



N° 1449

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DIX-SEPTIÈME LÉGISLATURE

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 22 mai 2025.

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES SUR LA PROPOSITION DE LOI  
*visant à améliorer l'accès au logement des travailleurs du service public (n° 1332)*

PAR M. DAVID AMIEL

Député

---

---

Voir le numéro : 1332.

## SOMMAIRE

	Pages
<b>AVANT-PROPOS</b> .....	3
<b>COMMENTAIRE DES ARTICLES</b> .....	5
<i>Article 1<sup>er</sup></i> (art. L. 442-7 du code de la construction et de l'habitation) : Encadrement et extension de la clause de fonction applicable dans le parc social.....	5
<i>Article 2</i> (art. L. 3211-7 du code général de la propriété des personnes publiques) : Augmentation du plafond de droit de réservation de logements sociaux dont bénéficie l'État en cas de cession de terrain avec décote .....	8
<i>Article 2 bis (nouveau)</i> (art. L. 441-1-8 [nouveau] du code de la construction et de l'habitation) : Possibilité pour le maire d'attribuer un logement social à certains agents publics en puisant dans le contingent préfectoral .....	10
<i>Article 3</i> (art. L. 441-1 du code de la construction et de l'habitation) : Extension du régime de gestion « en stock » à certains logements sociaux attribués en raison d'une fonction sensible .....	11
<i>Article 3 bis (nouveau)</i> (art. L. 423-2 du code de la construction et de l'habitation) : Exemption de l'obligation de regroupement pour les bailleurs sociaux filiales d'entreprises publiques.....	13
<i>Article 4</i> (art. L. 152-6-5 [nouveau] du code de l'urbanisme) : Dérogation aux règles de destination pour permettre la construction de logements sur des parcelles réservées à des équipements publics .....	13
<i>Article 5</i> (art. L. 1611-7 et L. 1611-7-1 du code général des collectivités territoriales) : Possibilité donnée aux personnes publiques de déléguer la gestion locative de leurs logements à un mandataire privé .....	15
<i>Article 6</i> : Demande de rapport sur les modalités de création d'un « Action logement du service public » .....	17
<i>Article 7</i> : Gage financier .....	17
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	19

## AVANT-PROPOS

La question du logement des agents publics est devenue essentielle pour garantir le bon fonctionnement des services publics. Partout sur le territoire, des employeurs assurant une mission de service public alertent sur les difficultés à proposer à leurs agents un logement compatible avec l'exercice de leur fonction ou à recruter du personnel, faute de logement disponible dans le parc privé. Ces tensions ne concernent pas seulement la région parisienne, mais aussi des villes de taille moyenne, des territoires littoraux ou frontaliers, ou encore des bassins hospitaliers en grande difficulté de recrutement.

Ces constats ont été largement documentés dans un rapport <sup>(1)</sup> remis l'an dernier au Premier ministre par votre rapporteur dans le cadre d'une mission gouvernementale. Ce rapport identifie une série d'obstacles juridiques, parmi lesquels les lacunes du cadre légal relatif à l'attribution d'un logement de fonction, à la fois en raison de droits de réservation insuffisants et d'une « gestion en flux » parfois inadaptée, les limites imposées aux personnes publiques pour la délégation de la gestion financière de leur parc de logements et la rigidité de la notion de « destination » dans le droit de l'urbanisme, qui empêche la reconversion en logements de bâtiments inutilisés.

La présente proposition de loi lève une partie de ces obstacles pour augmenter l'offre de logements à destination des agents publics et, au-delà, des salariés qui contribuent à une mission de service public.

**L'article 1<sup>er</sup>** réforme la **clause de fonction** dans le parc social pour permettre, sous conditions, de lier l'occupation d'un logement social à l'exercice effectif d'un emploi dans le secteur public, tout en protégeant les locataires concernés. Cette possibilité d'une « clause de fonction », qui existe déjà pour les fonctionnaires et agents de l'État civils et militaires, serait rendue accessible à l'ensemble des agents du service public.

**L'article 2** déplaçonne les **droits de réservation** que l'État peut se voir octroyer quand il cède à prix réduit un terrain à un organisme d'habitation à loyer modéré (HLM). Il assouplit en outre la gestion des contingents entre les différentes administrations dépendant de l'État.

**L'article 3** sort de la gestion en flux, instaurée par la loi ELAN, les réservations de certains logements sociaux attribués à des personnels exerçant des fonctions sensibles, pour permettre aux employeurs concernés de disposer de logements sociaux identifiés à proposer aux agents qui, en raison de leur fonction, ne peuvent pas habiter n'importe où. Des exemptions existent déjà (défense nationale, sécurité intérieure, établissements publics de santé) et cet article propose, dans le même esprit, de les compléter.

---

(1) David Amiel, « Loger les travailleurs des services publics » (avril 2024).

**L'article 4** autorise, sous conditions strictes, la délivrance de permis de construire ou de déclarations préalables pour la construction de logements sur des parcelles détenues par une personne publique et affectées à des équipements publics.

**L'article 5** permet aux personnes publiques de déléguer à un mandataire privé la gestion financière de leur parc locatif, par dérogation au principe de monopole du comptable public.

**L'article 6** demande au Gouvernement un rapport sur la faisabilité et les modalités de création d'un « Action logement du service public », sur le modèle de l'organisme qui existe pour les salariés du secteur privé.

Par l'ensemble de ces mesures, cette proposition de loi entend offrir aux employeurs publics les outils juridiques nécessaires pour faciliter l'offre de logements au profit des travailleurs exerçant une mission de service public, notamment quand ils sont soumis, du fait de leur fonction, à des contraintes particulières.

## COMMENTAIRE DES ARTICLES

### *Article 1<sup>er</sup>*

(art. L. 442-7 du code de la construction et de l'habitation)

### **Encadrement et extension de la clause de fonction applicable dans le parc social**

**Adopté par la commission avec modifications**

L'article 1<sup>er</sup> de la proposition de loi réforme la clause de fonction permettant de conditionner l'occupation de certains logements sociaux à l'exercice d'un emploi dans un service public, afin de faciliter la mobilisation du parc locatif social au bénéfice des personnes exerçant une mission de service public.

#### **I. L'ÉTAT DU DROIT**

L'article L. 442-6 du code de la construction et de l'habitation (CCH) encadre les conditions de résiliation des baux dans le logement social. Ce cadre très restrictif montre ses limites lorsqu'un logement est attribué en lien direct avec l'exercice d'une fonction.

Dans ces situations particulières, le maintien prolongé dans les lieux peut empêcher l'employeur public d'attribuer le logement à un nouvel agent après une mutation, compliquant la gestion des effectifs et l'organisation des services.

Cela réduit l'efficacité des politiques d'attractivité dans les zones tendues et peut compromettre la continuité du service public. Cette contrainte freine également l'intérêt des employeurs publics à investir dans le logement social via des conventions de réservation.

C'est la raison pour laquelle l'article L. 442-7 du CCH prévoit déjà une exception au droit au maintien dans les lieux (article L. 442-6 du même code) pour les fonctionnaires qui ont changé d'emploi quand le logement leur a été proposé en raison de leur emploi, l'employeur ayant acquis un « droit de réservation » du logement grâce à un soutien financier apporté au bailleur social.

Aux termes de cet article, « les fonctionnaires et agents de l'État 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 ».

Cette clause devait permettre de développer un parc de logements liés à une fonction pour les agents du service public, tout en incitant les employeurs à soutenir l'effort de construction et donc à augmenter l'offre globale de logement.

Mais ce dispositif, issu de la loi n° 83-431 du 3 juin 1983, est resté peu appliqué. Le champ de l'article L. 442-7 du CCH est en effet triplement limité :

- Il ne vise que les agents civils ou militaires de la fonction publique de l'État, à l'exclusion des fonctions publiques territoriale et hospitalière ;
- Il ne s'applique qu'aux logements attribués dans le cadre d'une majoration de prêt, excluant de fait l'essentiel des conventions de réservation ;
- Il ne concerne que les logements relevant d'organismes HLM, en excluant ceux des sociétés d'économie mixte ou d'autres opérateurs agréés.

Cette situation réduit le nombre de logements accessibles aux agents publics et limite l'intérêt, pour les employeurs publics, de financer le logement social en contrepartie d'un droit de proposer des candidats à l'attribution des logements (conventions de réservations avec les bailleurs sociaux).

En outre, l'article L. 442-7 du CCH ne prévoit pas de procédure suffisamment protectrice pour le locataire. C'est à ces défauts que vient remédier la proposition de loi.

## **II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ**

L'article 1<sup>er</sup> de la proposition de loi réécrit l'article L. 442-7 du CCH afin de réformer la clause de fonction et d'étendre son bénéfice à l'ensemble des agents du service public.

L'article L. 442-7 du CCH permet aux employeurs de provoquer la résiliation du bail d'un agent public lorsque le bail a été accordé en raison de sa fonction et que l'agent a cessé d'exercer la fonction qui justifiait le bénéfice du droit au logement.

L'article 1<sup>er</sup> de la proposition de loi étend la clause de fonction non seulement à l'ensemble des fonctionnaires, mais aussi, plus largement, aux agents publics et aux agents de droit privé exerçant une mission de service public dans une entreprise publique telle que la Régie autonome des transports parisiens (RATP).

Les deux derniers alinéas du **I de l'article L. 442-7** prévoient en outre une procédure protectrice pour le locataire qui fait actuellement défaut au sein de cet article du CCH :

– Premièrement, la décision d’attribution du logement social devra mentionner expressément la clause de conditionnalité à l’exercice d’un emploi déterminé ; cette conditionnalité devra être acceptée par le locataire avant la signature du bail ;

– Deuxièmement, le locataire devra être informé, dans un délai de deux mois, de la décision de l’employeur de mettre fin au bail après la cessation des fonctions : l’activation de la clause n’est donc ni automatique, ni immédiate ;

– Enfin, le locataire disposera d’un délai de six mois pour libérer le logement.

Le **II de l’article L. 442-7** élargit le champ des conventions de réservation qui sont susceptibles de donner lieu à l’application de la clause de fonction. Il précise que cette clause peut s’appliquer non seulement aux logements attribués dans le cadre d’une convention de réservation conclue directement par l’employeur, mais aussi quand elle a été conclue par l’intermédiaire d’un organisme. Cette faculté permet de tenir compte des montages juridiques parfois utilisés par les employeurs publics, notamment dans le secteur hospitalier ou le secteur des transports.

Le **III de l’article L. 442-7** prévoit que la clause de fonction ne soit pas applicable dans certains cas, en fonction de la situation du locataire. Ces cas seront déterminés par décret. Cette disposition vise à protéger les locataires qui, du fait de leur situation particulière (maladie, handicap, changement de situation familiale, changement d’affectation au sein d’un autre service public...), pourraient légitimement bénéficier d’un droit au maintien dans leur logement malgré la cessation de leurs activités.

Selon votre rapporteur, la clause de fonction redéfinie par l’article 1<sup>er</sup> est à la fois plus accessible pour l’ensemble des employeurs publics, au-delà de l’État, et plus protectrice pour le locataire ; elle permettra efficacement d’augmenter l’offre de logements pour les travailleurs exerçant une mission de service public et de donner à ces agents la possibilité d’exercer leur mission dans les meilleures conditions.

### **III. LES TRAVAUX DE LA COMMISSION**

La commission a adopté l’article 1<sup>er</sup> modifié par un amendement rédactionnel du rapporteur (CE33) et par l’amendement CE22 de Mme Olivia Grégoire, sur lequel le rapporteur a émis un avis de sagesse.

