

Loger les travailleurs des services publics

Réunie le 11 février 2026, la commission des affaires économiques du Sénat a adopté la [proposition de loi visant à améliorer l'accès au logement des travailleurs des services publics](#), enrichie par 16 amendements de la rapporteure, Amel Gacquerre. Elle s'inscrit dans le prolongement du [rapport](#) « Loger les travailleurs des services publics », remis par David Amiel au Gouvernement en avril 2024. Dès le mois de juin, la commission avait intégré certaines de ses recommandations dans le projet de loi « Logements abordables », dont l'examen a été interrompu par la dissolution de l'Assemblée nationale.

Le logement des agents publics est effectivement un enjeu de **continuité pour nos services publics**, mais aussi **d'attractivité et de fidélisation** pour nombre d'employeurs publics. C'est d'autant plus le cas dans les territoires tendus, où les niveaux de rémunération ne permettent pas toujours aux travailleurs essentiels de se loger à proximité de leur lieu de travail alors que leur fonction implique parfois de fortes contraintes de disponibilité et d'amplitude horaire.

C'est donc avec un **regard favorable** que la commission a abordé l'examen de cette proposition de loi. En restant attentive au respect du **principe d'égalité** entre travailleurs et employeurs des secteurs public et privé, la commission a **clarifié la portée** de plusieurs mesures, en a **renforcé la dimension opérationnelle** et a **recentré le texte** sur les mesures permettant effectivement d'améliorer la production de logements en faveur des agents publics. La commission a également introduit des **mesures adoptées** dans le cadre de la [proposition de loi visant à conforter l'habitat, l'offre de logements et la construction](#) (Choc).

Au-delà des mesures sectorielles portées par ce texte, la rapporteure souligne toute l'importance de lancer, sans attendre la promulgation de la présente loi, des travaux sur la **création d'un « Action Logement » du secteur public** que recommandait déjà le rapport de David Amiel d'avril 2024. En s'inspirant du succès du modèle d'Action Logement pour le secteur privé, une telle structure permettrait de **mutualiser l'effort des quelque 38 000 employeurs publics** et d'apporter une **ingénierie précieuse sur le terrain**.



I. Le constat : le logement, un enjeu prioritaire pour l'attractivité de la fonction publique et les conditions de travail des agents

A. Le logement, un enjeu prioritaire d'attractivité, de recrutement et de fidélisation pour les employeurs publics

Les agents des services publics sont, pour beaucoup, des « **travailleurs essentiels** » qui œuvrent à la continuité des services publics, qu'il s'agisse de la police, des hôpitaux, des prisons, des centres sociaux ou des mairies. Leur accès au logement est un enjeu majeur d'**attractivité**, de **recrutement** et de **fidélisation** pour la fonction publique. Dans les **territoires frontaliers**, les employeurs publics peinent par exemple à retenir certains professionnels dont la rémunération serait plus élevée de l'autre côté de la frontière.

20 %

C'est la part des **5,8 millions d'agents** de la fonction publique de l'État, des collectivités et des hôpitaux au sein de **l'emploi total** en **2023**.

Source : DGAFP

B. Les leviers insuffisants des employeurs publics pour soutenir le logement de leurs agents

2,4 %

C'est le taux de logements sociaux attribués en 2022 sur le contingent de l'État en faveur des agents publics.

Source : rapport de David Amiel

L'État dispose d'un contingent de **5 %** des programmes de logement social pour loger **ses agents**, qui est néanmoins parfois **sous-utilisé**. Lorsqu'elles apportent leur garantie à un programme, les **collectivités** disposent quant à elles d'un contingent de 20 % des attributions, qui n'est toutefois **pas fléché** vers les agents publics.

Les employeurs publics peuvent **acquérir des droits de réservation dans le parc social**. Mais la « **clause de fonction** » dans le logement social est **limitée par la loi à la seule fonction publique d'État**. Pour les autres employeurs publics, cela entraîne une « **évaporation** » des droits de réservation acquis au fur et à mesure de la rotation de leur personnel, ce qui limite leur incitation à soutenir, par ce biais, **l'effort de production de logements sociaux**.

