télétravail, a conduit le Gouvernement à un réexamen des besoins des services de l'Etat en surface de bureaux²¹ qui doivent désormais être évalués en tenant compte de l'occupation effective des postes de travail. Même s'il convient de prendre en compte de nouveaux besoins en complément des surfaces dédiés aux postes de travail individuels (bulles pour s'isoler, salles de réunion de différentes tailles, salles de silence, salles de convivialité...), cet exercice devrait déboucher sur une réduction nette des surfaces occupées par les administrations, et la libération totale ou partielle de certains sites. Les perspectives de transformation en logements de ces bâtiments tertiaires ne doivent certes pas être exagérées. Une partie des sites qui pourront être abandonnés par les services sont en location et seront donc rendus à leurs propriétaires. De plus, quand il ne s'agit pas de rendre à leur destination initiale d'anciens immeuble d'habitation, la transformation de bureaux en logements est souvent complexe et coûteuse. Des possibilités existent toutefois qui doivent être identifiées et mobilisées, notamment en zone urbaine dense où les opportunités foncières sont rares. Ils pourraient servir à alimenter l'offre en logements pour les agents publics.

Par ailleurs, de nombreux sites occupés par les différentes administrations, à titre de bureaux mais aussi d'équipements divers tels que les hôpitaux ou les établissements d'enseignement, ont une densité de construction inférieure à la densité du tissu urbain environnant. Des usages mixtes pourraient y être développés, sans renoncer à l'activité principale du site. Ces terrains recèlent un potentiel de créations de nouveaux logements, par construction de nouveaux bâtiments sur des parties inutilisées de ces terrains, par surélévation ou extension de bâtiments existants, par reconversion d'une aile. De telles possibilités de densification ne semblent pas avoir été recensées systématiquement jusqu'à présent et sont demandées par les acteurs de terrain.

17 Inventaire accessible à tous sur le site internet ORFEL (<https://orfel.immobilier-etat.gouv.fr/>).

18 Cour des comptes. La politique immobilière de l'Etat. Une réforme nécessaire pour aborder les enjeux à venir. Communication au Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale. Décembre 2023.

19 216 sites sur les 328 recensés sur le site ORFEL en mars 2024 sont situés en zones tendues (Zones A, A bis et B1 du zonage de tension A B C actualisé par l'arrêté du 2 octobre 2023).

20 Feuille de route gouvernementale en matière de logement étudiant. Novembre 2023.

21 Circulaire de la Première ministre du 8 février 2023 sur la nouvelle doctrine d'occupation des immeubles tertiaires de l'Etat.

Recommandation 14

Compléter les inventaires de foncier public disponibles en intégrant les objectifs de réduction de la surface de bureaux fixés par le gouvernement ainsi que la densification des sites existants avec un usage mixte services publics – logements (cohérente avec les objectifs environnementaux). Orienter ces nouvelles opportunités prioritairement vers le logement des agents publics.

Il reste que les mêmes causes qui ont été à l'origine des résultats décevants des programmes précédents de cession de foncier public pour le logement continueront à allonger les délais, voire à faire échouer les opérations. La nature des projets à réaliser implique, en premier lieu, un échange avec les collectivités concernées. Si l'opportunité de réaliser des logements sera souvent accueillie avec faveur, la commune ou la communauté de commune pourront avoir des projets différents. Une fois un consensus sur le projet trouvé, il conviendra de se mettre d'accord sur le prix de cession.

Dans le souci de protéger les intérêts patrimoniaux de l'Etat, le taux de la décote a, dès l'origine, été encadré au niveau réglementaire en fonction du territoire et du type de logements sociaux à produire. Il ne pourra atteindre 100 % que pour la production de logements PLAI en zone tendue (zone A ou B1), alors qu'il ne dépassera pas 25 % pour des logements PLS dans la zone la moins tendue (zone C). Ce plafonnement en taux pouvant néanmoins déboucher sur des décotes très élevées en valeur absolue dans les territoires les plus tendus²², il a été complété en 2019 par un second plafonnement, en fonction du coût moyen constaté pour la construction de logements sociaux à l'échelle de la commune ou de l'agglomération. Le montant de la décote sera ainsi plafonné en valeur absolue à 2 000 € si le coût moyen hors taxe des logements sociaux excède 3 000 € le m² de surface utile, mais il ne pourra dépasser 1 000 € par m² si ce coût moyen ne dépasse pas 2 500 €.

Il existe une solution susceptible de concilier l'intérêt patrimonial de l'Etat et les conditions économiques de production de logements sociaux : le bail emphytéotique administratif (BEA). La conclusion par l'Etat d'un BEA pour réaliser des logements sociaux a été rendue possible dès 2009²³. Dans un tel cadre, l'Etat conserve la nue-propriété de son terrain et voit les logements construits lui revenir au terme du bail dont la durée peut atteindre jusqu'à 99 ans. La valeur économique du loyer est réduite pour tenir compte de la valeur des constructions revenant à l'Etat en fin de bail. En outre, il a été prévu dès 2013 que ce loyer peut bénéficier de la décote Duflot. La mission a pu vérifier auprès des acteurs du logement social rencontrés que le BEA constitue un modèle économique adapté à la réalisation de logements sociaux. Il est d'ailleurs utilisé régulièrement à cette fin par des collectivités territoriales. En revanche, il ne semble pas, à ce jour, l'avoir été, en tout cas de manière significative, par l'Etat.

²² Par exemple, la décote a été estimée à 57 M€ en ce qui concerne l'îlot Saint-Germain dans le 7^e arrondissement de Paris, cédé en 2017 au bailleur social parisien RIVP pour un prix de 29 M€ en vue de la réalisation de 254 logements sociaux.

²³ Loi n° 2009-179 du 17 février 2009 pour l'accélération des programmes de construction et d'investissement publics et privés (article 7).

Recommandation 15

Afin de préserver l'intérêt patrimonial de l'Etat tout en assurant l'équilibre économique des opérations de construction, soutenir l'usage du « bail emphytéotique », plutôt que des cessions sèches, pour le développement de logement sur du foncier public.

Cette absence d'utilisation du bail emphytéotique peut être rapprochée des réticences des administrations à renoncer à percevoir l'intégralité des recettes de cessions immobilières qui ont été signalées dans des rapports antérieurs. En 2021, le rapport de la commission Rebsamen rappelait que les produits des cessions immobilières permettent de financer l'entretien lourd, la mise aux normes et l'amélioration des sites immobiliers de l'Etat, ainsi que les dépenses de regroupement ou de relogement de services²⁴, pour en justifier du peu d'empressement des administrations à se priver d'une partie de ces recettes. En 2023, la Cour des comptes écrivait de son côté : « Au-delà du coût de la décote, directement mesurable dans les recettes de l'État, ce dispositif pourrait avoir un effet dissuasif, plus difficile à quantifier, sur les cessions immobilières de l'État ou de ses établissements publics : certains services pourraient en effet renoncer à céder leurs biens, du fait de l'amputation des recettes attendues. » S'il préserve l'intérêt patrimonial de l'Etat à long terme, le recours au BEA n'améliore pas, à court terme, ses recettes.

Pour lever ces obstacles, la politique d'utilisation du foncier public pour développer l'offre de logements ne saurait se passer d'un soutien énergique du Gouvernement pour la mettre en œuvre. La conviction de l'auteur de ce rapport est toutefois que l'inscription expresse dans cette politique d'un objectif de logement des agents publics, répondant à des enjeux concrets dans les territoires que chacun peut mesurer, est de nature à en faciliter la mise en œuvre, tant aux yeux des administrations que des collectivités dans lesquelles les logements doivent être construits.

Si l'étude de ces freins dépassait le cadre de cette mission, de nombreuses auditions ont mis en lumière la réticence de certains opérateurs et de certaines entreprises publiques à mobiliser leur foncier. Cela devra faire l'objet d'une attention spécifique par le gouvernement.

3.1.2 Simplifier l'affectation du foncier public au logement des agents publics

3.1.2.1 Simplifier l'acquisition de réservations de logements pour les agents publics quand l'apport est fait en terrain plutôt qu'en numéraire

L'apport de terrain par une personne publique ou un autre contributeur au financement d'une opération de logement social a en général pour contrepartie un contingent de réservation portant sur une partie des logements réalisés. L'importance de ce contingent est en principe librement négociée, sans autre limite que

²⁴ Les produits de cessions immobilières sont inscrites en recettes au compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat ».

les contingents revenant aux autres réservataires : le contingent préfectoral de 30 %, dont 5 % pour les agents de l'Etat, et ceux obtenus par les autres contributeurs au financement. En ce qui concerne toutefois les apports de terrain de l'Etat ayant bénéficié de la décote Duflot, l'article L. 3211-7 du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P) limite ce contingent à 10 % des logements sociaux du programme. Les réservations ne peuvent, en outre, bénéficier qu'à « l'administration qui cède son terrain avec décote, pour le logement de ses agents ».

Cette limitation – qui, parmi l'ensemble des personnes publiques, ne concerne que l'Etat – contraint sans justification les possibilités de développer le parc de logements sociaux accessible en priorité aux agents publics. La répartition des réservations reflète en général la contribution des différents réservataires au financement des opérations. L'apport du terrain, surtout lorsque le prix de cession est assorti d'un abattement important, peut à lui seul justifier que l'Etat bénéficie d'un contingent très supérieur à 10 %. Si le programme ne bénéficie d'aucun autre cofinancement, l'Etat devrait pouvoir obtenir jusqu'à un contingent complémentaire de 50 % des logements, s'ajoutant aux 30 % au total du contingent préfectoral, voire jusqu'à 70 %, si la collectivité territoriale garantissant l'emprunt renonce à exiger son contingent de 20 % ou qu'aucune collectivité n'a apporté sa garantie²⁵.