L’amendement CE22 apporte les modifications suivantes :

– Il précise à l’alinéa 3 que les droits de réservation peuvent avoir été acquis par l’employeur en contrepartie de la « participation des employeurs à l’effort de construction » prévue à l’article L. 313-1 du code de la construction et de l’habitation ;

– Il opère une modification rédactionnelle à l’alinéa 4 ;

– Il précise à l’alinéa 6 que les droits de réservation peuvent avoir été acquis par l’intermédiaire du groupe « Action logement » mentionné à l’article L. 313-17 du même code.

\*

\* \*

### *Article 2*

(art. L. 3211-7 du code général de la propriété des personnes publiques)

## **Augmentation du plafond de droit de réservation de logements sociaux dont bénéficie l’État en cas de cession de terrain avec décote**

**Adopté par la commission avec modifications**

L’article 2 de la proposition de loi modifie le sixième alinéa du V de l’article L. 3211-7 du code général de la propriété des personnes publiques, afin de permettre à l’État de bénéficier plus largement de droits de réservation sur les logements sociaux construits sur les terrains qu’il cède avec décote.

### **I. L’ÉTAT DU DROIT**

L’article L. 3211-7 du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P) permet à l’État de céder ses terrains avec une décote à un organisme de logement social. En contrepartie, l’État se voit attribuer un contingent de logements réservés (« droit de réservation ») dans le cadre d’une convention conclue avec le bailleur social.

Contrairement au droit de réservation dont peuvent bénéficier les autres personnes contribuant au financement du logement social (que ce soit par apport en numéraire, mise à disposition de terrain ou garantie d’emprunt), le droit de réservation de l’État est néanmoins limité par la loi. L’alinéa 6 du V de l’article L. 3211-7 du CG3P prévoit une double restriction :

– Le contingent réservé à l’État est plafonné à 10 % des logements construits ; ce plafond désincite l’État à investir, car le droit de réservation n’est pas forcément proportionnel à l’apport foncier ;

– Seule l’administration ayant cédé le terrain peut bénéficier des réservations, pour y loger ses propres agents ; or, l’emplacement des terrains cédés

ne correspond pas toujours aux besoins spécifiques de l'administration cédante, tandis qu'à l'inverse, d'autres services de l'État peuvent être en déficit de logements de fonction à cet endroit.

Ainsi, du fait de ces restrictions, les droits de réservation dont bénéficie l'État sont insuffisants et l'allocation de ces droits entre les administrations n'est pas optimale. Ces restrictions entravent donc la capacité de l'État à mobiliser efficacement son foncier au profit des agents publics.

## **II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ**

L'article 2 de la proposition de loi supprime les plafonds spécifiques qui encadrent aujourd'hui les droits de réservation de l'État et permet de transférer le contingent réservé d'une administration à une autre.

Le 1° de l'article 2 rehausse à 50 % le plafond du droit de réservation des logements construits, au lieu de 10 % actuellement (alinéa 6 du V de l'article L. 3211-7 du CG3P).

Le plafond a été fixé à 50 % pour ne pas empiéter sur les droits respectifs des collectivités territoriales (droit de réservation jusqu'à 20 % en cas de garantie d'emprunt) et du préfet (contingent préfectoral de 30 %). Il s'agit d'un plafond et en aucun cas d'un contingent de droit comparable au contingent préfectoral : l'attribution d'un contingent de 50 % ne serait donc possible qu'en l'absence d'autres financeurs.

Dans l'hypothèse où les collectivités territoriales renonceraient à leurs propres droits de réservation en n'apportant pas de garantie d'emprunt à l'opération de construction, le droit de réservation de l'État pourra être porté à 70 % des logements construits. Les droits de réservation que les collectivités n'utilisent pas seraient ainsi « récupérés » par l'État.

Enfin, le dernier alinéa de l'article 2 donne la possibilité à l'administration ayant cédé un terrain de transférer son contingent de logements à une autre administration relevant de l'État pour optimiser l'allocation des logements de fonction.

## **III. LES TRAVAUX DE LA COMMISSION**

La commission a adopté l'article 2 entièrement réécrit par l'amendement CE32 du rapporteur.

Par rapport à la rédaction initiale de l'article, l'amendement CE32 a apporté les modifications suivantes :

– Il a clarifié le sens de l'article 2, en supprimant le plafond de droits de réservation prévu par la loi. Le contingent de l'administration ayant cédé son terrain

sera de fait limité à 50 % des logements du programme en raison des contingents qui reviennent de droit au préfet et aux collectivités locales (ou à 70 % dans l'hypothèse où les collectivités n'auraient pas apporté de financement au programme sous la forme d'une garantie) ;

– Il a donné la possibilité aux administrations d'apporter un terrain dans le cadre d'un bail emphytéotique au lieu de le céder avec décote. Cela permettra aux administrations de financer le logement social sans perdre la propriété de leurs terrains ;

– Enfin, l'amendement a précisé qu'en cas de cession du contingent d'une administration à l'autre, l'administration bénéficiaire en second devra aussi réserver les logements à ses agents.

\*

\* \*

#### *Article 2 bis (nouveau)*

(art. L. 441-1-8 [nouveau] du code de la construction et de l'habitation)

### **Possibilité pour le maire d'attribuer un logement social à certains agents publics en puisant dans le contingent préfectoral**

**Introduit par la commission**

L'article 2 bis a été introduit par l'amendement CE20 de M. Inaki Echaniz, avec un avis favorable du rapporteur.

Il crée, dans le code de la construction et de l'habitation, un article permettant aux communes de proposer un logement de leur contingent à des agents publics occupant certains emplois prioritaires (dont la liste est fixée par arrêté) et d'obtenir en compensation des droits de réservation équivalents prélevés sur le contingent préfectoral. Les agents publics concernés doivent travailler sur le territoire de la commune mais habiter dans une autre commune.

Cette disposition revient à donner la faculté au maire de loger certains agents publics dont l'emploi est considéré comme prioritaire en puisant dans le contingent de logements sociaux du préfet.

\*

\* \*

### *Article 3*

(art. L. 441-1 du code de la construction et de l'habitation)

## **Extension du régime de gestion « en stock » à certains logements sociaux attribués en raison d'une fonction sensible**

**Adopté par la commission avec modifications**

L'article 3 de la proposition de loi étend le régime dérogatoire de « gestion en stock » aux logements sociaux réservés à certains métiers exposés du secteur public et qui relèvent actuellement du régime de droit commun de la gestion « en flux ».

### **I. L'ÉTAT DU DROIT**

Il existe deux systèmes de réservation des logements sociaux : la gestion « en stock », qui confère au réservataire un droit de proposition d'attributaire sur des logements pré-identifiés, et la gestion « en flux », qui confère un droit de proposition sur une part du flux annuel des logements sociaux remis en location dans un département.

La généralisation du système de gestion « en flux », d'abord prévue par l'article 114 de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018, dite loi « ÉLAN », puis reportée par la loi n° 2022-217 du 21 février 2022, dite loi « 3DS », est pleinement effective depuis le 23 novembre 2023.

Ce système de gestion « en flux » favorise en principe une gestion plus fluide du parc social. Il n'est néanmoins pas toujours adapté à l'attribution de logements de fonction, dans la mesure où les sujétions de service ou la nature de la mission exercée par les agents publics concernés imposent qu'ils habitent à proximité de leur lieu de travail ou, à l'inverse, qu'ils ne puissent pas, pour des raisons de sécurité, habiter dans certains quartiers.

C'est pourquoi l'article L. 441-1 du code de la construction et de l'habitation (CCH) prévoit que certains services puissent continuer, par exception, à gérer « en stock » leur contingent de logements sociaux. Les services de la défense nationale, de la sécurité intérieure et les établissements de santé conservent ainsi un droit d'attribution portant sur des logements identifiés dans les programmes concernés, afin de garantir un accès prioritaire à ces logements pour des fonctionnaires exerçant des missions sensibles.

La rédaction de l'article L. 441-1 du CCH est pourtant trop restrictive, puisqu'elle ne couvre pas certains agents publics ou certains salariés exerçant une mission de service public qui connaissent des contraintes similaires aux fonctionnaires de la défense, de la sécurité ou la fonction publique hospitalière.

C'est le cas notamment des agents de sécurité de la SNCF ou des surveillants de l'administration pénitentiaire qui pourraient, dans le système de gestion « en flux », se retrouver logés dans des immeubles où résident par ailleurs des personnes qu'ils ont pu interpellé ou surveiller.

## **II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ**

L'article 3 de la proposition de loi modifie l'article L. 441-1 du CCH afin d'élargir le périmètre des logements sociaux qui peuvent être attribués selon un système de gestion « en stock ».

Le 1° de l'article 3 ajoute à la liste existante (logements attribués aux personnels des services de la défense, de la sécurité intérieure et de la fonction publique hospitalière) :

– Les logements attribués aux agents des douanes et aux personnels de surveillance de l'administration pénitentiaire ;

– Les logements attribués à leur personnel par les entreprises assurant un service public de transport (comme la RATP).

En cohérence avec le 1°, le 2° de l'article 3 prévoit, par renvoi à un décret, que les organismes HLM filiales d'entreprises assurant un service public de transport en zone tendue puissent contracter des obligations de réservation de logement en gestion de stock.

En pratique, l'extension de la possibilité de prévoir des logements de fonction pour certaines entreprises assurant un service public de transport en zone tendue vise à couvrir en premier lieu les agents de sécurité de la RATP. Cette disposition est de nature à renforcer la protection de ces agents et à améliorer l'attractivité de leurs fonctions, parfois exercées dans des zones urbaines sensibles.

L'article 3 complète donc utilement le dispositif dérogatoire relatif à la gestion en stock, sans remettre en cause l'équilibre général du régime de répartition des logements sociaux fondé sur une logique de flux.

## **III. LES TRAVAUX DE LA COMMISSION**

Outre un amendement rédactionnel (CE36), la commission a adopté l'amendement CE35 du rapporteur, visant à clarifier la rédaction de l'exception « gestion en stock » prévue au trente-neuvième alinéa de l'article L. 441-1 du code de la construction et de l'habitation et que l'article 3 a pour objet de compléter.

\*

\* \*

*Article 3 bis (nouveau)*

(art. L. 423-2 du code de la construction et de l'habitation)

**Exemption de l'obligation de regroupement pour les bailleurs sociaux filiales d'entreprises publiques**

**Introduit par la commission**

L'article 3 bis a été introduit par l'amendement CE23 de Mme Olivia Grégoire, avec un avis de sagesse du rapporteur.

Issu de l'adoption en commission d'un amendement (CE23) de Mme Olivia Grégoire, le nouvel article 3 bis de la proposition de loi crée, à l'article L. 423-3 du code de la construction et de l'habitation, une exception à l'obligation pour les bailleurs sociaux gérant moins de douze mille logements de se regrouper au sein d'une société de coordination, quand ces bailleurs sont des filiales d'entreprises publiques. Ce changement vise à donner davantage de souplesse à ces bailleurs sociaux pour loger notamment des agents exerçant une mission de service public.

\*

\* \*

*Article 4*

(art. L. 152-6-5 [nouveau] du code de l'urbanisme)

**Dérogation aux règles de destination pour permettre la construction de logements sur des parcelles réservées à des équipements publics**

**Adopté par la commission avec modifications**

L'article 4 de la proposition de loi autorise, à titre dérogatoire, la construction de logements sur des parcelles détenues par des personnes publiques normalement destinées à des équipements publics.