Certains employeurs ont néanmoins recours à une **clause de fonction pour leurs logements privés**, soit en prenant à bail des **logements intermédiaires** qu'ils sous-louent à leurs agents, soit **en mettant en location des logements de leur parc propre**. Néanmoins, les loyers du parc privé en zone tendue ne sont pas compatibles avec les rémunérations de certains agents publics et notamment des personnels hospitaliers, ce qui implique un « **refroidissement** » des loyers coûteux pour les organismes.



En outre, les zonages des PLU interdisent le plus souvent la **construction de logements dans les zones affectées aux équipements publics**, ce qui empêche, par exemple, un hôpital de créer des logements sur son propre foncier pour y loger des infirmières, quand bien même cela serait possible sur la parcelle voisine.

De manière plus globale, les 38 000 employeurs du secteur public manquent d'**une structure semblable à Action Logement** qui permet, dans le secteur privé, de mutualiser l'effort des entreprises en faveur du logement des salariés.

II. La proposition de loi : des mesures sectorielles bienvenues, clarifiées et adaptées par la commission

A. Une réforme de la clause de fonction dans le logement social

L'article 1^{er} vise à réformer la clause de fonction dans le parc social, inscrite dans le droit depuis 1983, mais limitée à la fonction publique de l'État où elle demeure très peu utilisée, à l'exception notable du ministère des armées.

La réforme proposée permettrait d'étendre la clause de fonction aux logements réservés par tous les employeurs publics, au-delà du seul État. Cela permettrait notamment aux établissements publics hospitaliers de faire du logement un véritable levier de fidélisation alors qu'ils sont confrontés à une pénurie de personnels.



Soucieuse du **principe d'égalité entre employeurs publics et privés**, la commission a maintenu l'exclusion des logements réservés en contrepartie de la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC) de cette clause de fonction : en effet, les entreprises publiques et les établissements publics à caractère industriel et commercial s'acquittent de la PEEC et bénéficient indirectement, à ce titre, de droits de réservation *via* Action Logement, qui permet de **mutualiser** l'action de ces entreprises en matière de logement.



Il n'est pas question, dans cette proposition de loi, de porter atteinte au fonctionnement d'Action Logement qui a montré le succès de son modèle, ni de lier les logements réservés par Action Logement en contrepartie de la PEEC à l'exercice d'une fonction.

Amel Gacquerre, rapporteure

À l'initiative de la rapporteure, la commission a **renforcé la protection des locataires confrontés à des aléas de la vie** afin de préciser les situations justifiant une exception à l'application de la clause de fonction. Elle a ainsi prévu que le décret permette le **maintien dans le logement de locataires dont le logement est adapté à un handicap** ou de **militaires blessés en service**, même s'ils cessent leur activité.



La commission a également prévu un **préavis de résiliation allongé à dix-huit mois**, au lieu de six, afin de tenir compte d'**évolutions professionnelles ou familiales ou de situations de vulnérabilité économique ou sociale**, y compris pour les **ayants droit** du locataire. Cela permettra de couvrir des situations telles qu'une **suppression de poste**, une **séparation** ou encore un **décès** de l'agent public.

Elle a également prévu une application de la réforme aux seuls **nouveaux baux, conclus après la promulgation de la loi**, ainsi qu'une application aux logements des sociétés d'économie mixte (SEM).

B. Des mesures visant à augmenter les droits de réservation de logements sociaux au profit des employeurs publics

1. Le relèvement des droits de réservation de l'État en cas de cession avec décote

Son article 2 vise à relever les droits de réservation dont bénéficie l'État lors d'une cession de foncier avec décote. Ils sont aujourd'hui plafonnés à **10 % des logements sociaux** du programme, un niveau **faible** au regard de l'ampleur des décotes parfois consenties qui peuvent atteindre 100 % pour des programmes PLAI en zone tendue. Ces décotes sont pourtant essentielles pour permettre aux organismes HLM d'acquérir du foncier à un **prix compatible** avec le montage de leurs opérations.