Aujourd'hui seule « l'administration qui cède son terrain avec décote » peut prétendre acquérir des réservations. Pour donner toutes ses chances au dispositif, supprimons cette contrainte. Cette restriction supplémentaire entendait encourager le service qui occupait précédemment le site à accepter la cession avec décote au bénéfice du logement social. Mais, outre que l'Etat est le propriétaire unique des biens affectés à ses différents services et que toutes les cessions sont réalisées pour son compte par l'administration chargée des domaines, l'administration qui abandonne un site n'a pas forcément un autre site à proximité où des agents auraient besoin de ces logements. Les logements réalisés à la faveur du départ d'une administration peuvent en revanche être utiles aux agents d'autres services.

Recommandation 16

Modifier la rédaction de l'article L. 3211-7 du CG3P pour faciliter l'obtention de réservations dans le cas de la cession d'un foncier de l'Etat avec application de la décote Duflot.

²⁵ En cas de refus des collectivités de garantir l'emprunt contracté pour le financement de l'opération, le maître d'ouvrage peut souscrire à la garantie (payante) de la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS).

3.1.2.2 Simplifier la construction de logements sur des sites affectés dans les plans locaux d'urbanisme à des équipements publics

De nombreuses emprises occupées par des équipements publics, tels que des universités, des hôpitaux, parfois même des écoles, disposent de suffisamment d'espaces pour accueillir des logements destinés à des agents publics tout en gardant leur fonction principale. Cela peut passer par de la reconversion partielle de bâtiments existants et aujourd'hui surdimensionnés, la construction d'un nouveau bâtiment ou l'extension de bâtiments existants. Le plan local d'urbanisme en vigueur a toutefois toutes les chances de s'y opposer, à moins d'être modifié.

En effet, selon la rédaction en vigueur des articles R. 151-27 et R.151-28 du code de l'urbanisme, les équipements publics ont vocation à être réalisés selon le PLU sur des parcelles sur lesquelles les constructions pouvant être réalisées devront avoir comme destination « Équipements d'intérêt collectif et services publics » (EICSP), avec l'une des sous-destination suivantes : « locaux et bureaux accueillant du public des administrations publiques et assimilés » ou « locaux techniques et industriels des administrations publiques et assimilés » ou « établissements d'enseignement, de santé et d'action sociale » ou « salles d'art et de spectacles » ou « équipements sportifs » ou « lieux de culte » ou « autres équipements recevant du public ». Dans ce cadre, les possibilités de construction de logements sont limitées à des constructions présentant un caractère accessoire par rapport à la destination EICSP, telles que par exemple des logements pour les personnels travaillant sur le site et tenus d'y loger (gardien ou personnel de direction par exemple).

Dès lors, la mobilisation de l'espace disponible pour implanter d'autres types de logements, destinés par exemple à des agents publics travaillant sur un autre site, nécessitera de solliciter une modification du PLU auprès de la commune ou de l'EP-CI, qui ne pourra entrer en vigueur, au mieux, qu'au terme d'une longue procédure. Quand un potentiel de réalisation de logement a été identifié, l'urgence des besoins à couvrir dans les zones tendues pour le logement des agents publics rend très souhaitable de raccourcir de tels délais et de lever les blocages potentiels. A cet effet, l'autorité compétente pour délivrer le permis de construire ou de changement de destination devrait être mise en état de pouvoir autoriser l'opération même si le PLU ne l'autorise pas.

La discussion parlementaire est, à l'heure de la rédaction de ce rapport, en cours sur le sujet.

Recommandation 17

Modifier la partie législative du code de l'urbanisme pour permettre à l'autorité compétente pour délivrer le permis de construire d'autoriser sur une parcelle dédiée aux équipements publics la construction de logements ou la transformation de bâtiments existants et le changement de destination permettant la création de tels logements.

3.2 S'appuyer sur le logement social comme sur le logement intermédiaire pour proposer de nouveaux logements associés à certains métiers du secteur public

3.2.1 Développer une offre nouvelle pour les agents publics dans le parc social

Alors que les difficultés à se loger de nombreux agents menacent le bon fonctionnement des services publics, et que les loyers libres et intermédiaires restent trop élevés pour beaucoup d'entre eux, il faut une offre nouvelle de logements sociaux pour les agents dont les difficultés à se loger menacent gravement le bon fonctionnement des services publics. Ceux-ci pourraient être liés à la fonction.

Les employeurs publics investiraient davantage, pour soutenir l'investissement des bailleurs sociaux et développer une offre nouvelle : en contrepartie, ils auraient l'assurance que les logements supplémentaires resteront bien au service des métiers visés. Les agents concernés obtiendraient, au titre de leurs missions, un logement social plus rapidement : en contrepartie, s'ils décidaient par exemple d'exercer dans le secteur privé, ils devraient le rendre, pour en faire bénéficier un autre agent. Naturellement, des exceptions seront prévues.

3.2.1.1 L'impossibilité de lier un logement social à l'exercice d'un métier décourage les employeurs publics d'investir à long terme pour développer le parc social et réduit le parc disponible pour les agents publics

Dans une situation où la demande des agents publics - comme des autres ménages - est contrainte par une offre de logement à la location tendanciellement en baisse du fait de la diminution du taux de rotation des locataires et de celle des mises en services de nouveaux logements (cf. supra partie 1.1), une sortie durable de la crise actuelle doit d'abord provenir d'une reprise de la production nouvelle. Une telle reprise suppose un desserrement de la contrainte foncière auquel la politique de mobilisation du foncier public doit apporter sa pierre (cf. supra partie 3.1). Mais, dans un contexte où les coûts de construction ont fortement augmenté ces dernières années et où la contrainte financière s'est durcie, la mobilisation de financements complémentaires est également nécessaire.

Les employeurs publics pourraient apporter de tels financements complémentaires dans les territoires en tension. La logique de tels investissements est toutefois fortement amoindrie par la rotation accélérée des professionnels dans les métiers et territoires en tension, dès lors que les agents ayant bénéficié de l'attribution d'un logement bénéficient du droit au maintien dans les lieux attachés au logement social, quelle que soit leur évolution professionnelle. La mission a pu constater sur le terrain qu'une telle réforme était plus qu'attendue. Ainsi, des personnels soignants entrant dans un logement social sur désignation de l'hôpital pourront en conserver le bénéfice s'ils choisissent de quitter le service public hospitalier. Leur employeur, de son côté, ne pourra pas disposer de ce logement pour loger les agents qu'il devra recruter pour les remplacer. De même, en Haute-Savoie, certaines personnes, une fois formées, partent exercer en Suisse mais conservent le logement réservé par l'employeur. Si ces choix de vie peuvent être légitimes, l'administration doit pouvoir retrouver le contrôle de ses logements pour en faire bénéficier de nouveaux agents.

Le droit au maintien dans les lieux est un élément important du statut des logements sociaux même s'il comporte des exceptions. Il contribue à sécuriser dans leur logement des ménages modestes qui ont pu y accéder en fonction de leur situation sociale, et évite que la perte d'un emploi, par exemple, ne s'accompagne de la perte du logement. Il soulève davantage de questions quand il continue de bénéficier à des agents publics qui ont pu accéder au logement social, moins en raison de leur situation propre que d'une priorité tenant à l'intérêt général, compte tenu d'une contribution à un service public qui a pris fin.

3.2.1.2 L'activation d'une clause de fonction dans le parc social est prévue pour les seuls agents de l'Etat mais elle est peu utilisée

Le législateur a prévu dès 1978 une exception au principe du droit au maintien dans les lieux pour les agents de l'Etat qui cessent d'exercer leurs fonctions. Selon la rédaction en vigueur depuis 1983 de l'article L. 442-7 du code de la construction et de l'habitation, « Les fonctionnaires et agents de l'Etat civils et militaires attributaires de logements réservés par les organismes dans une limite fixée par décret en contrepartie d'une majoration de prêt définie également par décret ou leurs ayants droit ne bénéficient du maintien dans les lieux en cas de mutation, de cessation de services ou de décès que pendant un délai de six mois. »

L'absence de publication d'un décret d'application n'a pas facilité l'application de ces dispositions. En avril 1989, une réponse du ministre de l'équipement à une question parlementaire a certes permis d'apporter quelques précisions. Le ministre considère en premier lieu que toute forme de financement complémentaire (donc les subventions autant que les prêts) justifie l'application de la clause de fonction de l'article L. 442-7. Il précise en revanche qu'elle ne s'applique pas au contingent de 5 % bénéficiant « gratuitement » aux fonctionnaires de l'Etat. Il n'en reste pas moins que l'obscurité de sa rédaction freine considérablement son application.

Par ailleurs, ainsi rédigé, le champ d'application de cette clause de fonction est à la fois très large, puisqu'il concerne l'ensemble des agents de l'Etat quel que soit leur métier, et très étroit, puisqu'il exclut les fonctions publiques territoriale et hospitalière. En outre, cette rédaction n'est applicable qu'aux logements gérés par des organismes HLM, à l'exclusion du parc social des sociétés d'économie mixte de logement.

Dans la pratique, seul le ministère des armées s'efforce de mettre en application les dispositions de l'article L. 442-7. Elle nécessite de la part de l'administration réservataire un suivi précis de l'affectation des agents ayant bénéficié d'une attribution de logements sociaux dans le passé. Elle implique également d'informer en temps utile le bailleur social concerné en lui demandant de mettre fin à l'occupation des logements. Elle nécessite enfin que ce bailleur se plie à cette demande, alors qu'il n'a en général aucun motif de se plaindre de ces locataires et peut préférer voir leur bail se poursuivre. Pour clarifier la gestion de cette clause de fonction, le ministère des armées a d'ailleurs entrepris de l'inscrire expressément dans les nouvelles conventions de réservation en exigeant qu'elle soit mentionnée dans les baux.