## I. L'ÉTAT DU DROIT

Le code de l'urbanisme prévoit que chaque zone d'un plan local d'urbanisme (PLU) est affectée à une ou plusieurs destinations, qui conditionnent la nature des constructions autorisées sur les parcelles concernées.

Les zones affectées à la destination d'« équipements d'intérêt collectif et services publics » (EICSP) au sens des articles R. 151-27 et R. 151-28 du code de l'urbanisme sont réservées à la réalisation d'infrastructures publiques ou d'équipements collectifs (établissements scolaires, hospitaliers, équipements culturels et sportifs...). La construction de logements y est en principe interdite, sauf s'ils sont accessoires à l'équipement principal (logement d'un gardien ou du personnel d'astreinte).

Ce principe vise à garantir la cohérence de l'aménagement du territoire en évitant que des zones destinées à l'intérêt général soient détournées de leur vocation initiale. Toutefois, il n'est pas rare que des emprises appartenant à des universités, des hôpitaux ou des établissements publics disposent d'un foncier inutilisé ou sous-utilisé, qui pourrait accueillir des logements pour des agents publics sans remettre en cause la fonction principale de ces propriétés. Cela concerne aussi bien des terrains à construire que des bâtiments surdimensionnés ou à réhabiliter.

Actuellement, l'affectation à la destination EICSP interdit la réalisation de tels projets, sauf à modifier le PLU à l'issue d'une procédure très longue. Dans les zones tendues, cette rigidité constitue un frein majeur à la mobilisation du foncier public pour héberger du personnel.

## II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

L'article 4 de la proposition de loi introduit dans le code de l'urbanisme un nouvel article disposant que l'autorité compétente pour délivrer le permis de construire ou la déclaration préalable puisse accorder des dérogations aux règles du PLU pour autoriser la construction de logements (permis de construire) ou la reconversion en logements de bâtiments existants (déclaration préalable) situés sur un terrain détenu par une personne publique.

Cette disposition permettra, par exemple, d'implanter un bâtiment résidentiel à destination des agents hospitaliers sur un terrain disponible dans l'enceinte d'un hôpital, ou de réaménager une aile sous-utilisée d'une université pour y loger des enseignants ou des agents administratifs.

Si l'article 4 ne réserve pas expressément ces logements construits à titre dérogatoire aux agents publics (encore moins aux agents publics exerçant une certaine fonction), le dispositif est strictement encadré :

- Le foncier doit être directement détenu par une personne publique ;

– La compétence du maire n'est pas remise en cause : le maire pourra toujours refuser d'accorder l'autorisation ;

– À l'inverse, quand le maire accorde l'autorisation, il ne pourra le faire que « par décision motivée » en « tenant compte de la nature du projet et de la zone d'implantation » ;

– La destination principale de la parcelle (équipements de service public) reste inchangée.

Cette mesure octroie donc au maire une certaine latitude pour déroger de manière circonstanciée aux règles du PLU dans une finalité d'intérêt général, notamment en zone tendue.

### III. LES TRAVAUX DE LA COMMISSION

Outre un amendement rédactionnel du rapporteur (CE37), la commission a adopté l'amendement CE21 de M. Inaki Echaniz, qui avait fait l'objet d'un avis favorable du rapporteur. Ce dernier amendement visait à donner la possibilité au maire autorisant de manière dérogatoire la création de logements sur des parcelles affectées à la destination d'EICSP de soumettre ces logements à la servitude de résidence principale prévue par l'article L. 151-14-1 du code de la construction et de l'habitation.

\*

\* \*

#### *Article 5*

(art. L. 1611-7 et L. 1611-7-1 du code général des collectivités territoriales)

#### **Possibilité donnée aux personnes publiques de déléguer la gestion locative de leurs logements à un mandataire privé**

**Adopté par la commission avec modifications**

L'article 5 de la proposition de loi permet aux personnes publiques de confier à un mandataire privé non seulement la gestion technique, mais aussi la gestion financière de leur parc locatif.

### I. L'ÉTAT DU DROIT

Les employeurs publics comme l'État ou certains établissements hospitaliers possèdent un parc immobilier qu'ils utilisent pour proposer à leurs

agents un logement de fonction dans le cadre d'un contrat régi par le code civil. La gestion de ces logements peut être réalisée en régie directe ou faire l'objet d'un contrat de mandat confié à un opérateur privé.

Cependant, le droit budgétaire et comptable public impose que les opérations financières (encaissement des loyers, paiement des charges d'entretien, gestion des dépôts de garantie, *etc.*) soient effectuées par un comptable public. Le monopole du comptable public limite la possibilité pour les personnes publiques de confier à un acteur privé un mandat de gestion complet, incluant le volet financier. La gestion locative relève pourtant d'un métier spécifique que les employeurs publics n'ont pas forcément vocation à assurer en interne. Ce cadre juridique a notamment posé des difficultés aux Hôpitaux de Paris (AP-HP) quand ils ont voulu, en 2021, conclure un mandat de gestion portant sur un parc de 3 400 logements.

## **II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ**

L'article 5 permet aux personnes publiques propriétaires de logements de confier à un prestataire privé la gestion intégrale, y compris financière, des logements qu'elles mettent en location.

Le 1° de l'article complète le IV de l'article L. 1611-7 du code général des collectivités territoriales, qui comprend la liste des dépenses dont la gestion, par exception, peut être confiée à un organisme privé. Les collectivités territoriales pourront ainsi déléguer la gestion des dépenses relatives aux « immeubles leur appartenant et confiés en gérance ».

Le 2° étend cette possibilité aux établissements publics de santé. Le rapporteur proposera de préciser la rédaction ambiguë du 2°.

## **III. LES TRAVAUX DE LA COMMISSION**

L'article 5 de la proposition de loi a été adopté dans sa rédaction issue de l'amendement CE38 du rapporteur. Cette rédaction a eu pour effet de clarifier la rédaction de l'article et notamment celle de ses derniers alinéas, dont le but est d'étendre aux établissements publics de santé – et non seulement aux collectivités territoriales et aux établissements publics locaux – la possibilité de confier à un prestataire privé la gestion des logements qu'ils mettent en location. La nouvelle rédaction de l'article 5 a également permis de corriger une erreur de référence présente dans le texte initial.

\*

\* \*

*Article 6*

**Demande de rapport sur les modalités de création d'un « Action logement du service public »**

**Adopté par la commission sans modification**

L'article 6 de la proposition de loi demande au Gouvernement la remise au Parlement, dans un délai de six mois, d'un rapport sur la faisabilité et les modalités de la création d'une structure nationale d'appui dédiée à la politique du logement des agents publics.

Ce rapport devrait permettre de fonder une politique du logement ambitieuse et cohérente pour l'ensemble des agents publics.

\*

\* \*

*Article 7*

**Gage financier**

**Adopté par la commission sans modification**

L'article 7 de la proposition de loi gage les dispositions de la proposition de loi en créant une taxe additionnelle à l'accise sur les tabacs et en majorant la dotation globale de fonctionnement ainsi que l'accise sur les alcools, afin d'assurer la recevabilité financière de la proposition au titre de l'article 40 de la Constitution.

\*

\* \*



## EXAMEN EN COMMISSION

*Au cours de sa réunion du mercredi 21 mai 2025 après-midi, la commission des affaires économiques a examiné la proposition de loi visant à améliorer l'accès au logement des travailleurs des services publics (n° 1332) (M. David Amiel, rapporteur).*

**Mme Marie-Noëlle Battistel, présidente.** Mes chers collègues, la proposition de loi sera examinée le 2 juin en séance publique, où elle figurera en quatrième position dans l'ordre du jour fixé par le groupe Ensemble pour la République.

La commission est saisie de trente amendements. Un seul a été déclaré irrecevable au titre de l'article 40 de la Constitution – son adoption aurait eu pour conséquence d'aggraver les charges publiques – et cinq autres l'ont été au titre de son article 45, car leur lien avec les dispositions du texte dont nous sommes saisis était insuffisant. Je rappelle en effet que celui-ci a pour objet l'accès au logement social des travailleurs des services publics, et non l'accession sociale à la propriété ou la rénovation énergétique des bâtiments. Une note sur le champ de la proposition de loi vous a d'ailleurs été adressée, il y a quelques jours.

Ce texte, qui comporte sept articles, a trait à une question importante pour une partie de nos concitoyens, celle de l'accès des agents du service public à un logement adapté. De fait, nombre d'employeurs du secteur public se heurtent à des difficultés pour proposer à leur personnel des logements compatibles avec leur fonction, ce qui peut également compliquer certains recrutements. La proposition de loi vise donc à lever certains obstacles à l'accès des agents publics et des salariés de certaines entreprises publiques à un logement adapté. Le rapporteur reviendra sur la nature et la portée des modifications proposées à cette fin.

**M. David Amiel, rapporteur.** La proposition de loi que nous examinons est issue d'un rapport que j'ai remis au Gouvernement il y a un an – rapport qui se fondait lui-même sur près de 200 auditions d'acteurs du logement, d'organisations syndicales, de collectivités locales, d'employeurs hospitaliers et d'administrations d'État –, dont l'objet était d'identifier les leviers à actionner pour améliorer la situation d'un certain nombre d'agents publics de première ligne – soignants, agents des collectivités locales, jeunes enseignants, policiers, surveillants pénitentiaires... – qui, dans de très nombreuses zones du territoire – grandes villes, départements frontaliers et régions touristiques, où la pression foncière est intense – ne parviennent plus à se loger.

Certes, ces travailleurs pâtissent d'une pénurie générale de logements abordables dans ces territoires. Mais les spécificités du secteur public justifient que nous prenions des mesures adaptées. Ces spécificités sont liées, d'une part, à

l'absence d'une organisation comparable à celle d'Action logement dans le secteur privé, d'autre part, à l'urgence de la menace que les difficultés d'accès au logement font peser sur le fonctionnement des services publics en empêchant les employeurs publics de recruter ou de fidéliser leurs agents.

Or, les initiatives prises par les administrations, les entreprises publiques et les organisations syndicales pour proposer des solutions concrètes et innovantes sont entravées par des freins législatifs. L'objet de la proposition de loi est donc de les lever, sans opposer – j'y insiste – les travailleurs les uns aux autres. Ainsi les mesures qui vous sont soumises visent-elles à soutenir la production de logements supplémentaires et non, par exemple, à changer l'ordre d'attribution des logements sociaux dans une file d'attente.

L'article 1<sup>er</sup> tend à augmenter l'offre de logements de fonction pour les agents publics, en permettant de les produire sous le statut du logement social. Concrètement, l'employeur public qui apporterait des financements supplémentaires aux bailleurs sociaux dans le cadre d'une convention de réservation disposerait d'un parc de logements qu'il pourrait proposer à ses agents à raison de leur fonction et que ceux-ci rendraient s'ils venaient à changer de métier ou à quitter la fonction publique, pour en faire bénéficier leurs successeurs.

Cette possibilité est d'ores et déjà prévue à l'article L. 442-7 du code de la construction et de l'habitation mais elle est réservée à l'État : le secteur hospitalier, les collectivités locales et les entreprises publiques ne peuvent pas en bénéficier. Nous proposons donc d'étendre le champ de cet article et de moderniser sa rédaction pour tenir compte de l'évolution du mode de financement du parc social tout en renforçant l'information et la protection des locataires concernés.