3.2.1.3 Pour sécuriser la mise à disposition de logements sociaux supplémentaires pour des agents publics, une nouvelle clause de fonction est nécessaire

Pour pouvoir être effectivement mis en œuvre par les employeurs publics, **l'article L. 442-7 du CCH devrait être réécrit.**

- **La rédaction de l'article doit être clarifiée.** La nouvelle clause de fonction devrait être applicable dans le cadre de nouvelles conventions de réservation à conclure en contrepartie d'un apport de terrain ou d'un financement portant sur des logements sociaux quel que soit le statut du bailleur, organisme HLM ou société d'économie mixte de logement.
- **Il doit pouvoir s'appliquer à l'ensemble des agents publics dont les difficultés à se loger menacent gravement le bon fonctionnement des services publics.** Alors qu'il ne s'applique aujourd'hui qu'à la fonction publique d'Etat, nous proposons de l'élargir aux trois fonctions publiques ainsi qu'à des sociétés et établissements chargés de la gestion d'un service public essentiel (réseaux de transport public par exemple), dont la liste pourrait être fixée par décret. Parmi tous les agents ou salariés de ces employeurs du service public, la clause de fonction devrait être réservée à des travailleurs dont les difficultés à se loger menacent gravement le bon fonctionnement des services publics. La liste des métiers concernés peut varier selon les territoires : il paraît donc nécessaire qu'elle puisse être fixée par le représentant de l'Etat au niveau départemental.
- **Ses conditions d'application doivent naturellement être transparentes et connues à l'avance, vis-à-vis des personnels concernés comme des bailleurs sociaux, en particulier préalablement à l'obtention du logement.** La nécessité de devoir quitter son logement social si on cesse d'exercer les fonctions qui ont justifié son attribution ne saurait être une surprise pour les locataires concernés. Cette information devrait être assurée à toutes les étapes, de la notification de l'attribution du logement par le bailleur social à la signature du bail et enfin à la décision de l'employeur réservataire de demander au bailleur la résiliation du bail consécutivement à une fin de fonction. Il devrait également être recommandé aux administrations de s'assurer que l'information figure sur les offres de logements proposées aux agents, notamment sur les sites de location choisie. Les droits et obligations respectifs du bailleur social et de l'employeur réservataire devraient être également clairement définis. A cet effet, il paraît nécessaire de prescrire l'inscription expresse dans la convention de réservation que les logements sont soumis à une clause de fonction qui oblige le bailleur social à donner congé au motif d'un changement de fonction notifié par l'employeur réservataire (avec copie au locataire). Sous des conditions à définir, à défaut de donner congé, le bailleur social pourrait être tenu de proposer un autre logement en substitution au réservataire.
- **La possibilité de faire exception dans certaines situations à l'obligation de quitter le logement social à la fin des fonctions doit naturellement être prévue.** Il s'agit notamment des cessations d'exercice qui ne sont ni prévisibles, ni volontaires : à titre d'illustration, les agents en congé longue maladie ou les familles d'agents décédés ne seraient naturellement pas concernés par l'activation des clauses de fonction. Les agents en situation de handicap ou accueillant une personne en situation de handicap dans leur logement devront bénéficier de clauses spécifiques. Les séparations devront faire l'objet d'une attention particulière. Ces exemples ne visent pas à dresser la liste exhaustive des exceptions qui pourront être prévues, d'autant plus qu'en dehors d'exceptions générales, l'employeur conservera en tout état de cause la possibilité de ne pas notifier la fin de fonction au bailleur social au regard de l'examen d'une situation individuelle ou d'un accord social.

- **La mise en œuvre devra être coordonnée, entre employeurs publics, au niveau local.** Certains changements d'affectation vers un autre employeur public, sur un poste comportant les mêmes enjeux de continuité du service public, pourraient également justifier, au regard de l'intérêt général, que la clause de fonction ne soit pas appliquée. Tel peut être le cas, par exemple, pour des personnels soignants de l'APHP choisissant de diversifier leur expérience au sein d'un hôpital public ne relevant pas de cet établissement. A cette fin, le pouvoir réglementaire déconcentré pourrait être mis en capacité de définir, au regard des enjeux de chaque territoire, les conditions dans lesquelles une mutation vers un autre employeur avec maintien de l'activité de service public peut justifier que l'agent conserve la disposition du logement attribué sur désignation de son employeur initial.
- **Ce dispositif nécessitera de faire exception à la gestion des réservations en flux.** La clause de fonction pour les logements sociaux attribués dans le cadre d'une réservation par un employeur du service public a pour objet de permettre à cet employeur d'attribuer les logements libérés aux agents recrutés pour exercer les fonctions abandonnées par les partants. Cela s'applique sans difficulté aux réservations faites au profit des services relevant de la défense nationale, de la sécurité intérieure et des établissements de santé qui continuent à porter sur des logements identifiés dans des programmes (réservations en stock). Mais les réservations des autres employeurs publics portent désormais sur un flux de logements. Dans ce cadre, les logements libérés par l'application de la clause de fonction ne permettent pas à ces employeurs de désigner de nouveaux candidats à la location de ces mêmes logements puisqu'ils alimentent le flux global d'attribution réparti entre tous les réservataires en proportion de leurs contingents respectifs. Il est donc nécessaire de prévoir que les conventions de réservation portant sur des attributions assorties de la clause de fonction, en dehors des services relevant de la défense nationale, de la sécurité intérieure et des établissements de santé, fassent l'objet d'un régime dérogatoire. Deux options sont envisageables : soit les réservations porteraient sur des logements identifiés dans les programmes selon le régime de gestion en stock ; soit, dans le cadre d'une gestion en flux, la libération des logements pour lesquels la clause de fonction a été activée par le réservataire viendrait alimenter exclusivement le flux d'attribution revenant à ce même réservataire sans porter obligatoirement sur les mêmes logements. Une telle gestion en flux adaptée permettrait en effet au bailleur social de maintenir son locataire dans les lieux quand il a la possibilité de proposer à son employeur un logement équivalent en substitution.
- **Il appartiendra enfin de préserver les droits du ministère des armées pour les conventions de réservations conclues antérieurement à l'entrée en vigueur de la nouvelle rédaction de l'article L. 442-7.** La modification de la rédaction de l'article L. 442-7 envisagée ci-dessus a pour effet de soumettre l'application de la clause de fonction à l'information préalable obligatoire de l'agent. Il est nécessaire que cela ne remette pas en question a posteriori la continuité de son application par le ministère des armées pour les conventions signées par le passé.

Recommandation 18

Moderniser la clause de fonction de l'article L. 442-7 du CCH, pour la rendre applicable aux conventions de réservations conclues par les employeurs du service public avec l'ensemble des bailleurs sociaux portant sur l'attribution d'un logement à des agents dont les difficultés à se loger menacent gravement le bon fonctionnement des services publics. La nouvelle rédaction devra garantir l'information préalable des agents sur l'obligation qui leur sera faite de libérer le logement s'ils cessent d'exercer les fonctions qui ont justifié son attribution, prévoir naturellement des exceptions et donner au niveau local la capacité d'avoir les adaptations nécessaires.

3.2.2 Développer une offre nouvelle pour les agents publics dans le logement intermédiaire

3.2.2.1 Mobiliser des ressources financières pour le logement intermédiaire des agents publics sans peser sur le déficit public

Le modèle économique de développement du parc locatif intermédiaire repose principalement depuis 2014 sur l'engagement en fonds propres d'investisseurs institutionnels, tels que des sociétés d'assurances et des caisses de retraite. La filiale immobilière de la Caisse des dépôts et consignation, CDC Habitat, joue un rôle essentiel pour le développement du logement intermédiaire en investissant des fonds propres du groupe, mais également en créant des structures porteuses pour recueillir les fonds propres apportés par d'autres investisseurs et en assurant la gestion de ces structures, par l'intermédiaire d'une filiale, dans le cadre d'objectifs de rendement convenus avec ces investisseurs. Les investissements du groupe CDC Habitat bénéficient également des apports de la société pour le logement intermédiaire (SLI) constituée par l'Etat en 2015.

Assureurs, fonds de pensions et autres investisseurs institutionnels affectent en effet traditionnellement une part de leurs portefeuilles d'actifs à l'immobilier dans un souci de diversification et de recherche d'immunisation globale contre les risques, autant que de rendement. Au sein de ces investissements immobiliers, la part de l'immobilier résidentiel avait fortement baissé au bénéfice de l'immobilier d'entreprise (bureaux notamment) qui semblait promettre un meilleur rendement pour un risque réduit. Au cours des années 2010, les gestionnaires de portefeuille ont toutefois opéré un retour vers l'immobilier résidentiel dont le rendement net constaté, en intégrant les plus-values à la revente, assorti d'une faible volatilité conjoncturelle, s'était révélé appréciable. Les acteurs du logement intermédiaire ont ainsi pu lever depuis 2014 les fonds propres nécessaires, complétés par des emprunts, pour développer une production de logements intermédiaires qui a atteint de l'ordre de 15 000 logements par an ces dernières années, principalement en Ile-de-France.

Les gestionnaires de portefeuille sont aujourd'hui plus prudents, compte tenu de la hausse des taux d'intérêt qui les rend plus exigeants en termes de rendement attendu et qui ne leur permet plus de bonifier ce rendement par l'effet de levier de

l'emprunt, alors que la baisse des prix immobiliers menace de faire disparaître les perspectives de plus-values qui concourent à rentabilité des investissements. Il s'agit toutefois de données conjoncturelles qui ne devraient peser que de façon limitée sur l'appréciation à long terme de l'investissement dans l'immobilier résidentiel, par comparaison notamment avec l'immobilier tertiaire. L'importance des besoins à satisfaire en matière de logement, et les tensions actuelles sur les marchés, contribuent à valoriser ces perspectives de long terme auprès des gestionnaires de portefeuilles d'actifs. La baisse attendue des taux d'intérêt, lorsque le recul de l'inflation permettra à la banque centrale européenne de desserrer sa politique monétaire, devrait faciliter ce retour des investisseurs vers le secteur résidentiel.

Pour relayer des acteurs privés aujourd'hui réticents, et, à plus long terme, pour amplifier leur engagement, des acteurs publics investissent dans le secteur du logement intermédiaire. L'Etat a ainsi augmenté en décembre 2023 le capital de la SLI de 250 M€ et pourrait continuer à le faire. La CDC a engagé ses fonds propres dans le cadre d'un plan de relance (cf. supra partie 2.2) et devrait continuer à le faire dans les années à venir de façon plus pérenne. Le secteur public peut également compter sur l'investissement d'une part des actifs des caisses de retraites des agents publics, telles que l'IRCANTEC ou l'ERAFP²⁷. La CDC et l'ERAFP figurent d'ailleurs parmi les acteurs du secteur qui viennent de s'engager en mars 2024 au côté l'Etat pour doubler à l'horizon 2026 la production de logements intermédiaires²⁸.

Ces apports en fonds propres réalisés par ces acteurs publics auprès des structures constituées par CDC Habitat et les autres acteurs du logement intermédiaire pour le portage des programmes doivent continuer à être amplifiés. Ils devraient permettre une priorité d'accès pour les agents publics à une grande part des logements produits dans ce cadre, comme le pratique systématiquement l'ERAFP. Les modalités de suivi et d'évaluation de la mise en œuvre de cette priorité devraient toutefois être précisées et l'information mieux diffusée aux agents potentiellement intéressés.

Ces pistes avaient notamment été au cœur des réflexions portées par Alain Dorison, plus que jamais d'actualité.

Recommandation 19

Continuer à mobiliser les investissements institutionnels publics ainsi que l'Etat pour soutenir le développement du logement intermédiaire. Améliorer le fléchage d'une partie des logements construits dans le cadre de ces programmes vers les agents publics.

3.2.2.2 Faciliter la gestion de logements associés à une clause de fonction dans le logement intermédiaire

Les baux portant sur des logements locatifs intermédiaires – qui relèvent du régime de droit commun des baux d'habitation et non du régime spécifique au parc social – peuvent être assortis d'une clause liant la poursuite de la location à un emploi. En effet, l'article 2 de la loi du 6 juillet 1989 précise que ses dispositions concernant la

²⁷ Etablissement public chargé de la gestion du régime de Retraite additionnelle de la Fonction publique (RAFP) mis en place au 21 mars 2024

²⁸ Pacte pour le logement intermédiaire

location de logements non meublés à titre de résidence principale ne sont pas applicables aux « logements attribués ou loués en raison de l'exercice d'une fonction ou de l'occupation d'un emploi ». Ces locations relèvent ainsi du régime prévu par le code civil pour les locations immobilières dont les dispositions – qui ne sont pas d'ordre public – laissent une place très large à la liberté contractuelle.

La location d'un logement « en raison de l'exercice d'une fonction ou de l'occupation d'un emploi » suppose toutefois en pratique que l'employeur consente lui-même la location à son agent ou salarié. Cela est possible si cet employeur est lui-même propriétaire du logement, ou s'il l'a pris en location pour le sous-louer. Une telle implication directe dans la gestion des logements accordés à leurs agents ou salariés à raison de leur fonction relève toutefois d'un métier spécifique que de nombreux employeurs ne souhaitent pas développer en interne. Il leur est possible en général de sous-traiter cette gestion. Dans la perspective d'une dynamisation globale de la gestion immobilière, il est également possible de passer un contrat de concession comprenant non seulement la gestion immobilière mais également la rénovation du parc existant et la construction de nouveaux logements. C'est l'option retenue par le ministère des armées qui a conclu en 2022 avec un groupement d'entreprises privées, une concession d'une durée de 35 ans comprenant, outre la gestion de gestion locative de son parc de logements domaniaux, la rénovation de 8000 logements et la construction de 3000 logements neufs.

La sous-traitance de la gestion locative n'est toutefois pas possible de la même façon pour tous les employeurs publics. Ainsi, l'AP-HP a conclu en 2021 un mandat de gestion pour la gestion de 3 400 logements. Mais le monopole du comptable public n'a pas permis de confier au prestataire sélectionné l'intégralité de la réalisation des flux financiers de recettes et de dépenses afférents à cette gestion.

Recommandation 20

Permettre à l'ensemble des personnes publiques qui confient à un mandataire privé la gestion locative des logements qu'ils possèdent de faire assurer par ce mandataire l'intégralité des recettes (dépôts de garantie, loyers et charges locatives) et des charges afférentes à cette gestion.

Au-delà de cette sous-traitance, il pourrait être envisageable qu'un logement intermédiaire soit attribué « en raison de l'exercice d'une fonction ou de l'occupation d'un emploi » par un bailleur distinct de l'employeur, dans le cadre d'une convention de réservation conclue entre ce bailleur et cet employeur. En application de cette convention, certains logements seraient réservés par le bailleur pour être loués par lui à des agents désignés par leur employeur public, dans le cadre d'un bail civil prévoyant que ces agents devront les libérer dans un délai de 6 mois à compter de la notification par l'employeur que les fonctions ayant justifié l'attribution ne sont plus exercées. L'employeur public pourrait ainsi disposer d'un parc de logements intermédiaires pouvant loger, dans la durée, les agents de certains métiers et les agents recrutés pour les remplacer à leur cessation de fonction, sans avoir à assumer eux-mêmes la gestion de ces logements. Là aussi, des encadrements devront naturellement être prévus.

Les conventions de réservation sur lesquelles appuyer la mise en œuvre de ce dispositif sont bien connues dans le monde du logement social. Les sociétés privées détenant des logements loués dans les conditions du logement intermédiaire²⁹ pourraient être plus réticentes à accepter les contraintes dans la mise en location associées à ces conventions, et il apparaît important de préserver une souplesse du logement intermédiaire qui constitue une part importante de son succès. Les acteurs les plus importants du secteur, tels que CDC Habitat et des filiales du groupe Action Logement, sont toutefois très liés au logement social et en connaissent les pratiques.

Comme dans le cas du logement social, et pour sécuriser le régime juridique de ces conventions pour les employeurs publics, leurs agents et les propriétaires des logements, il paraît toutefois nécessaire de conférer un statut légal à ces conventions.

Nous proposons de pouvoir expérimenter un dispositif de ce type.

Recommandation 21

Expérimenter un régime légal de conventions de réservation conclues par des employeurs publics avec des personnes morales propriétaires de logements placés sous le régime du logement locatif intermédiaire en vue d'attribuer de tels logements à des agents en raison des fonctions qu'ils exercent pour ces employeurs.

Pour les grands employeurs publics disposant d'un parc de logements important, la constitution d'une filiale dédiée à l'immobilier pourrait être une solution intéressante dans le but de dynamiser la gestion et de développer ce parc par de nouveaux programmes de constructions. Le transfert de la propriété des logements à cette filiale pourrait être compatible avec l'insertion d'une clause de fonction dans les baux consentis par cette filiale sur des logements intermédiaires, sous réserve de la mise en place des conventions de réservations mentionnées par la Recommandation 21 ci-dessus. En ce qui concerne l'APHP et sans doute d'autres établissements, cela supposerait toutefois une extension des missions de l'établissement.

Recommandation 22

Pour les grands établissements disposant d'un patrimoine qui le justifie, étudier la création d'une filiale pour gérer et développer les activités immobilières.

²⁹ Selon la rédaction issue de la loi de finances pour 2024 de l'article 279-0 bis A du code général des impôts, le régime fiscal des logements locatifs intermédiaires est ouvert à toutes les personnes morales.

3.3 Bâtir l'« Action Logement du secteur public »

La question du logement des agents publics ne disparaîtra pas quand une embellie conjoncturelle dans le secteur de l'immobilier arrivera et que quelques mesures ciblées auront été mises en œuvre. Elle nécessitera une politique soutenue dans la durée, c'est-à-dire une stratégie et des moyens humains, techniques et financiers pour la mettre en œuvre. Une organisation nouvelle est nécessaire pour mettre un terme à la dispersion des efforts, l'inégalité des moyens mobilisés, et, globalement, leur insuffisance au regard des enjeux. C'est ce que nous entendons par la construction d'un « Action Logement du secteur public ». Il ne s'agit naturellement pas de dupliquer dans le secteur public un modèle, adapté au secteur privé, qui résulte d'une longue histoire très spécifique. Il est néanmoins possible, en miroir, d'esquisser l'outil dont il conviendrait de doter, à terme, le secteur public pour qu'il soit en état de relever les défis redoutables qui se présentent à lui.

3.3.1 Un double manque à combler : la stratégie d'ensemble et l'ingénierie sur le terrain

Si de nombreux employeurs publics se saisissent, à tous les niveaux, de la question du logement, le manque se fait ressentir à deux niveaux : la construction stratégique d'ensemble et l'ingénierie pour la mettre en œuvre sur le terrain. Aucune de ces deux dimensions ne doit être négligée.

Pour tirer le meilleur des moyens dont il pourra être doté, le secteur public a besoin d'une structure professionnalisée qui pourrait :

- **Elaborer une stratégie d'ensemble.** Il s'agit de pouvoir, au niveau territorial, établir des diagnostics des besoins, notamment pour l'accès et logement social et intermédiaire, en se faisant le médiateur entre les employeurs publics et les acteurs de la politique du logement. Il s'agit de pouvoir, au niveau national, fixer la doctrine, dégager des priorités d'intervention et assurer le suivi des moyens - budgétaires et extra-budgétaires - qui sont consacrés aux agents publics.
- **Porter des projets communs.** Les exemples de ce qui devrait être effectué sont très variés, allant des services (à l'image de l'extension de la location choisie) à des projets immobiliers (comme le soutien à des résidences de logements « sas », notamment pour des agents en mutations) en passant par de la mobilisation financière (suivant, par exemple, l'esprit du rapport Dorison-Chambellan Le Levier pour les investisseurs institutionnels). De grands partenariats, dans ces différents domaines, pourraient être négociés avec des acteurs aussi divers qu'Action Logement, des grands bailleurs, des investisseurs dans le logement intermédiaire, des banques...
- **Apporter une aide en ingénierie sur le terrain,** pour épauler les services face aux difficultés techniques qu'ils rencontrent pour mettre en œuvre une politique du logement. A titre d'illustration, si l'on n'évoque que le lien avec le logement social, il apparaît nécessaire de guider la mise en œuvre de la politique de réservations dans le cadre de la gestion en flux, à la fois dans ses volets techniques – au regard de la nouveauté du dispositif – que financier – en fixant un cadre avec des prix de référence. Il faudra également aider à la déclinaison locale du déploiement de logements associés à des clauses de fonction, si les options proposées dans la seconde partie du rapport étaient retenues.