L'article 2 a pour objet d'inciter les administrations à céder du foncier avec décote, moyennant quoi elles pourraient disposer plus facilement de logements pour leurs agents dans le parc du bailleur concerné. Il est également prévu que l'administration participant à une opération de ce type puisse céder ses droits de réservation à une autre administration qui en aurait davantage besoin.

L'article 3 vise à exclure de la gestion « en flux » instaurée par la loi du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (Elan) les réservations de certains logements sociaux attribués à des personnels exerçant des fonctions particulièrement sensibles. En effet, une telle gestion ne permet plus aux employeurs, privés comme publics, de déterminer précisément la localisation du logement qu'ils réservent auprès du bailleur social. La loi prévoit d'ores et déjà des exceptions à cette règle : les secteurs de la défense nationale ou de la sécurité intérieure continuent de bénéficier de la gestion « en stock ». Les employeurs peuvent donc choisir précisément les lieux où ils souhaitent réserver des logements et éviter ainsi qu'un policier, par exemple, ne soit logé à proximité immédiate de sa zone d'intervention.

Nous proposons d'étendre ce régime aux personnels des douanes et de surveillance de l'administration pénitentiaire, qui sont confrontés aux mêmes difficultés que les forces de sécurité intérieure, ainsi qu'aux agents participant à un service public de transport, pour qu'ils puissent être logés au plus près de leur lieu de travail.

L'article 4 tend à faciliter la construction de logements sur des parcelles réservées à des équipements publics, dans le prolongement des travaux que nous avons conduits sur la proposition de loi de M. Daubié. En effet, actuellement, la reconversion de ce foncier en logements impose une modification du plan local d'urbanisme (PLU). Nous proposons donc qu'elle puisse se faire par dérogation au PLU, étant entendu que la collectivité locale conserve le pouvoir d'autoriser ou non une telle conversion.

L'article 5 a pour objet de permettre à une personne publique de déléguer à un mandataire privé la gestion technique et financière de son parc locatif. Le droit impose actuellement que les opérations financières soient effectuées par un comptable public, mais la gestion locative relève d'un métier spécifique que les employeurs publics n'ont pas forcément vocation à exercer entièrement en interne. Ils délèguent donc cette gestion, mais partiellement. Aussi proposons-nous d'étendre aux hôpitaux et aux collectivités locales la dérogation au principe du monopole du comptable public dont bénéficie d'ores et déjà l'État.

Par l'article 6, nous proposons que le Gouvernement remette au Parlement un rapport sur la création d'un Action logement du secteur public. Il s'agit, dans mon esprit, non pas de créer une nouvelle agence, mais d'insister sur la nécessité d'élaborer une stratégie pour le logement des agents publics – qui manque cruellement –, de partager les bonnes pratiques, de mutualiser certains projets, d'assurer le suivi des dépenses. Nous avons eu avec les organisations syndicales des échanges très riches à ce sujet. Cette avancée est très attendue.

Quant à l'article 7, il a trait au gage.

**Mme Marie-Noëlle Battistel, présidente.** Nous allons entendre à présent les représentants des groupes.

**M. Frédéric Falcon (RN).** Nous sommes saisis d'une énième proposition de loi qui donne l'illusion que le Gouvernement agit, mais qui refuse, une fois de plus, de s'attaquer aux causes profondes de la crise du logement, en évitant soigneusement les sujets essentiels : l'insécurité dans le parc social, la perte de confiance des élus locaux, l'absence de priorité nationale et l'absence d'ambition en matière d'accession sociale à la propriété. Cette réforme est superficielle alors que le mal est structurel.

Le nombre de ménages demandeurs d'un logement social a atteint 2,4 millions tandis que l'offre disponible n'excède pas 425 000 logements par an. Quant à l'offre locative dans le parc privé, elle s'est littéralement effondrée, sous l'effet notamment de normes contraignantes, telles que le diagnostic de performance

énergétique (DPE) ou l'objectif zéro artificialisation nette (ZAN). Ainsi, à Paris, l'offre a baissé de 75 % en trois ans, ce qui affole même l'équipe de Mme Hidalgo – c'est dire !

Vous avez organisé la pénurie, laquelle entraîne une inflation des loyers qui incite les Français à se tourner davantage vers le logement social. Mais même face à la réalité des chiffres, qui pourtant vous obsèdent, vous êtes incapables de vous remettre en question. Cela devient grave, voire pathologique.

Le Gouvernement refuse ainsi de s'attaquer au problème de la délinquance qui gangrène le parc social. Les trafiquants de drogue et autres délinquants continuent d'occuper en toute impunité des logements sociaux, souvent au détriment de familles honnêtes, dans le besoin. Il est impératif d'expulser systématiquement les délinquants condamnés et de les exclure du dispositif du droit au logement opposable (Dalo), afin de restaurer l'ordre et la sécurité dans ces quartiers.

Il convient également d'instaurer une priorité nationale dans l'attribution des logements sociaux. Les citoyens français qui ont contribué par leurs impôts et leurs cotisations doivent être prioritaires dans l'accès à ces logements. Il s'agit de rétablir une justice sociale et de répondre aux attentes de nos concitoyens.

Enfin, il est crucial de lancer un grand programme d'accession sociale à la propriété. Devenir propriétaire est un vecteur d'intégration, de stabilité et de transmission. En facilitant l'accès à la propriété des ménages modestes, on favorise leur autonomie et la responsabilisation des individus, mais aussi l'assimilation, nous y insistons, de nos compatriotes d'origine étrangère qui souhaitent s'enraciner en France.

Il est temps de cesser de recourir à des rustines et d'en finir avec les effets d'annonce. Il faut une réforme courageuse au service des Français. Vous verrez que le retour de l'ordre et l'instauration de la priorité nationale couplée à l'accession sociale à la propriété mettront fin à bien des réticences exprimées par les maires frileux à l'idée de construire du logement social.

Malgré ce constat alarmant, nous voterons pour la proposition de loi.

**M. David Amiel, rapporteur.** J'ai du mal à comprendre que l'on ne fasse pas la distinction entre le débat général sur la politique du logement et les enjeux prioritaires dans ce domaine, notamment celui qui fait l'objet de la proposition de loi.

**M. Antoine Armand (EPR).** Monsieur le rapporteur, je tiens à saluer le travail que vous avez accompli dans le cadre de la mission qui vous avait été confiée par un précédent gouvernement sur la question du logement des agents publics. Vous vous êtes rendu à cette occasion dans le plus beau département de France, à Annecy, pour étudier la problématique de la crise du logement, laquelle prend un tour catastrophique quand se conjuguent deux phénomènes : d'une part, la pénurie

de constructions dans des territoires soumis à une pression touristique, foncière et frontalière ; d'autre part, le décrochage du pouvoir d'achat des agents publics dans ces territoires.

Le logement y est la clé de la rémunération et du recrutement des agents publics, donc de l'accès à des services publics de qualité. De fait, ceux que nous applaudissons hier – enseignants, soignants, policiers... – ne peuvent littéralement plus habiter dans un département comme la Haute-Savoie, dans certains territoires littoraux ou de grandes agglomérations. Nous leur devons une réponse.

Or, la proposition de loi est une des solutions les plus fortes que nous ayons apportées, depuis au moins une décennie, au problème d'accès au logement social des agents publics, car elle favorise l'augmentation du volume de logements sociaux en incitant les employeurs publics à construire pour leurs agents, tout en traitant les questions de la cessation d'activité et de la gestion des droits de réservation (en flux ou en stock).

Pour ces différentes raisons, le groupe Ensemble pour la République soutiendra cette proposition de loi.

**M. David Amiel, rapporteur.** Merci pour votre soutien et pour votre engagement dans ce domaine. Je me suis en effet rendu dans votre circonscription, à Annecy, où j'ai rencontré des agents hospitaliers et les élus locaux de Haute-Savoie auteurs d'un livre blanc sur le logement, dont vous vous êtes fait l'écho, au sein de notre groupe, auprès des députés qui s'intéressent à cette question. De fait, les problèmes d'accès au logement social que rencontrent les agents hospitaliers d'Annecy se retrouvent à Paris ou à Lyon. C'est la raison pour laquelle nous entendons œuvrer, par cette proposition de loi, en faveur de l'ensemble des agents publics par l'augmentation de l'offre de logements.

**M. François Piquemal (LFI-NFP).** Avant-hier, *La Croix* consacrait sa une aux 855 personnes sans abri mortes en 2024. Ainsi, chaque jour, plus de 2 personnes meurent dans la rue, dans un pays qui compte 3,1 millions de logements vacants. En 2017, elles étaient 511 ; leur nombre aura donc augmenté de 40 % sous la présidence de M. Macron, qui avait pourtant promis zéro sans-abri. Ce chiffre doit être mis en relation avec la hausse de 58 % du nombre des expulsions locatives depuis 2017, mouvement qui s'est accéléré l'an dernier, après l'entrée en vigueur de la loi antilocataires du triste M. Kasbarian.

Face à une telle situation, on s'attendait à une prise de conscience de la Macronie car, si le nombre des sans-abri morts et des expulsions augmente, celui de la construction de logements publics a baissé de 30 % depuis 2017. Or est-il question, dans cette proposition de loi, de la relance de la construction et de la rénovation du parc public ? Non !

Une fois de plus, vous passez à côté de la solution. Néanmoins, vous soulevez un véritable problème. Oui, de nombreux agents publics rencontrent de grandes difficultés pour se loger à proximité de leur lieu de travail. Mais cette

situation s'explique par le démantèlement de la politique de soutien au logement de ces agents, par l'envolée du prix des loyers et par le fait que des délinquants multirécidivistes, qui s'en vantent, ne respectent pas la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU). Pourtant, aucune des mesures du texte ne traite de ces questions.

Nous défendrons donc des amendements, dans lesquels nous reprenons notamment la proposition des syndicats de créer une structure équivalente à celle d'Action logement pour l'ensemble de la fonction publique.

**M. David Amiel, rapporteur.** Je remercie M. Piquemal de souligner que la proposition de loi aborde un véritable problème et je regrette, de ce fait, qu'il refuse d'examiner les différentes solutions possibles, à l'exception de la création d'un Action logement du secteur public – dont l'idée avait émergé de mes discussions avec les organisations syndicales, conscientes de la nécessité d'avancer de manière pragmatique –, mentionnée à l'article 6.

En revanche, je ne peux pas le laisser dire que la proposition de loi ne vise pas à encourager la construction. Elle a précisément pour objet de soutenir le développement de logements neufs en faveur des agents publics. Elle ne traite certes pas de l'ensemble de la politique du logement : elle vise à apporter une solution ciblée à un problème ciblé.

Quoi qu'il en soit, votre position est emblématique de l'attitude de votre groupe, qui en vient à s'opposer à un texte qui vise à augmenter le nombre des logements sociaux à destination des agents publics.

**M. Inaki Echaniz (SOC).** Votre proposition de loi, comme celle de M. Jean brun auparavant, traduit d'abord l'échec de huit années de macronisme en matière de logement. Faute d'avoir produit suffisamment de logements accessibles et bien situés dans le parc privé comme social, vous proposez de réguler la pénurie.

Faciliter le logement des agents publics est évidemment une nécessité et une priorité, compte tenu de la crise du logement et du manque d'attractivité de certains emplois publics – n'oublions pas, à cet égard, les agents de statut privé qui exercent une mission de service public essentiel.

Toutefois, en l'état, les solutions proposées ne sont pas adaptées. Au-delà du cas spécifique des logements de fonction justifiés par une sujétion particulière, il n'est pas souhaitable de subordonner l'attribution d'un logement à un emploi. Ce lien de subordination est particulièrement dangereux, compte tenu des enjeux électoraux, lorsqu'il s'agit d'agents communaux. Du reste, dans le secteur privé, les organisations patronales, notamment le Medef, y sont largement opposées.