Il ne s'agit pas pour autant de se substituer aux différents employeurs publics. Au sein de ces employeurs, les équipes chargées de l'action sociale doivent conserver le premier rôle au contact direct des agents, pour recueillir les besoins, orienter et conseiller. Il s'agit en revanche, de proposer à ces employeurs des dispositifs et des outils, de nature à répondre aussi efficacement que possible à ces besoins, y compris pour les employeurs de plus petite taille. Chaque administration ou établissement étant par ailleurs le lieu naturel d'une partie du dialogue social, il est également souhaitable de conserver à ce niveau, chacun en fonction de ses moyens et des enjeux qu'il perçoit, des capacités d'initiative importantes : ce rapport ne préconise donc pas la mutualisation complète des moyens liés à la politique du logement des différents ministères.

Le pilotage au niveau national de la politique pour l'accès au logement des agents publics doit en outre disposer de relais dans les régions et départements. C'est en effet au niveau des différents territoires que la synthèse des besoins a son sens. C'est également à ce niveau qu'il convient de peser pour que ces besoins soient pris en compte par les différents acteurs : intercommunalités chargées d'élaborer la politique d'accès au logement social, acteurs régionaux et départementaux de la politique immobilière de l'Etat, bailleurs sociaux détenant un patrimoine locatif... C'est enfin à ce niveau déconcentré qu'il convient de soutenir les services d'action sociale des différents employeurs. A cet égard, il apparaît essentiel de doter rapidement la structure à mettre en place de la capacité de soutenir et coordonner l'action des équipes en charges dans les départements de la gestion du contingent préfectoral de 5 %.

Recommandation 23

Viser la construction d'un « Action logement du secteur public » : une structure professionnalisée capable d'élaborer une stratégie d'ensemble pour le logement des agents publics, de porter des projets communs aux différents employeurs publics et d'apporter une aide en ingénierie sur le terrain.

3.3.2 Mobiliser des moyens supplémentaires

Quels que soient les atouts de professionnalisme de la structure à mettre en place pour piloter la politique d'accès au logement des agents publics, et des gains d'efficacité qui sont envisageables par rapport à la dispersion actuelle des efforts, il ne fait pas de doute que la mise en œuvre d'une politique d'accès au logement des agents publics exigera des moyens financiers plus importants. Les administrations ressentent d'ailleurs la nécessité d'un tel effort, comme en témoignent, notamment, la forte hausse des dépenses ministérielles constatée et l'enveloppe de 75 M€ mise en place par l'ARS Ile-de-France. Le niveau souhaitable de cet effort est difficile à chiffrer précisément, faute d'un diagnostic complet des besoins. Ce diagnostic devra de plus être précisé au sein de chaque territoire, tant les enjeux sont différents selon les tensions sur les marchés du logement.

Même s'il est plus rationnel de définir les moyens à mobiliser en fonction d'un diagnostic des besoins et d'objectifs politiques à atteindre, en l'absence d'une meilleure référence, le niveau d'aide moyen par salarié dans le secteur privé constitue une référence utile, qui pourra être précisée à l'avenir quand des données sur les besoins prioritaires seront disponibles. Selon le calcul présenté dans la partie 1.2.2, cet effort s'est situé en 2023, compte tenu des incertitudes de chiffrage, entre 122 € et 162 €. En ce qui concerne la FPE, pour laquelle le niveau des aides mobilisées en 2022 a pu être estimé à 216 M€, l'ordre de grandeur de l'effort supplémentaire serait d'une centaine de millions d'euros par an.

Ce chiffrage, inédit, est évidemment susceptible d'être amélioré. En tout état de cause, le suivi de l'atteinte de cet objectif impliquera de recenser et prendre en compte l'ensemble des efforts engagés dans les différentes administrations. Mais, afin de préserver les marges d'autonomie nécessaires de chaque employeur, il ne paraît pas souhaitable que tous des moyens budgétaires correspondant soient centralisés sur un budget unique, à la disposition de la structure de pilotage à créer. Cette structure devrait porter directement le budget d'actions communes, telles que l'élargissement de la garantie Visale. Elle pourrait mettre en œuvre d'autres actions de façon opérationnelle dans le cadre d'une contractualisation avec les différentes administrations qui devraient à cet effet inscrire des moyens à leur budget propre. Chaque administration pourrait enfin définir et conduire à son niveau certaines actions. La structure de pilotage centrale devrait toutefois pouvoir recenser de manière exhaustive l'ensemble de ces actions, en prévision et en réalisation. Les conventions conclues avec chaque employeur devraient lui en donner les moyens.

Pour la fonction publique hospitalière, un dispositif semblable pourrait être mis en place. Toutefois, au regard de la dispersion des employeurs entre de très nombreux établissements, le portage des moyens budgétaires devra sans doute être partagé entre la structure de pilotage nationale, les agences régionales et santé et les établissements.

En ce qui concerne la fonction publique territoriale, la fixation d'un objectif d'engagement financier pour l'accès au logement des agents relève de chaque collectivité, conformément au principe constitutionnel de libre administration. Le ratio d'aide par agent retenu pour la FPE et la FPH pourra toutefois servir de référence à chaque collectivité pour la fixation d'objectifs tenant compte de sa situation et des actions déjà engagées (notamment l'ouverture aux agents des contingents de réservation). Une réflexion devrait toutefois être engagée avec les représentants des différentes catégories de collectivités sur les moyens de recenser les aides mises en place.

Recommandation 24

Accroître les efforts en faveur du logement des agents publics, en fixant notamment un premier objectif de rattrapage du taux d'aide par agent par rapport au secteur privé.

3.3.3 Une construction concertée et transparente

La construction de cet « Action Logement du secteur public » passera par plusieurs étapes.

Dès l'année 2024, la Délégation interministérielle au logement des agents publics (DILLOAP), en cours de constitution, pourrait naturellement contribuer à mettre en place des premières actions dans les trois dimensions évoquées précédemment : la stratégie ; les projets communs ; l'ingénierie. Nombre de mesures identifiées précédemment dans ce rapport, si elles étaient retenues, pourraient être mises en œuvre dès les prochains mois.

Pour compléter les pistes, il serait également utile de pouvoir préparer des expérimentations, sur des pistes complémentaires à celles évoquées dans le rapport. Nous avons été particulièrement frappés par le dynamisme local de nombreux acteurs pour proposer des solutions. Celles-ci peuvent d'ailleurs être adaptées à des singularités locales – c'est notamment le cas pour les territoires frontaliers. En Haute-Savoie, et particulièrement autour de la commune de Saint-Julien-en-Genevois, un travail considérable a été réalisé : de nombreuses mesures, particulièrement en matière de mobilité, peuvent apporter des solutions supplémentaires et mériteraient d'être expérimentées au plus vite³⁰.

Recommandation 25

S'appuyer sur la Délégation interministérielle au logement des agents publics (DILLOAP) pour mettre en œuvre des premières avancées. Lui permettre également de susciter une vague d'expérimentations pour compléter les pistes jusqu'ici identifiées et intégrer un certain nombre de spécificités locales.

Outre ces actions immédiates, il conviendrait immédiatement de travailler à l'évolution de la DILLOAP vers une structure professionnalisée de pilotage stratégique et de soutien opérationnel pour le logement des agents publics.

Cette feuille de route devra être construite avec l'ensemble des parties prenantes.

Les employeurs publics, dans leur diversité, devront être associés à la conduite d'une politique qui doit répondre à leurs attentes en termes d'attractivité des emplois publics, d'autant plus que, comme évoqué précédemment, ils continueront à jouer un rôle essentiel dans la mise en œuvre de la politique du logement. Au-delà des administrations de l'Etat et du secteur hospitalier, les collectivités territoriales devront être pleinement intégrées à cette réflexion, car nombre d'entre elles pourraient être intéressées, comme employeurs, par les services offerts par un « Action Logement du secteur public » : il reviendra de définir avec elles leurs modalités de participation et de contribution, qui pourraient être sur une base optionnelle.

³⁰ Commune de Saint-Julien-en-Genevois. Livre blanc. 80 propositions pour l'attractivité des fonctions publiques en zone frontalière tendue.

Les organisations syndicales devront prendre toute leur place. La politique d'action sociale dans le secteur public dont l'aide à l'accès au logement est une dimension, a été construite sur la participation des représentants des personnels à la définition et à la gestion de la politique en la matière dans le cadre notamment du comité interministériel consultatif d'action sociale (CIAS) et des sections régionales interministérielles d'action sociale (SRIAS). La structure de pilotage de la politique d'accès au logement des agents publics se doit également de faire place à ces représentants.

Recommandation 26

Elaborer, en concertation avec les représentants des personnels et les employeurs publics des trois versants, une feuille de route en vue de la constitution de l' « Action logement du secteur public ».

Annexes

Annexe 1 Lettre de mission

La Première Ministre

- 9 1 2 / 2 3 SG

Paris, le - 6 NOV. 2023

Monsieur le Député,

Chaque année, la fonction publique doit recruter plus de 400 000 agents, tous statuts confondus : du succès de ces recrutements dépend le maintien d'un service public de qualité. Compte-tenu des tensions de recrutement auxquelles font face les employeurs publics et privés, le développement d'une politique d'attractivité de la fonction publique constitue une priorité de mon Gouvernement, sous la responsabilité du ministère de la transformation et de la fonction publiques.