Cet élément peut peser sur le choix de sa mutation par un agent, au détriment de certains besoins. Il représente un risque pour les agents publics, qui pourraient perdre dans le même temps leur emploi et leur logement et dont la famille serait affectée par la rupture brutale d'un bail sans solution concrète de relogement. Il est

prévu qu'un décret définisse les situations dans lesquelles l'agent peut conserver son logement en cas de cessation de ses fonctions, et c'est heureux, car 7 % des agents publics changent d'établissement chaque année.

Il nous semblerait plus proportionné de circonscrire le périmètre de l'article 1<sup>er</sup> aux seuls métiers essentiels pour lesquels la mobilisation et la fluidification du contingent se justifient. Nous sommes prêts à y réfléchir en vue de la séance publique, le temps nous ayant manqué pour déposer des amendements au stade de l'examen en commission.

Concernant l'article 2, nous pouvons souscrire à la volonté d'optimiser les droits de réservation obtenus dans le cadre d'opérations de mobilisation du foncier public, mais il faut tenir compte des droits des autres réservataires, sous peine de pénaliser le financement des projets, donc leur réalisation. Plutôt que de répartir les contingents de l'État en fonction du patrimoine foncier, inégal, des ministères, mieux vaudrait favoriser les métiers en tension et essentiels.

Quant à la gestion en stock des réservations de logements sociaux que l'article 3 vise à étendre, nous craignons qu'elle rigidifie le parc de logements et amplifie la difficulté à proposer des logements en adéquation avec le profil des agents demandeurs. La gestion en flux offre davantage de souplesse aux bailleurs. Il serait donc nécessaire d'évaluer l'impact de cette disposition sur l'occupation du parc.

Vous ne pouvez pas, d'un côté, balayer d'un revers de main les solutions proposées par la gauche, notamment la diminution de la réduction de loyer de solidarité (RLS) ou la revalorisation des salaires des agents publics et, de l'autre, vous émouvoir des difficultés que rencontrent nos concitoyens pour se loger. Nous partageons votre objectif, pourvu qu'il soit mieux délimité. Nous sommes prêts à travailler d'ici à la séance publique.

**M. David Amiel, rapporteur.** L'article 1<sup>er</sup>, qui est probablement le plus important du texte, a pour objet, en résumé, de réaliser des logements de fonction sous le statut du parc social. En effet, non seulement l'achat d'un droit de réservation au sein du parc social coûtera environ dix fois moins cher à l'employeur que l'achat d'un logement sur le marché libre, mais les loyers du parc social sont moins élevés que ceux du parc privé. Cette disposition ne changera rien pour les agents publics qui louent un logement du parc social par la voie ordinaire. Il s'agit de logements supplémentaires qui contribueront à étendre le parc de logements de fonction.

J'entends ce que vous dites à propos des métiers essentiels : c'est tout l'enjeu de cet article. Nous débattons du point de savoir si la liste qui les recense doit figurer dans la loi ou s'il faut s'en remettre aux employeurs et aux organisations syndicales.

**M. Thibault Bazin (DR).** Notre pays traverse une crise du logement d'une ampleur sans précédent. Dans de très nombreux territoires, le logement privé est

devenu, pour beaucoup, inaccessible et le logement social est insuffisamment disponible.

Cette crise est d'autant plus préoccupante qu'elle affecte ceux qui servent la République au quotidien : enseignants, policiers, infirmiers... En 2023, 20 % seulement des 105 000 demandes de logement déposées par des agents de l'État ont pu aboutir. Ainsi, chaque année, quatre agents publics sur cinq restent sans solution de logement adaptée.

L'accès au logement est un enjeu majeur pour l'attractivité de la fonction publique et un facteur déterminant pour permettre à l'État, aux collectivités et aux hôpitaux de recruter et de fidéliser leurs agents, notamment dans les territoires les plus tendus ou les plus isolés. Il y va de l'équité territoriale mais aussi de la continuité et de l'efficacité de l'action publique car, lorsque les agents ne parviennent pas à se loger près de leur lieu de travail, leurs conditions de vie se dégradent, en raison de temps de trajet toujours plus longs : les postes, alors, deviennent vacants, les recrutements échouent et les vocations s'éteignent.

La proposition de loi apporte des solutions concrètes à ces problèmes : accroissement des droits de réservation de logements sociaux pour les travailleurs du service public, extension des exceptions à la gestion en flux à des métiers soumis à de fortes contraintes opérationnelles, autorisation simplifiée pour la construction de logements sur le foncier public et ouverture d'une réflexion sur la création d'un Action logement du secteur public. Le groupe Droite républicaine soutiendra donc pleinement ce texte.

Il est en effet indispensable d'offrir à nos agents publics des solutions concrètes pour renforcer les conditions d'une action publique efficace et garantir l'égalité entre les territoires. Mais, nous le disons avec force, ce que nous faisons pour les agents publics, nous devons, demain, le garantir à l'ensemble des travailleurs, comme nous l'avons proposé dans le cadre de notre niche. Car le logement n'est pas un bien comme un autre : c'est un besoin fondamental, un facteur de cohésion nationale et un pilier du pacte républicain.

**M. David Amiel, rapporteur.** Il y va, vous l'avez dit, de l'égalité entre les territoires et de l'égalité d'accès aux services publics. Ceux que l'on appelait durant la crise sanitaire – et que l'on devrait continuer d'appeler – les « travailleurs essentiels » appartiennent, c'est vrai, autant au secteur public qu'au secteur privé. Mais l'état du droit est différent dans l'un et l'autre de ces secteurs, ne serait-ce qu'en raison de l'existence d'Action logement dans le secteur privé. C'est pourquoi le texte se concentre sur le secteur public. Néanmoins, vous avez raison, il nous faudra poursuivre nos travaux et nous pencher sur la situation des travailleurs du secteur privé.

**M. Mickaël Cosson (Dem).** La proposition de loi visant à améliorer l'accès au logement des travailleurs des services publics soulève des enjeux importants. Il est indéniable que le secteur du logement social connaît bien des difficultés, qui

affectent notamment les agents du secteur public. Leurs conditions de travail peuvent être atypiques ; leurs horaires sont parfois décalés. En outre, ils ne bénéficient pas du dispositif Action logement. Ces facteurs sont autant d'obstacles à l'accès au logement et nuisent à l'attractivité de ces métiers. La proposition de loi cherche à apporter des solutions ciblées à ces problématiques, ce qui est louable.

L'un des points-clés du texte est la clarification des conditions de fin de bail pour les employés du secteur public qui changent d'emploi. Cette mesure est susceptible de faciliter la rotation au sein du parc social et, ainsi, d'augmenter l'offre de logements disponibles. Il est essentiel de prévoir un accompagnement renforcé des locataires, pour leur épargner toute sortie brutale du parc social, et d'instituer des dispositifs de transition afin d'assurer la continuité du parcours résidentiel de ces travailleurs.

Par ailleurs, la disposition visant à augmenter l'acquisition de droits de réservation par les administrations qui cèdent leur foncier disponible pour la construction de logements sociaux est de nature à encourager la production de ces logements. De même, la possibilité de cibler l'emplacement des logements pour les agents exerçant des fonctions techniques, liées notamment à la sécurité, et des métiers essentiels comme ceux relatifs à la santé ou à l'aide à domicile, constitue une reconnaissance des spécificités de leur profession et peut contribuer à améliorer leur qualité de vie.

Enfin, la simplification de la procédure relative à la construction de logements sur des sites affectés à des équipements publics et la clarification des modalités d'externalisation de la gestion locative sont susceptibles d'optimiser l'utilisation du foncier public et d'améliorer l'efficacité de la gestion du parc locatif.

Nous évoquons souvent la question de l'attractivité des métiers essentiels, notamment dans les domaines de la santé ou des services à domicile – je pense, par exemple, aux ripeurs, aux aides à domicile ou aux enseignants –, qui sont pour la plupart concentrés dans des espaces urbains denses. De plus en plus souvent, des personnes renoncent à occuper un emploi faute d'avoir trouvé un logement. Quant aux agents de la fonction publique, s'il est très rare qu'ils perdent leur poste, il est encore plus rare qu'ils parviennent à trouver un logement à proximité de leur lieu de travail.

Nous appuyerons la proposition de loi qui, certes, ne répond pas à tout mais qui contient des avancées satisfaisantes, de nature à améliorer l'accès au logement des travailleurs des services publics. Pour que son application soit équilibrée, nous devons veiller à ce que l'on prenne en compte les spécificités des territoires et les besoins des travailleurs concernés. Le groupe Démocrates sera donc favorable à l'adoption d'amendements visant à renforcer l'impact social et territorial du texte.

**M. David Amiel, rapporteur.** Vous avez raison d'insister sur la protection des locataires des futurs logements de fonction. Il s'agit bien, j'y insiste, de proposer des logements de fonction supplémentaires et non de remettre en cause le droit au

maintien dans les lieux – auquel nous sommes tous attachés – qui s’applique à l’immense majorité du parc social et des agents publics. Ceux-ci ont aujourd’hui accès au logement social et continueront à y accéder par la voie ordinaire. Toutefois, le droit existant, qui permet, pour la seule fonction publique d’État, de créer des logements de fonction sous le statut du parc social, n’est pas assez protecteur des locataires, ce à quoi je m’emploie à remédier. C’est une condition *sine qua non* si l’on veut encourager ces initiatives dans les fonctions publiques hospitalière et territoriale.

**M. Thomas Lam (HOR).** Notre pays traverse une crise du logement d’une ampleur inédite, face à laquelle nos agents publics sont en première ligne. En 2023, quatre agents de l’État sur cinq ayant formulé une demande de logement n’ont pu obtenir satisfaction. Des enseignants, des policiers, des soignants peinent à se loger à proximité de leur lieu de travail.

La situation est particulièrement préoccupante dans les zones tendues, notamment en Île-de-France. Dans ma circonscription, à Asnières et à Colombes, la pression foncière, les loyers élevés, la saturation du parc social et le manque de logements intermédiaires rendent très difficile l’installation de nos agents publics. Cette réalité a des conséquences concrètes : des postes non pourvus, des recrutements abandonnés et, en conséquence, des services publics fragilisés.

Le logement est devenu un facteur structurant de l’attractivité de la fonction publique. Il est de notre responsabilité de garantir aux agents publics des conditions de vie leur permettant d’accomplir leur mission avec engagement et sérénité. C’est un enjeu majeur d’égalité territoriale, mais aussi de continuité et d’efficacité de l’action publique.

La proposition de loi s’inscrit dans la continuité de la stratégie volontariste déployée par le Gouvernement depuis 2023 et actuellement appliquée avec détermination par le ministre Laurent Marcangeli. Elle traduit une volonté politique que nous partageons : mieux loger les agents pour mieux servir les Français.

Pour y parvenir, elle s’appuie sur des mesures concrètes : permettre aux administrations d’augmenter leurs droits de réservation en cas de cession de terrain avec décote, élargir les dérogations au principe de gestion en flux pour répondre aux besoins spécifiques des métiers de la sécurité et du transport public, simplifier la construction de logements sur le foncier public afin d’agir plus rapidement dans les zones où la pression est la plus forte et ouvrir la réflexion sur la création d’un Action logement du secteur public afin de rapprocher les droits des agents publics de ceux dont bénéficient les salariés du privé.

Le groupe Horizons et indépendants soutiendra ce texte avec détermination car il fait plus que répondre à une urgence : il renforce les conditions d’une action publique efficace au service de tous les territoires. Nous y voyons une avancée attendue, pragmatique et équilibrée, à la hauteur des enjeux que nous partageons collectivement. Ce texte marque une étape importante mais, nous le savons, le

chantier reste vaste. L'accès au logement abordable pour tous doit demeurer notre priorité tant il conditionne l'équilibre de nos territoires, le quotidien de millions de nos concitoyens mais aussi et surtout notre cohésion nationale.

**M. David Amiel, rapporteur.** La proposition de loi ne constitue en effet qu'une des facettes de la politique que l'on doit mener pour rendre le logement abordable mais aussi pour renforcer l'attractivité de la fonction publique, qui subit depuis plusieurs années une grave crise aux origines diverses. Pour avoir échangé avec le ministre Laurent Marcangeli, à l'occasion d'un déplacement à l'hôpital Saint-Antoine, à Paris, il y a quelques jours, je peux témoigner de son engagement en la matière. La question du logement appelle des modifications législatives mais aussi une réorganisation et une action volontaire de l'État employeur et du Gouvernement.

**M. Stéphane Peu (GDR).** Je ne peux pas aborder ce débat sans relever, au préalable, que le logement est sans doute la partie la plus catastrophique du bilan de la Macronie. Comme l'attestent les chiffres, nous sommes revenus au volume de construction de logements de 1991, année de la grande crise immobilière consécutive à la guerre du Golfe. On n'a jamais connu une telle faiblesse du niveau de construction depuis lors. Mais à la différence de 1991, où sévissait une crise internationale, nous subissons aujourd'hui les conséquences des choix politiques illustrés par la loi Elan, la ponction sur les bailleurs sociaux, les dispositions de plusieurs lois de finances, la rétraction d'Action logement, *etc.* J'espérais que vous présenteriez une grande loi pour corriger tout cela, au lieu de quoi on nous propose une succession de petits textes au champ limité qui essaient de rectifier les choses à la marge.

S'il y avait une mesure à prendre en faveur du logement des agents publics, ce serait de faire bénéficier les fonctionnaires des trois fonctions publiques d'un dispositif comparable à Action logement, qui est applicable aux salariés du secteur privé. Autrement dit, l'article 6 de la proposition de loi devrait prendre la forme d'une mesure à part entière, plutôt que celle d'une demande de rapport.

Action logement se finance par les cotisations sociales versées par les employeurs et les salariés, ce qui confère à l'avantage procuré par cet organisme le caractère d'un salaire différé. Ce modèle permettrait de répondre de manière massive aux besoins en logement des fonctionnaires. C'est une mesure que je propose depuis dix ans et qui figurait parmi les propositions que nous avons faites, avec Mickaël Cosson, dans un rapport d'information de 2024 sur l'accès à un logement digne et la réalisation d'un parcours résidentiel durable.

Cela étant, nous allons adopter, comme toujours, une démarche pragmatique et essayer d'améliorer le texte. Je ne suis pas opposé à la gestion en stock, ni à la possibilité de déroger au PLU. En revanche, notre groupe sera intransigeant au sujet du lien que vous proposez d'établir entre logement et contrat de travail. On peut occuper un logement de fonction lorsqu'on est soumis à des contraintes spécifiques, tel que le travail de nuit ou la disponibilité en cas d'urgence,

mais on ne peut pas subordonner le logement au travail – on imagine sans peine les risques qu’une telle mesure ferait courir.

**M. David Amiel, rapporteur.** Le point commun avec 1991 est le niveau très élevé des taux d’intérêt. Or, le taux d’intérêt est un déterminant majeur de la capacité des bailleurs sociaux et des acteurs privés à investir, et de l’aptitude des ménages à emprunter pour acheter un bien immobilier. Nous subissons cette crise depuis trois ans.

**Mme Marie-Noëlle Battistel, présidente.** Nous en venons aux interventions individuelles, en l’occurrence à celle de M. Echaniz.

**M. Inaki Echaniz (SOC).** Nous n’avons pas eu d’explications sur l’utilité de la RLS ; une grande partie de vos troupes reconnaît que cette mesure était une mauvaise idée.

Un fonctionnaire qui quitte ses fonctions pour aller travailler dans le privé – à l’image d’une infirmière qui passe d’un hôpital public à un établissement privé – continue à occuper le logement qui lui a été attribué : tel est l’un des arguments employés pour justifier la nécessité de ce texte. Pouvez-vous nous indiquer le nombre de personnes qui occupaient un logement au titre de leurs fonctions et qui ont dû ensuite le quitter ?

**M. David Amiel, rapporteur.** Non, je ne dispose pas de ce chiffre car, pour reprendre l’exemple que vous avez cité, ce dispositif n’existe pas dans la fonction publique hospitalière. Actuellement, un hôpital ne peut pas proposer de logements de fonction sous le statut du parc social. Notre objectif est d’offrir cette possibilité. Il n’y aura, en aucun cas, de subordination générale du statut du logement au contrat de travail. Une infirmière ayant accès au logement social, quel que soit le contingent duquel il relève – cela peut être, par exemple, celui de la collectivité – conservera exactement les mêmes droits qu’aujourd’hui. Je propose simplement de créer une voie supplémentaire, plus rapide – puisqu’elle relèvera du contingent de l’employeur qui investit – d’accès au logement social. En contrepartie, une clause de fonction s’appliquera : lorsque la personne quittera ses fonctions, le logement sera attribué à un autre agent.

**Article 1<sup>er</sup>** (article L. 442-7 du code de la construction et de l’habitation) : *Encadrement et extension de la clause de fonction applicable dans le parc social*

*Amendements de suppression CE16 de M. Inaki Echaniz, CE26 de M. Stéphane Peu et CE29 de M. François Piquemal*

**M. Inaki Echaniz (SOC).** Nous sommes confrontés à une insuffisance de logements sociaux. Or, plutôt que de construire des logements, autrement dit d’augmenter la taille du gâteau, vous faites le choix de le répartir différemment en en donnant un peu plus à certains et moins à d’autres : cela se fera au détriment de la femme de ménage ou de la famille nombreuse qui a besoin du même logement.

Nous avons tous envie de mieux loger les fonctionnaires et les agents publics mais votre dispositif revient à gérer la pénurie.

En outre, il soulève des questions sur la mobilité des agents, pas seulement entre les administrations. Ainsi, une infirmière décidant, pour des raisons personnelles ou professionnelles – en raison d'un conflit avec son chef de service, par exemple – de quitter l'hôpital public où elle est employée pour rejoindre un autre hôpital public dans une ville ou un département voisin perdrait son logement alors qu'elle demeure une agente de la fonction publique hospitalière. Cela montre la nécessité de revoir le lien unissant le contrat de travail et l'attribution du logement.

**M. Stéphane Peu (GDR).** Je partage les arguments de M. Echaniz. Pour avoir été longtemps bailleur social, je peux vous dire qu'il existe beaucoup d'autres solutions. À titre d'exemple, dans mon secteur, l'hôpital prenait à bail un certain nombre de logements qui étaient affectés aux agents en fonction des contraintes de service. Lorsque la personne partait ou changeait d'établissement, elle conservait le logement ; on redonnait un autre logement à l'hôpital, qui en payait le loyer. Lier le logement au contrat de travail n'est pas la bonne solution, pour les raisons qui ont été dites. Je préfère que les logements soient attribués par une commission d'attribution que par le DRH d'une boîte car, dans ce dernier cas, tous les biais sont possibles.

**Mme Anaïs Belouassa-Cherifi (LFI-NFP).** Cet article permettrait au bailleur de mettre fin au bail d'un agent public dès qu'il change de poste : autrement dit, une fin de contrat de travail, pour vous, équivaut à une fin de bail. Nous sommes absolument opposés au fait que le logement – qui est un besoin fondamental et un droit essentiel – soit conditionné au contrat de travail. Par ce texte, vous allez précariser les agents publics. C'est une dérive dangereuse, en ce qu'elle confère à l'employeur la faculté d'exercer une pression sans limite sur la vie de l'employé et de ses proches. La proposition de loi fait un amalgame complet entre le logement proposé par l'employeur et le logement attribué en raison d'une nécessité absolue de service, plus communément appelé « logement de fonction », dont le droit actuel définit les règles d'attribution. Elle crée de l'insécurité dans le parcours résidentiel des travailleurs, d'autant plus que l'article renvoie au décret le soin de définir les exceptions à son application.

**M. David Amiel, rapporteur.** Si ma proposition de loi avait eu pour objet d'opposer les publics, par exemple les travailleurs du secteur privé ou les familles précaires aux agents publics, je ne vous aurais pas soumis ce dispositif : j'aurais proposé, par exemple, d'augmenter la part revenant de droit à la fonction publique d'État – qui est actuellement de 5 % – et d'attribuer une fraction des logements sociaux aux fonctions publiques territoriale et hospitalière. Ce faisant, j'aurais réduit le nombre de logements disponibles pour les autres publics, qui en ont tout autant besoin. Je vous propose quelque chose de très différent, à savoir d'augmenter le volume global de logements.

Vous dites que l'on subordonne le logement au contrat de travail mais cela renvoie à une question plus générale, qui est celle de savoir si l'on est pour ou contre les logements de fonction. Ces derniers n'ont évidemment pas vocation à se substituer aux logements de manière générale, mais considère-t-on qu'ils peuvent présenter une utilité ? Si l'on répond par la négative, il faut supprimer la possibilité qui est offerte actuellement aux employeurs publics – à l'image d'un certain nombre d'hôpitaux, du ministère des armées, etc. – de posséder des appartements, qu'ils attribuent à leurs agents au titre des fonctions qu'ils exercent. Si l'on estime, au contraire, que ces logements peuvent être utiles, il est préférable qu'il s'agisse de logements sociaux : en effet, cela coûtera beaucoup moins cher à l'employeur public – qui n'aura pas à acheter de logements en propre – et à l'agent, qui s'acquittera d'un loyer réduit. Avis défavorable.

**M. Frédéric Weber (RN).** Tout ce qui peut améliorer l'accès au logement des travailleurs des services publics va dans le bon sens. Il est des secteurs, comme les zones frontalières avec le Luxembourg ou la Suisse, où ces problématiques sont exacerbées. À titre d'exemple, dans ma circonscription, il est très difficile de maintenir les effectifs au commissariat de Mont-Saint-Martin, ainsi que dans les hôpitaux et les écoles, ce qui affecte l'ensemble de la société. Les amendements de suppression ne sont pas raisonnables. Il faut se préoccuper de l'intérêt de la population, qui se sent oubliée.

**M. Mickaël Cosson (Dem).** On ne ferait guère avancer les choses en adoptant ces amendements. Il a été question de la fin du contrat de travail mais, dans la fonction publique, il s'agit plutôt, généralement, d'une mutation vers un autre service public. Peut-être faudrait-il réfléchir à la possibilité de maintenir un fonctionnaire dans son logement lorsqu'il accède à un autre service public dans le même bassin de vie.

**M. Inaki Echaniz (SOC).** Monsieur le rapporteur, êtes-vous prêt, d'ici à la séance, à vous inscrire dans une logique de coconstruction et à retravailler l'article pour circonscrire le périmètre des administrations concernées et le champ territorial de la mesure ? En effet, la rédaction actuelle est beaucoup trop large et touche des secteurs qui n'en ont pas forcément besoin. Il conviendrait de concentrer le dispositif sur les fonctions essentielles.