La problématique du logement des agents apparaît comme un enjeu majeur d'attractivité, d'accompagnement des parcours professionnels, de qualité de vie au travail et de pouvoir d'achat. Nous ne pouvons pas accepter qu'une soignante, un enseignant, une policière, etc. se retrouvent contraints à faire des heures de trajet chaque jour pour rejoindre leur lieu de travail.

Je souhaite donc mener le développement d'une véritable politique interministérielle de l'accès au logement des agents publics, tournée en particulier vers ceux au contact direct des usagers ou soumis à des contraintes particulières (proximité, horaires...), et en ciblant les zones à forte tension immobilière particulièrement concernées par ces enjeux d'attractivité.

Afin de nous permettre d'identifier les publics prioritaires, les axes d'amélioration en matière d'offre mais aussi d'identification et expression de la demande, et afin d'associer l'ensemble des parties prenantes à ce chantier, et notamment les collectivités territoriales, je souhaite vous confier une mission sur le sujet.

.../...

Monsieur David AMIEL
Député
Assemblée nationale
126, rue de l'Université
75007 PARIS

Vous poserez d'abord un diagnostic des difficultés et des besoins spécifiques des agents publics pour se loger dans les bassins de vie les plus en tension (localisation des biens, prix, typologie des logements...), et étudierez les manières d'assurer la production régulière de diagnostics territoriaux afin de disposer d'outils d'aide à la décision indispensables à la conduite d'une politique volontariste pour l'accès au logement des fonctionnaires. Sur la base de ce diagnostic, vous formulerez des propositions pour améliorer le logement des agents publics, dans le parc privé, intermédiaire et social, en priorisant les propositions qui nécessiteraient des évolutions législatives.

Ces propositions porteront notamment sur le développement de l'offre de logement locatif à destination des agents publics. Pour cela, vous pourrez notamment étudier les incitations en matière de production de logements sociaux, y compris en lien avec la loi SRU, et de logements et intermédiaires. Vous pourriez également émettre des propositions pour mobiliser les fonciers publics et transformer les bâtiments publics en logements, notamment en proposant des montages compatibles avec le droit de la commande publique permettant la réalisation de logements destinés durablement à des fonctionnaires sur des fonciers publics ou en adaptant le droit de l'urbanisme.

Vous avancerez également des propositions pour améliorer l'accès au logement des agents publics dans les zones tendues. Outre les garanties locatives qui pourraient être apportées aux agents publics, vous approfondirez les leviers concernant les politiques d'attribution de logements, notamment sociaux et intermédiaires. Vous porterez à ce titre une attention particulière aux dispositifs et outils destinés à faciliter la rencontre de l'offre à la demande de manière efficace, transparente et équitable pour l'ensemble des fonctionnaires dans la diversité de leurs affectations et employeurs. Vous articulerez vos réflexions avec la volonté du Gouvernement de confier davantage de leviers aux acteurs locaux en matière d'attributions, et proposerez plusieurs degrés d'évolution du cadre existant, en veillant à garantir l'identification d'acteurs responsables et le pilotage par les résultats.

Vous proposerez également des mécanismes permettant de sécuriser la mise à disposition durable de logements pour les agents publics, de manière à permettre aux employeurs publics de constituer des parcs de logements disponibles pour leurs agents sur le long terme, et ainsi de favoriser l'investissement dans ces parcs. A cette fin, vous recenserez les évolutions à apporter aux baux locatifs, de sorte à sécuriser le lien entre l'emploi occupé et le logement dès lors que celui-ci est attribué du fait de l'emploi public occupé. Vous distinguerez pour ce faire les modalités applicables dans le parc social et celles dans le parc libre ou intermédiaire.

Vos propositions devront s'orienter prioritairement vers une évolution des moyens que les employeurs de la fonction publique de l'Etat et de la fonction publique hospitalière sont susceptibles de mieux mobiliser. Vous n'en associez pas moins à votre réflexion les collectivités territoriales, au regard de leur rôle dans la politique du logement et de leurs préoccupations communes en matière d'attractivité, y compris pour leurs propres agents.

Pour ce faire, vous bénéficierez de l'appui de l'inspection générale de l'environnement et du développement durable. Vous vous appuyerez également sur la direction générale de l'administration et de la fonction publique, elle-même en lien avec la direction générale des collectivités locales et la direction générale de l'offre de soins, ainsi que de celui de la direction de l'habitat, de l'urbanisme et du paysage, de la direction de l'immobilier de l'Etat et de la préfecture de la région Ile-de-France.

.../...

3.

Vous veillerez à élaborer vos recommandations dans le respect des règles d'indépendance, d'impartialité et d'objectivité qui s'imposent au titre de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, et à m'informer des éventuelles mesures prises à cet effet.

Un décret vous nommera, en application de l'article LO. 144 du code électoral, parlementaire en mission auprès de M. Stanislas GUERINI, ministre de la transformation et de la fonction publiques et de M. Patrice VERGRIETE, ministre délégué auprès du ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires, chargé du logement.

Je souhaite que vous puissiez me remettre un rapport final d'ici février 2024.

Je vous prie de croire, Monsieur le Député, en l'assurance de mes salutations les meilleures.



Elisabeth BORNE

Annexe 2 L'évaluation des avantages logement octroyés par Action Logement aux salariés de secteur privé

Dans le cadre de la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC), les entreprises de plus de 50 salariés – y compris les grandes entreprises publiques telles que la SNCF, La Poste ou la RATP – sont tenues d'investir chaque année pour le logement de leurs salariés 0,45 % de leur masse salariale. Ces versements, effectués pour l'essentiel auprès de la société Action Logement Services³¹, sont investis à leur tour en prêts pour l'accession à la propriété ou la réalisation de travaux dans le logement ainsi qu'en subventions, apport de fonds propres ou prêts à des organismes de logement social ou intermédiaire et actions diverses pour le logement. Outre les prêts qui leur sont directement consentis, les salariés bénéficient des financements accordés par Action Logement aux organismes bailleurs sous la forme d'un accès privilégié au logement social ou intermédiaire dans le cadre de conventions de réservations.

Le taux de 0,45 % de la masse salariale des entreprises assujetties ne permet pas, pour plusieurs raisons, de mesurer de façon rigoureuse le niveau des investissements bénéficiant aux salariés :

- les entreprises versent leur collecte sous forme de subventions mais aussi de prêts (12 % du total en 2021) ; le remboursement des prêts antérieurs vient donc diminuer la collecte brute disponible pour de nouveaux investissements ;
- les investissements d'Action Logement sont eux-mêmes très largement consentis sous forme de prêts. Le remboursement des prêts octroyés dans le passé vient ainsi augmenter les ressources disponibles pour de nouveaux investissements. Mais l'impact financier de ces prêts pour les bénéficiaires n'est pas comparable à une subvention ou à un apport en fonds propres non remboursable. Plutôt que considérer les sommes collectées chaque année auprès des entreprises, il convient donc d'évaluer les interventions d'Action Logement en termes de subventions ou équivalent subvention³². A cet effet, des taux d'équivalent subvention ont été calculés par rapport à des taux d'intérêt correspondant aux conditions moyennes de marché de l'année 2023 pour des profils de prêts (durée, existence d'un différé d'amortissement) supposés appliqués en moyenne d'après les directives d'Action Logement pour les différents types d'intervention ;
- bien que, depuis 2019, seules les entreprises de 50 salariés ou plus soient assujetties au versement de la participation, les avantages octroyés par Action Logement sont ouverts aux salariés des entreprises de 10 salariés ou plus, soit de l'ordre de 17 millions de salariés ;
- le bénéfice des interventions d'Action Logement n'est pas exclusivement réservée aux salariés des entreprises assujetties à la PEEC. La loi et les conventions signées avec l'Etat oblige en effet l'organisme à affecter une partie de ses ressources à des politiques nationales.

31 La SNCF bénéficie de dispositions spécifiques lui permettant de verser sa collecte à sa filiale, la société immobilière des chemins de fer. Les autres employeurs conservent par ailleurs la possibilité d'investir directement pour le logement de leurs salariés

32 Comme cela a été fait parallèlement pour les dépenses de l'Etat.

Il convient donc d'examiner les différentes dépenses d'Action Logement pour déterminer dans quelle mesure elles se traduisent par des avantages spécifiques pour le logement des 17 millions de salariés bénéficiaires. On retiendra à cet égard les distinctions suivantes :

- Les dépenses au titre de politiques nationales sans contreparties pour les salariés doivent être exclues en totalité des avantages réservés aux salariés du secteur privé. Cela recouvre principalement les versements au fonds national des aides à la pierre (FNAP), qui finance les aides de droit commun de l'Etat à la production de logements sociaux, et, plus marginalement, les subventions à l'association nationale d'information pour le logement (ANIL) et les associations départementales (ADIL).
- Les dépenses effectuées par Action Logement dans le cadre de politiques nationales mais pouvant comportant certaines contreparties appellent un examen particulier :
- Les subventions et prêts consentis dans le cadre de l'opération Action Cœur de ville donnent droit à des contreparties en terme de réservations. On les retiendra donc parmi les aides bénéficiant aux salariés.
- Les subventions et prêts attribuées à l'ANRU pour le financement de la politique de la Ville ne donnent pas lieu à l'acquisition de droits de réservation mais ils s'accompagnent de cessions de terrains à l'euro symbolique pour l'Association Foncière Logement, sur lesquels des logements vont être construits à destination des salariés. La valeur de cet avantage est toutefois très incertaine. Cela conduit faire deux hypothèses conduisant à définir une fourchette pour les aides aux salariés selon que les aides à l'ANRU sont retenues ou non.
- Les aides aux personnes qui ne sont pas réservées aux salariés du privé doivent être exclues du chiffrage. Cela conduit à ne prendre en compte au titre de la garantie Visale que les garanties bénéficiant aux salariés de plus de 30 ans.
- Les autres dépenses sont considérées comme bénéficiant intégralement et exclusivement aux salariés.