**M. David Amiel, rapporteur.** Cet article vise bien les métiers essentiels. J'ai du mal à croire que des employeurs publics consentiraient à acquérir des droits de réservation, qui représentent un investissement substantiel, pour des fonctions non essentielles. L'intérêt du dispositif, pour l'employeur public, est de recruter ou de fidéliser des agents qui travaillent dans des métiers en tension et qui ne parviennent plus à se loger – ce qui les conduit souvent à jeter l'éponge ou à aller travailler dans le secteur privé.

À ce stade de mes travaux, je n'ai pas trouvé le moyen d'identifier ces métiers essentiels sans créer une usine à gaz. En effet, ces métiers sont très variés et différent en fonction des territoires. Si, d'ici à la séance, vous avez des propositions

à nous soumettre en ce sens, je serai très ouvert à la discussion car je considère qu'elles correspondent à l'esprit de la proposition de loi.

*L'amendement CE16 est retiré.*

*La commission rejette les amendements CE26 et CE29.*

*La commission adopte l'amendement rédactionnel CE33 de M. David Amiel, rapporteur.*

*Amendement CE22 de Mme Olivia Grégoire*

**Mme Emmanuelle Hoffman (EPR).** Cet amendement vise à permettre à un employeur public de conditionner, par une clause de fonction, l'occupation d'un logement social à l'exercice d'un emploi lorsqu'il a contribué à son financement, que ce soit par un apport, une garantie ou le 1 % logement. Actuellement, seuls certains employeurs publics peuvent faire usage de cette clause alors que des collectivités, des hôpitaux et des entreprises publiques investissent dans le logement de leurs agents : il serait logique que ces derniers puissent gérer ces logements au moyen des mêmes outils. Ce serait une mesure de justice entre agents, de mobilité au sein du parc social – où la rotation reste faible – et de bon sens pour rapprocher emploi et logement, notamment dans les zones tendues, comme l'Île-de-France. Nous proposons non pas d'imposer une obligation mais d'instaurer le droit de mieux loger les agents publics et de mieux gérer les logements financés par l'employeur.

**M. David Amiel, rapporteur.** Cet amendement vise à compléter l'article 1<sup>er</sup> en prenant en compte le cas assez particulier des entreprises publiques qui, contrairement aux administrations, sont assujetties à la Peec (participation des employeurs à l'effort de construction) ou à la Pseec (participation supplémentaire des employeurs à l'effort de construction). Il s'agit d'une modalité d'acquisition de droits de réservation dans le parc social dont les administrations ne disposent pas. Votre amendement vise à éviter que les droits de l'employeur public varient en fonction des modalités d'acquisition des droits de réservation. Je m'en remets à la sagesse de la commission.

**M. Stéphane Peu (GDR).** Cet amendement conduirait à accroître les risques que l'on évoquait. En effet, des entreprises publiques comme la SNCF ou la RATP, qui cotisent à la Pseec, autrement dit à Action logement, et qui ont souvent des bailleurs propres, pourraient déroger aux règles d'Action logement et du logement social en général et conditionner l'usage de leur patrimoine au contrat de travail. On ouvrirait là une possibilité qui pourrait s'étendre à toutes les entreprises cotisant à Action logement, ce qui, je pense, ne correspond ni à l'intention du rapporteur ni à l'objet de la proposition de loi. Je propose que l'on ne touche pas aux règles de la Peec, quand bien même les bailleurs seraient des entreprises publiques.

*La commission adopte l'amendement.*

*En conséquence, l'amendement CE34 de M. David Amiel, rapporteur, tombe.*

*La commission adopte l'article 1<sup>er</sup> modifié.*

**Article 2** (article L. 3211-7 du code général de la propriété des personnes publiques) : *Augmentation du plafond de droit de réservation de logements sociaux dont bénéficie l'État en cas de cession de terrain avec décote*

*Amendements de suppression CE17 de M. Inaki Echaniz, CE27 de M. Stéphane Peu et CE30 de Mme Anaïs Belouassa-Cherifi*

**M. Inaki Echaniz (SOC).** L'amendement qui vient d'être adopté est, de notre point de vue, assez dangereux. Je regrette que M. le rapporteur n'ait pas saisi la main que nous lui avons tendue pour mieux cadrer le texte.

L'article 2 soulève un certain nombre de questions, notamment concernant le financement des opérations. Le relèvement substantiel du contingent de l'État se fera en effet au détriment d'autres réservataires et réduira leur investissement, ce qui nuira au financement des opérations. En outre, cela risque de favoriser l'acquisition de droits concernant des biens qui ne répondront plus aux besoins. Enfin, les moyens dont dispose chacune des administrations, au sein de l'État, sont très inégaux ; certaines ont plus de bureaux ou de terrains. Nous proposerons un amendement de repli visant à réécrire cet article dont les effets sont très déséquilibrés.

**M. Stéphane Peu (GDR).** Nous partageons l'esprit de l'article mais pas son contenu. On pourrait s'inspirer de la même idée pour élaborer un dispositif qui fonctionne mieux. Dans la loi de 2015, la décote des fonciers publics pour le logement social est presque de droit. Lorsque l'administration vend un terrain afin d'obtenir des réservations dans les futures constructions, elle doit consentir une sur-décote : à défaut, le montage financier serait dégradé, ce qui empêcherait de construire.

**M. David Amiel, rapporteur.** J'émet un avis défavorable.

Si, pour faciliter l'opération de construction, une administration cède un terrain avec une forte décote, elle peut réserver jusqu'à 10 % des logements pour ses agents, soit dans le nouveau programme, soit dans le parc du bailleur social. Ce plafonnement peut freiner les cessions, alors qu'il n'existe pas dans le cas d'une participation en numéraire : comme tous les réservataires, l'administration peut acheter jusqu'à 50 % des droits de réservation si la collectivité locale apporte sa garantie à l'emprunt – dans ce cas, cette dernière récupère 20 % des droits, et 30 % vont à l'État –, et jusqu'à 70 % dans le cas contraire – l'État ayant toujours 30 %. L'article 2 prévoit d'aligner les deux régimes. Il faudra ensuite, pour chaque opération, trouver le meilleur équilibre.

Cependant, vous avez raison, le plafond de 50 % ne sera presque jamais atteint. Le texte a été rédigé pour rassurer : il ne s'agit pas d'écraser les contingents existants. Afin de tenir compte de vos arguments, je défendrai dans un instant un amendement de réécriture, CE32, qui vise seulement à supprimer le plafond de 10 %.

**M. Stéphane Peu (GDR).** L'adoption de l'amendement CE32 ne résoudra pas le problème. Toutefois, l'idée est bonne : je retire mon amendement et je vous propose de travailler avec vous pour trouver une meilleure rédaction d'ici à l'examen en séance publique.

*Les amendements CE17 et CE27 sont retirés.*

*La commission rejette l'amendement CE30.*

*Amendements CE32 de M. David Amiel et CE18 de M. Inaki Echaniz (discussion commune)*

**M. David Amiel, rapporteur.** Comme je le disais, l'amendement CE32 vise seulement à supprimer le plafond de 10 %, pour clarifier l'objectif. Il tend également à préciser que l'administration peut aussi mettre le terrain à disposition dans le cadre d'un bail emphytéotique, comme l'a proposé M. Causse dans un amendement qui tombera en cas d'adoption de mon amendement.

Monsieur Peu, je suis à votre disposition pour discuter de l'article 2 et proposer en séance des corrections, si c'est nécessaire.

**M. Inaki Echaniz (SOC).** L'amendement CE18 tend à réécrire l'article afin de prévoir un contingent global pour l'État. Les ministères ne disposant pas tous des mêmes réserves numéraires ou foncières, la segmentation peut provoquer des déséquilibres.

**M. David Amiel, rapporteur.** J'é mets un avis défavorable à l'amendement de M. Echaniz. Nous avons déjà débattu de la mutualisation, que mon amendement autorise. Faut-il aller plus loin ? La rédaction peut sans doute être encore améliorée afin d'inciter l'administration décisionnaire à céder le terrain tout en favorisant la mutualisation.

**M. Stéphane Peu (GDR).** Le bail emphytéotique constitue une option intéressante. Surtout, il faut non seulement une carotte, mais aussi un bâton ! Malgré l'abondance de foncier public en déshérence, les lois déjà votées n'ont pas résolu le problème. Dans ma circonscription, l'armée, la SNCF et EDF ont beaucoup de foncier mais rien ne les fait bouger – ils s'en fichent, et ce n'est pas normal ! Comme le logement de leurs salariés n'est pas leur principal souci, les incitations financières ne suffiront pas.

*La commission adopte l'amendement CE32 et l'article 2 est ainsi rédigé.*

*En conséquence, l'amendement CE18 tombe, ainsi que les amendements CE6 de M. Frédéric Falcon, CE25 et CE24 de M. Lionel Causse, et CE7 de M. Frédéric Falcon.*

## **Après l'article 2**

*Amendement CE20 de M. Inaki Echaniz*

**M. Inaki Echaniz (SOC).** Certains métiers de première ligne du service public peinent à recruter, notamment à cause du refus de revaloriser les salaires. Pour y remédier, le présent amendement vise à inciter les maires à attribuer des logements sociaux aux agents concernés, même s'ils n'habitent pas déjà dans la commune.

**M. David Amiel, rapporteur.** Je partage l'intention de favoriser la mutualisation et d'inciter les collectivités locales à attribuer des logements aux personnes qui concourent au bon fonctionnement du service public. Cependant, le dispositif risque d'aboutir au résultat que vous craignez, monsieur Echaniz : répartir différemment le même gâteau. En effet, le préfet devrait compenser sur son propre contingent les logements ainsi attribués par la mairie. Or, celui-ci a également besoin de loger des personnes prioritaires, notamment dans le cadre des 5 % réservés aux fonctionnaires de l'État : cela risque de mettre les différents publics en concurrence. Je vous invite donc à retirer votre amendement ; à défaut, j'émettrai un avis défavorable. Je vous propose de réfléchir ensemble, en vue de l'examen en séance, à un dispositif plus à même d'augmenter l'offre de logements.

**M. Inaki Echaniz (SOC).** Depuis 2022, je me bats pour donner plus de moyens aux bailleurs sociaux et pour revaloriser les premiers de cordée, précisément en vue d'augmenter la taille du gâteau. Forts d'un engagement du Premier ministre, nous avons abaissé de 200 millions le montant maximal de la réduction du loyer de solidarité (RLS), mais l'arrêté ne sera – peut-être – publié au *Journal officiel* que dimanche, soit cinq mois après. Permettez-moi, dans ces conditions, de demander des garanties que les instituteurs, les AESH (accompagnants d'élèves en situation de handicap) et les Atsem (agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles) pourront être logés dans le territoire où ils travaillent.

**M. Antoine Armand (EPR).** Dans certains départements, comme la Haute-Savoie, le zonage entraîne des disparités entre les communes. Parfois, celles-ci voudraient aider un agent mais n'en ont pas les moyens, alors qu'elles se trouvent juste à côté d'une commune qui le pourrait. Je n'ai pas l'expertise technique pour apprécier l'efficacité de la mesure, mais je trouve l'idée intéressante ; le préfet dispose d'un contingent plus large : il pourrait contribuer à la recherche d'un équilibre. Peut-être pourrions-nous trouver, d'ici à la séance, une rédaction qui nous satisferait tous.

**M. Inaki Echaniz (SOC).** Puisque nous sommes d'accord, je vous propose de voter l'amendement – quitte à l'améliorer ensuite.