Le calcul des avantages octroyés par Action Logement aux entreprises du secteur privé est estimé en fonction de ces différents choix méthodologiques et hypothèses à partir des montants de dépenses prévisionnelles pour l'année 2023 figurant dans la convention quinquennale Etat – Action Logement du 16 juin 2023. Il est détaillé sur le tableau de la page suivante.

Les résultats essentiels sont les suivants : les 17 millions de salariés des entreprises de 10 salariés ou plus du secteur Action Logement ont bénéficié en 2023 d'avantages logement estimés entre 2,1 et 2,7 Mds€, soit entre 122 € et 162 € par salarié.

| | | Dépenses brutes totales (M€) (*) | Taux d'équivalent subvention moyen retenu (%) | Estimation des aides bénéficiant aux salariés (M€) | |
|---|---|----------------------------------|---|--|--------------|
| | | | | Borne basse | Borne haute |
| Politiques nationales | ANRU Subventions | 324 | 100 | 0 | 324 |
| | ANRU Prêts | 350 | 45 | 0 | 350 |
| | FNAP | 300 | | 0 | 0 |
| | ACV Subventions | 87 | 100 | 87 | 87 |
| | ACV Prêts | 163 | 45 | 163 | 163 |
| | ANIL-ADIL | 9 | 100 | 0 | 0 |
| Personnes morales | Fonds propres et subventions aux OLS | 255 | 100 | 255 | 255 |
| | Fonds propres aux OLI | 70 | 100 | 70 | 70 |
| | AFL - Subventions NPNRU | 60 | 100 | 60 | 60 |
| | AFL - Prêts NPNRU et DIGNEO | 60 | 58 | 60 | 60 |
| | Prêts pers. morales logement social | 440 | 47 | 440 | 440 |
| | Prêts pers. morales logement intermédiaire | 50 | 38 | 50 | 50 |
| | Prêts pers. morales DROM | 152 | 38 | 152 | 152 |
| | Innovation ingénierie territoriale | 10 | | 0 | 0 |
| Personnes physiques | Accession et travaux | 500 | 20 | 500 | 500 |
| | Mobilité subventions | 150 | 100 | 150 | 150 |
| | Mobilité prêts | 30 | 5 | 30 | 30 |
| | VISALE | 111 | 100 | 11 | 11 |
| | Aide aux salariés en difficulté, ingénierie sociale | 45 | 100 | 45 | 45 |
| TOTAL | | 3 166 | | 2 073 | 2 747 |
| Soit par salarié des entreprises bénéficiaires | | 187 € | | 122 € | 162 € |

(*) Montant prévisionnel des emplois de la PEEC pour l'année 2023 selon la convention quinquennale Etat-Action Logement pour les années 2023-2027
Source : mission

Annexe 3 Liste des personnes auditionnées

Cabinets du président de la République, du Premier ministre et cabinets ministériels

Cabinet du président de la République

- **Sandie Michelis**, conseillère logement
- **Schwan Badirou Gafari**, conseiller technique services financiers et affaires financières multilatérales

Cabinet du Premier Ministre

- **Fanny Anor**, directrice adjointe de cabinet
- **Rayan Nezzar**, conseiller action et comptes publics
- **Oumnia Alaoui**, conseillère auprès du directeur du cabinet et de la directrice adjointe du cabinet

Cabinet du ministre de la Transformation et de la Fonction Publiques

- **Pierre Bouillon**, directeur adjoint de cabinet
- **Charlotte Cardin-Taillia**, conseillère fonction publique hospitalière, neutralité, égalité et diversité dans le service public
- **Boris Mazeau**, conseiller parlementaire

Cabinet du ministre du Logement

- **Mehdi Aouat**, directeur de cabinet
- **Daniel Montin**, directeur de cabinet adjoint
- **Guillaume Voisard**, conseiller spécial, chargé de l'Offre de logements

Cabinet du ministre des Comptes Publics

- **Aude Costa de Beauregard**, directrice de cabinet
- **Cécile Buchel**, conseillère comptes sociaux et fonction publique
- **Yanis Sicre**, conseiller parlementaire et relations avec les élus

Syndicats

CFDT

- **Betty Hervé**, secrétaire confédérale, en charge du logement
- **Annick Bessat**, secrétaire fédéral CFDT santé sociaux
- **Cyrille Bellanger**, secrétaire fédéral CFDT santé sociaux
- **Lionel Josserand**, CFDT Dreets

CFE CGC

- **Philippe Sebag**, délégué national fédéral CFE CGC
- **Stanislas Gaudon**, président de la fédération Services Publics

CGT

- **François Livartowski**, secrétaire fédéral CGT services publics
- **Gilles Oberrieder**, co-secrétaire général de l'UFSE

FA-FP

- **Pascal Kessler**, président de la fédération
- **Fabien Golfier**, secrétaire général

Force ouvrière

- **Anne Florentin**, secrétaire fédérale fonction publique
- **Philippe Soubirous**, secrétaire fédérale fonction publique
- **Vincent Martin**, secrétaire FO, Hôpital Cochin
- **Johann Laurency**, secrétaire fédéral personnels des services publics et de la santé

FSU

- **Benoît Teste**, secrétaire général de la FSU
- **Agnès Van Luchenne**, représentante de la FSU au CIAS
- **Béatrice Fauvinet**, co-secrétaire générale FSU territoriale

Solidaires

- **Gaëlle Martinez**, secrétaire nationale
- **Valérie Redon**, membre du comité interministériel consultatif d'action sociale des administrations de l'Etat
- **Emmanuelle Cathelinaud**, membre du comité interministériel consultatif d'action sociale des administrations de l'Etat

UNSA

- **Luc Farré**, secrétaire général, UNSA fonction publique
- **Frédéric Gallière**, secrétaire national, UNSA justice
- **Stéphane Daval**, conseiller national, UNSA fonction publique

Associations d'élus locaux

Association des Maires de France

- **Murielle Fabre**, secrétaire générale
- **Corinne de la Mettrie**, directrice adjointe
- **Charlotte de Fontaines**, chargée des relations avec le Parlement
- **Elodie Vin**, attachée de direction

France Urbaine

- **Zemorda Khelifi**, vice-présidente de la métropole du Grand Lyon et élue référente sur le logement des agents publics au sein de la commission FPT
- **Johann Sandler**, conseiller Logement, Politique de la ville, Urbanisme
- **Bastien Taloc**, conseiller Fonction publique territoriale et institutions

Administrations publiques

Agence Régionale de Santé Ile de France

- **Amélie Verdier**, directrice générale
- **Laure Wallon**, directrice pôle ressources humaines en santé
- **Hélène Rogel**, chargée de mission logement des soignants

Agence Régionale de Santé de Haute-Savoie

- **Reynald Lemahieu**, directeur de la délégation départementale de Haute Savoie

Agence Régionale de Santé de la Gironde

- **Stéphane Laffon**, directeur délégué aux professionnels de santé et à la prospective

Agence Régionale de Santé du Rhône

- **Marielle Schmitt**, directrice adjointe de la délégation départementale du Rhône

Centre Hospitalier Annecy Genevois

- **Romain Benmoussa**, directeur adjoint des ressources humaines

Assistance Publique des Hôpitaux de Paris

- **Nicolas Revel**, directeur général

CHU de Bordeaux

- **Yann Bubien**, directeur général
- **Matthieu Girier**, directeur des ressources humaines
- **Nathalie Garrin Darricau**, chargée de développement ressources humaines

Hospices civils de Lyon

- **Luc Fabres**, Directeur des affaires domaniales

Direction générale de l'Offre de soins

- **Marie Daude**, directrice générale
- **Margaux Vecchioli-Bonneau**, directrice de cabinet
- **Philippe Charpentier**, sous directeur des ressources humaines du système de santé
- **Mélanie Marquer**, adjointe au sous directeur des ressources humaines du système de santé
- **Charles Bourdeaud'huy**, chef du bureau Organisation des politiques sociales développement des ressources humaines
- **Audrey Wiltshire**, chargée de mission action sociale au bureau Organisation des politiques sociales développement des ressources humaines

Préfecture de la Haute-Savoie

- **Yves Le Breton**, Préfet

Préfecture d'Ile de France

- **Pierre Antoine Molina**, préfet, secrétaire générale aux politiques publiques
- **Laurent Bresson**, directeur régional et interdépartemental de l'hébergement et du logement

Préfecture de la Gironde

- **Renaud Laheurte**, directeur de la direction départementale des territoires

Préfecture de Police

- **Philippe Le Moing Surzur**, préfet secrétaire général à la Préfecture de police

Préfecture du Rhône

- **Vanina Nicoli**, préfète secrétaire générale, préfète déléguée pour l'égalité des chances
- **Laurent Willeman**, directeur de la direction départementale de l'emploi, du travail, et des solidarités
- **Joséphine Pilod**, cheffe de service à la direction départementale de l'emploi, du travail, et des solidarités
- **Xavier Cereza**, directeur de la direction départementale des territoires
- **Laurent Vere**, chef de service à la direction départementale des territoires

Direction de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages

- **Amélie Renaud**, directrice adjointe de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages
- **Luc-André Jaxel-Truer**, sous-directeur de la législation de l'habitat et des organismes de logement social
- **Yves Rauch**, chef de projet

Direction générale de l'administration et de la fonction publique

- **Guillaume Tinlot**, chef du service des politiques sociales, salariales et des carrières
- **Jildaz Ecolan**, chargé de mission

Direction de l'Immobilier de l'Etat

- **Alain Resplandy-Bernard**, directeur
- **Guillaume Decroix**, sous-directeur administration et valorisation de l'immobilier de l'Etat

Direction générale du Trésor

- **Gabriel Cumenge**, sous directeur des banques et des financements d'intérêt général
- **Laure Berthet**, cheffe de bureau
- **Guillaume Cassier**, adjoint au chef de bureau
- **Laurie Bergia**, adjointe au cheffe de bureau