**M. David Amiel, rapporteur.** Nous voulons tous élargir le parc pour inciter les communes à accueillir des agents qui concourent au service public, sans opposer les demandeurs entre eux. J'émetts un avis favorable, en précisant que nous devons retravailler l'amendement.

**M. Mickaël Cosson (Dem).** Souvent, la politique du logement dépend de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) : ce pourrait être le bon échelon pour un tel dispositif.

*La commission adopte l'amendement.*

**Article 3** (Article L. 441-1 du code de la construction et de l'habitation) :  
*Extension du régime de gestion « en stock » à certains logements sociaux attribués en raison d'une fonction sensible*

*Amendement de suppression CE19 de M. Inaki Echaniz*

**M. Inaki Echaniz (SOC).** La gestion en stock consiste à attribuer des logements physiquement identifiés à des réservataires précis, qui les intègrent à leur contingent. Lorsque les logements concernés sont livrés ou libérés, ils sont mis à disposition du réservataire pour attribution. La gestion en flux rompt le lien entre des logements physiquement identifiés et le contingent de réservation, lequel est ramené à l'ensemble du parc de logements locatifs du bailleur, à l'échelle du département ou de la collectivité. En généralisant la gestion en flux, on a donné de la souplesse aux bailleurs, qui ont justement besoin d'agilité et de réactivité. Le présent amendement tend à supprimer l'article 3, qui revient sur cette généralisation.

**M. David Amiel, rapporteur.** L'avis est défavorable. L'article ne généralise pas la gestion en stock, il tend à aligner la situation des douaniers et des agents pénitentiaires sur celle des policiers et des gendarmes, auxquels nous avons collectivement décidé que la gestion en flux ne convenait pas – pour des raisons de sécurité, ils ne peuvent habiter là où ils exercent. Nous avons également sorti les agents hospitaliers de la gestion en flux parce qu'un parc a été historiquement constitué pour les loger au plus près de l'hôpital. Pour les mêmes raisons, l'article prévoit d'appliquer la gestion en stock aux agents des services de transport.

**M. Frédéric Falcon (RN).** La gauche n'est pas à l'aise avec le fait que l'on puisse avantager les forces de l'ordre, comme le démontre cet amendement de suppression.

En hiérarchisant les publics qui auraient plus droit que d'autres d'accéder à un logement social, nous ne faisons que gérer la pénurie. Cette proposition de loi, même si nous la soutenons, manque d'envergure et d'une vision globale pour le logement social. Le véritable problème que connaît notre pays est l'effondrement de l'offre locative : plus personne ne veut être bailleur privé en raison des contraintes du statut de bailleur et du risque contentieux. Les bailleurs sociaux ne

pourront pas absorber tous ceux qui restent sur le carreau parce qu'ils n'ont plus accès au parc privé.

**M. Antoine Armand (EPR).** Il s'agit d'un amendement extraordinairement pragmatique, qui vise à s'assurer de la sécurité des douaniers et des forces de sécurité intérieure. Je ne voudrais pas que l'on en vienne à voter contre ces agents publics en raison de différences de lignes politiques sur des questions qui n'ont rien à voir.

**M. Inaki Echaniz (SOC).** Je demande à M. Falcon de retirer ses propos. Je ne vois pas à quel moment, dans mon intervention ou dans mon amendement, je dis que je n'aime pas les forces de l'ordre et que je ne souhaite pas qu'elles soient logées dignement.

Je rappelle aussi à M. Armand que le débat ne porte pas sur la protection des douaniers ou des forces de l'ordre, mais sur la difficulté de gérer le flux et le stock. N'essayez pas de me faire dire ce que je n'ai pas dit...

Depuis le début de l'examen de ce texte, nous nous montrons plutôt constructifs. Ne tombez pas dans le populisme et ne cherchez pas à électriser le débat. Je demande donc à M. Falcon de retirer ses propos et à M. Armand de faire amende honorable.

*La commission rejette l'amendement.*

*Elle adopte les amendements CE35, de clarification du droit existant, et CE36, rédactionnel, de M. David Amiel, rapporteur.*

*La commission adopte l'article 3 modifié.*

### **Après l'article 3**

*Amendement CE23 de Mme Olivia Grégoire*

**Mme Emmanuelle Hoffman (EPR).** Nous proposons d'exempter de l'obligation de regroupement les bailleurs sociaux qui sont des filiales d'entreprises publiques. Ils ont une mission spécifique : rapprocher le logement de l'emploi public, et ils le font avec efficacité, réactivité et proximité. Les forcer à rejoindre une société de coordination reviendrait à alourdir leur fonctionnement, à diluer leurs missions et à compliquer la vie de milliers d'agents publics.

Ce n'est pas une exception de confort : c'est une dérogation de cohérence. Une entreprise publique ne peut pas, même indirectement, se porter garante financièrement d'autres entités privées. Ce serait juridiquement hasardeux et politiquement absurde. En clair, laissons aux bailleurs les moyens d'agir au plus près des besoins des agents publics et des territoires qu'ils servent. Il s'agit d'une mesure ciblée, responsable et profondément attachée à l'intérêt général.

**M. David Amiel, rapporteur.** Il s'agit de simplifier la gestion des bailleurs qui gèrent moins de 12 000 logements et qui, parce qu'ils sont rattachés à une entreprise publique – RATP, SNCF –, disposent de sa surface financière. L'amendement étant arrivé tard, je ne peux pas vous indiquer toutes les implications techniques que cela aurait. Je m'en remets donc à la sagesse de la commission, en attendant l'examen du texte en séance.

**M. Stéphane Peu (GDR).** Je soutiens cet amendement, car il tend à corriger l'absurdité de la loi Elan pour les bailleurs liés à des entreprises publiques. Créer des sociétés de coordination, qui sont des mastodontes, pour tenter de fabriquer de la solidarité financière entre des organismes qui ont des autorités de rattachement différentes, non seulement cela ne marche pas mais cela aggrave la bureaucratisation – et pendant ce temps, on ne construit pas. J'espère donc que l'adoption de cet amendement constituera un premier pas vers la suppression totale du dispositif de société de coordination.

*La commission adopte l'amendement.*

**Article 4** (article L. 152-6-5 [nouveau] du code de l'urbanisme) :  
*Dérogation aux règles de destination pour permettre la construction de logements sur des parcelles réservées à des équipements publics*

*Amendements de suppression CE28 de M. Stéphane Peu et CE31 de M. François Piquemal*

**M. Stéphane Peu (GDR).** Déroger au PLU pour construire du logement social devrait être possible pour tous les logements, pas seulement ceux dédiés aux fonctionnaires.

**Mme Anaïs Belouassa-Cherifi (LFI-NFP).** Nous ne sommes pas favorables aux dérogations au PLU, car il s'agit d'un cadre démocratique approuvé par le conseil municipal en délibération publique. Il nous paraît totalement injustifié de mettre en péril la cohérence urbaine locale en ignorant les contraintes liées au PLU. Cela mettrait en danger les zones liées au patrimoine et à l'écologie.

En outre, votre article contient une brèche énorme. Il ne garantit en rien que cette dérogation s'appliquerait exclusivement à la construction de logements sociaux. C'est la raison pour laquelle nous proposons de supprimer cet article.

**M. David Amiel, rapporteur.** La particularité de l'article 4 est qu'il vise à construire des logements – pas uniquement ceux destinés aux agents publics – en convertissant des équipements publics. Il diffère donc de la proposition de loi de notre collègue Daubié, qui visait la transformation de bureaux en logements.

Concernant la dérogation au PLU, je souhaite rappeler que le permis de construire continue à être délivré par le maire, qui peut donc s'y opposer : c'est très important pour s'assurer de la cohérence avec l'urbanisme local. Avis défavorable.

*La commission rejette les amendements.*

*Amendement CE21 de M. Inaki Echaniz*

**M. Inaki Echaniz (SOC).** Il est proposé d'étendre la servitude de résidence principale à la dérogation prévue à l'article 4, afin de s'assurer que celle-ci serve l'intérêt général, à savoir la construction de logements à vocation de résidence principale.

**M. David Amiel, rapporteur.** Il s'agit bien de construire des logements à titre de résidence principale. Avis favorable.

**Mme Annaïg Le Meur (EPR).** Nous avons évoqué le PLU mais on compte également beaucoup de PLUI (plans locaux d'urbanisme intercommunaux). Il serait utile d'ajouter ces derniers dans le texte.

*La commission adopte l'amendement.*

*Elle adopte l'amendement rédactionnel CE37 de M. David Amiel, rapporteur.*

*La commission adopte l'article 4 modifié.*

**Article 5** (articles L. 1611-7 et L. 1611-7-1 du code général des collectivités territoriales) : *Possibilité donnée aux personnes publiques de déléguer la gestion locative de leurs logements à un mandataire privé*

*Amendement CE38 de M. David Amiel*

**M. David Amiel, rapporteur.** Il s'agit de faciliter la mise en place de mandats de gestion pour les immeubles possédés par des établissements publics de santé. Ceux-ci ne peuvent pas actuellement confier un mandat de gestion complet, couvrant en particulier la perception des loyers. C'est un obstacle que l'AP-HP avait rencontré en 2021. Le but de cet amendement est donc de leur simplifier la vie.

*La commission adopte l'amendement et l'article 5 est ainsi rédigé*

**Article 6** : *Demande de rapport sur les modalités de création d'un « Action logement du service public »*

*La commission adopte l'article 6 non modifié.*

**Article 7** : *Gage financier*

*La commission adopte l'article 7 non modifié.*

## **Après l'article 7**

*Amendement CE10 de M. Frédéric Falcon*

**M. Frédéric Falcon (RN).** Il s'agit d'instaurer la priorité nationale dans l'attribution des logements sociaux. Alors que la population immigrée est surreprésentée dans le parc social, nous souhaitons que les nouveaux arrivants soient solvables et n'encombrent pas les listes d'attribution des logements sociaux.

**M. David Amiel, rapporteur.** Le but de ma proposition de loi est de faciliter le logement des agents publics, quelle que soit leur nationalité. Étant fortement défavorable à la priorité nationale, j'émetts un avis défavorable sur cet amendement.

**M. Inaki Echaniz (SOC).** Je m'étonne de cet amendement. Comment fait-on pour les métiers en tension ? Pourquoi une infirmière d'origine étrangère parfaitement intégrée, qui donne de son temps et de sa bienveillance aux patients, n'aurait-elle pas droit à un logement comme une infirmière française ? Cela montre toute la limite de la réflexion du Rassemblement national.

**M. Frédéric Falcon (RN).** Cela ne pose aucun problème : cette infirmière pourra demander un logement social quand elle sera naturalisée, après avoir contribué au financement du système social avec les impôts et les cotisations qu'elle acquitte. Il faut un certain temps avant d'obtenir des droits dans ce pays. Alors que l'on enregistre chaque année 2,5 millions de demandes de logements sociaux de la part de Français, ouvrir leur attribution à la manne migratoire, laquelle est massive – 500 000 entrants cette année –, créerait une concurrence déloyale envers les ressortissants français.

*La commission rejette l'amendement.*

*Elle adopte l'ensemble de la proposition de loi modifiée.*

**M. David Amiel, rapporteur.** Malgré quelques désaccords, la volonté d'avancer en matière de logement pour les agents publics est générale – je vous en remercie. J'espère qu'il en ira de même lors de l'examen en séance publique, afin de leur offrir des solutions concrètes.

\*

\* \*