Ministère de l'Education nationale

- **Thierry Le Goff**, secrétaire général
- **Boris Melmoux-Eude**, directeur général des ressources humaines
- **Marie Helene Perrin**, cheffe du service de l'action administrative et des moyens
- **Marie Laure Martineau-Gisotti**, cheffe du bureau de l'action sociale

Académie de Lyon

- **Stéphanie De Saint Jean**, secrétaire générale adjointe, directrice des ressources humaines

Académie de Paris

- **Delphine Viot-Legouda**, secrétaire générale de l'académie de Paris
- **Thibaut Pierre**, secrétaire général d'académie adjoint, directeur des ressources humaines, chargé du pôle RH

Ministère des Armées

- **Sylviane Bourguet**, directrice des territoires, de l'immobilier et de l'environnement

Ministère de l'Intérieur

- **Didier Martin**, secrétaire général du ministère de l'Intérieur

Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement

- **Jérôme d'Harcourt**, délégué interministériel à l'hébergement et à l'accès au logement

Banque des territoires

- **Barbara Falk**, directrice régionale Auvergne Rhône-Alpes

Maison d'arrêt de la Santé

- **Isabelle Gomez**, adjointe au directeur
- **Sandra Mongaillard**, assistante sociale des personnels
- **Carine Jonrond**, directrice des ressources humaines
- **Marion Fialex**, responsable du service ressources humaines

Associations professionnelles et autres

Union sociale pour l'habitat

- **Thierry Asselin**, directeur des politiques urbaines et sociales
- **Antoine Galewski**, directeur des relations institutionnelles

USH 74

- **Aude Poinsignon**, chargée de projets AURA HLM
- **Pierre-Yves Antras**, directeur général de Haute-Savoie Habitat
- **Alain Benoiston**, directeur général Halpades

Fédération des entreprises sociales pour l'habitat

- **Didier Poussou**, directeur général

Fédération nationale des offices publics de l'habitat

- **Marcel Rogemont**, président
- **Laurent Goyard**, directeur général

Fond pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique

- **Séverine Beaudoin**, directrice générale

Etablissement de retraite additionnelle de la fonction publique

- **Régis Pélissier**, directeur

Action Logement

- **Nadia Bouyer**, directrice générale
- **Marion Oechsli**, secrétaire générale
- **Nicolas Henry**, directeur de la stratégie patrimoniale et immobilière

Union sociale pour l'habitat d'Ile de France

- **Anne Katrin Le Doeuff**, directrice
- **Benoit Charles**, responsable du pôle stratégie territoriale
- **Bruno Rousseau**, directeur général adjoint

Association pour le logement du personnel des administrations financières

- **Alain Brunet**, président
- **Vincent Verroye**, directeur général des services

Union régionale HLM en Nouvelle-Aquitaine

- **Muriel Boulmier**, présidente
- **Nicolas Blaison**, directeur régional

Professionnels du secteur et entreprises

Groupe Arcade VYV

- **Jacques Wolfrom**, directeur général du groupe

Bouygues Immobilier

- **Olivier Durix**, directeur général des offres et clients de Bouygues Immobilier

Altaera

- **Ronald Sanino**, directeur affaires publiques
- **Philippe Bouvier**, directeur général relations investisseurs

Aquitanis

- **Irène Sabarot**, directrice générale adjointe
- **Benjamin Loisoïn**, responsable du pôle gestion des demandes locatives

Clairisienne

- **Caroline Isidore**, directrice de la clientèle et de la communication

CDC Habitat Nouvelle Aquitaine

- **Jérôme Farcot**, directeur interrégional Sud Ouest

ERILIA

- **Frédéric Talik**, directeur général adjoint sud ouest
- **Elodie Placide**, directrice de l'agence de Bordeaux

Groupe Vilogia

- **Patrice Faurens**, directeur générale de Vilogia Privilège
- **Franck Hanart**, directeur de Territoire Vilogia SA

FNAIM

- **Loïc Cantin**, président
- **Jérôme Champsavin**, président adjoint
- **William Siksik**, co-président FNAIM 06

CDC Habitat

- **Thierry Laget**, directeur général adjoint
- **Anne Frémont**, directrice des affaires publiques

Atexim

- **Philippe Bauchot**, président directeur général
- **Thierry Armilhon**, président et directeur du développement

RATP

- **Céline Tignol**, directrice de l'immobilier
- **Thibaud Barrois**, responsable stratégie
- **Claire Goudineau**, directrice générale de RATP Habitat
- **Luc Le Duigou**, directeur des ressources humaines
- **Victor Andreini**, conseiller auprès de Jean Castex
- **Clémence Cano Hernandez**, conseillère au cabinet du président directeur général

SOFIAP

- **Laurent Permasse**, président du directoire

Batigère Habitat

- **Michel Cielsa**, directeur déléguée à la région IDF

ICF Habitat

- **Romain Dubois**, directeur général
- **Sabrina Chekaoui**, responsable communication

RLF

- **Pierre François Gouiffès**, président du directoire

Collectivités territoriales

Centre de gestion de la Haute-Savoie

- **Valérie Bouvier**, directrice générale

Centre de gestion de la Gironde

- **Caroline Desaignes**, directrice générale

Communauté de Communes du Pays de Cruseilles

- **Charlotte Boettner**, vice présidente et Maire de Villy-le-Pelloux

Communauté de Communes de la Vallée de Thônes

- **Gérard Fournier-Bidoz**, président et Maire de Les Villards sur Thônes

Communauté de Communes de Fier et Usse

- **Henri Carelli**, président et Maire de Lovagny, directeur de la construction Haute Savoie Habitat

Mairie de Bordeaux

- **Vincent Lescaillez**, directeur général ressources humaines et administration générale
- **Aziz Skalli**, conseiller municipal de Bordeaux

Mairie de Paris

- **Jacques Baudrier**, adjoint en charge du logement
- **Olivia Polski**, adjointe en charge des RH
- **Alice Tercé**, directrice de cabinet de Jacques Baudrier
- **Clemence Courbot**, collaboratrice
- **Blanche Guillemot**, directrice du logement et de l'habitat
- **Doan Lebel**, conseillère aménagement, urbanisme au cabinet de la maire de Paris

Mairie de Lyon

- **Sophia Popoff**, adjointe au Maire déléguée au logement et au renouvellement urbain
- **Laetitia Pichon**, responsable service habitat
- **Emmanuelle Brissaes**, directrice générale adjointe ressources humaines

Métropole de Lyon

- **Frédérique Bonetti**, directrice habitat et logement
- **Frédérique Von Plauen**, responsable du service action et innovation sociale
- **Zemorda Khelifi**, vice-présidente, déléguée aux ressources humaines

- **Olivier Glück**, Adjoint au Maire de Villeurbanne délégué aux ressources humaines et au dialogue sociale
- **Florent Bruyas**, directeur des ressources humaines
- **Catherine Le Put**, directrice générale adjointe pilotage, ressources et relations sociales de la ville de Villeurbanne

Lyon Métropole Habitat

- **Vincent Cristia**, directeur général
- **Sandrine Mba-Nallet**, directrice marketing et offres commerciales

Personnalités qualifiées

- **André Yché**
- **Robin Rivaton**
- **Alain Dorison**

Mes remerciements vont à mes collègues parlementaires, Véronique Riotton, Dominique Da Silva, Antoine Armand, Alexandra Martin, Anne Brugnera, Xavier Roseren, dont l'aide m'a été précieuse.

Annexe 4 Glossaire des sigles et acronymes

- **ACV** : action cœur de ville
- **ADIL** : agence départementale d'information sur le logement
- **AIP** : aide à l'installation des personnels
- **ANIL** : agence nationale pour l'information sur le logement
- **ANRU** : agence nationale pour la rénovation urbaine
- **APHP** : assistance publique des hôpitaux de paris
- **Apur** : atelier parisien d'urbanisme
- **ARS** : agence régionale de santé
- **BALAE** : bourse au logement des agents de l'État
- **BEA** : bail emphytéotique administratif
- **BRS** : bail réel solidaire
- **CALEOL** : commission d'attribution et d'examen de l'occupation des logements
- **CCH** : code de la construction et de l'habitation
- **CDC** : caisse des dépôts et consignations
- **CG3P** : code général de la propriété des personnes publiques
- **CHU** : centre hospitalier universitaire
- **CIA** : convention intercommunale d'attribution
- **CIL** : conférence intercommunale du logement
- **CRDS** : contribution pour le remboursement de la dette sociale
- **CSG** : contribution sociale généralisée
- **DALO** : droit au logement opposable
- **DDETS** : direction départementale de l'emploi, du travail et des solidarités
- **DRIHL** : direction régionale et interdépartementale de l'Hébergement et du Logement
- **DROM** : département et région d'outre-mer
- **EICSP** : équipements d'intérêt collectif et services publics
- **EPCI** : établissement public de coopération intercommunale
- **ERAFP** : établissement de retraites additionnels de la fonction publique
- **FNAP** : fonds national des aides à la pierre
- **FPT** : fonction publique territoriale
- **FPH** : fonction publique hospitalière
- **FPE** : fonction publique d'État
- **HLM** : habitation à loyer modéré
- **NPNRU** : nouveau programme national de renouvellement urbain
- **OFS** : organisme de foncier solidaire
- **OLS** : organisme de logement social
- **PEEC** : participation employeur à l'effort de construction
- **PLAI** : prêt locatif aidé d'intégration
- **PLH** : programme local de l'habitat
- **PLS** : prêt locatif social
- **PLUS** : prêt locatif à usage social

- **PPGDLID** : plan partenarial de gestion de la demande de logement social et d'information des demandeurs
- **PSEEC** : participation supplémentaire des employeurs à l'effort de construction
- **SNE** : système national d'enregistrement des demandes de logements sociaux
- **SRIAS** : section régionale interministérielle d'action sociale
- **ZAC** : zone d'aménagement concerté