Le texte de la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale prévoyait un **déplafonnement** des droits de réservation de l'administration cédant son terrain, afin qu'ils puissent atteindre 70 % en l'absence de garantie financière apportée par une collectivité, tandis que le texte transmis au Sénat limitait ces droits de réservation à 25 % du programme.

À l'initiative de la rapporteure, et conformément à la proposition de loi visant à conforter l'habitat, l'offre de logements et la construction (Choc), la commission a fixé ce taux à **50 %**. L'objectif est d'inciter l'État à mobiliser les décotes, déterminantes pour l'équilibre financier des programmes, **dans le respect des contingents des collectivités ou d'Action Logement**. Comme dans la proposition de loi « Choc », elle a aussi précisé que ce contingent bénéficiait aux agents de l'État, **quelle que soit l'administration cédante**.

2. L'extension de la « gestion en stock » des attributions de logements sociaux



Son article 3 vise à étendre les exceptions à la gestion en flux. Elles concerneraient notamment les entreprises assurant un **service public de transport en zone tendue**, comme adopté par le Sénat dans le cadre de la proposition de loi Choc. Le Gouvernement a également élargi ces exceptions aux **agents des douanes et du ministère de la justice**.

La commission a **approuvé cette mesure**, justifiée par les contraintes des agents des douanes et notamment des surveillants pénitentiaires, qui ne peuvent pas être logés à proximité des populations qu'ils surveillent. Elle a introduit à cet article la possibilité pour les **établissements et entreprises publics** d'acquérir des droits de réservation en contrepartie d'un **apport de terrain**.

3. Deux mesures que la commission a supprimées pour recentrer le texte sur les outils en faveur de la production de logements pour les agents publics

Son article 2 bis introduit un mécanisme de compensation entre contingents, qui part d'une intention louable : celle d'inciter les maires à attribuer des logements aux agents de l'État ou aux agents hospitaliers. Néanmoins, le dispositif semble peu opérationnel et risquerait d'alimenter une concurrence entre agents de l'État et agents hospitaliers. Il se heurterait aussi au faible volume du contingent « 5 % fonctionnaires » de l'État. Avant de créer de la complexité, la commission estime que l'État doit, avant toute chose, mobiliser plus efficacement ce contingent dédié au logement de ses agents publics.

L'article 3 bis, qui résulte de l'adoption d'un amendement des députés, crée une exception à l'obligation de regroupement des organismes HLM, issue de la loi Élan, au profit des filiales d'entreprises publiques, afin de répondre à la situation de RATP Habitat.

À l'initiative de la rapporteure, la commission a **supprimé cette exemption** qu'elle considère sans lien direct avec le texte, qu'elle ne juge pas justifiée au regard des caractéristiques de ces filiales ni de la nature de leur activité et dont elle craint qu'elle n'entraîne, sans évaluation préalable, un détricotage de l'obligation de regroupement résultant de la loi Élan de 2018.

C. Des mesures visant à faciliter la production de logements en faveur des agents publics

1. Des dérogations aux règles d'urbanisme pour faciliter la mobilisation du foncier public



L'article 4 de la proposition de loi permet à l'autorité compétente pour délivrer les autorisations d'urbanisme de **déroger à l'ensemble des règles du plan local d'urbanisme (PLU) pour permettre la création de logements sur des terrains publics.**

Partageant l'objectif de permettre une meilleure mobilisation du foncier des administrations et entreprises publiques pour loger leurs propres agents, la commission a **recentré le dispositif sur la création de logements à destination des travailleurs du service public**, tout en l'**élargissant aux structures d'hébergement** et aux terrains publics cédés à cette fin.

Elle a également **restreint** le champ des dérogations autorisées aux **dérogations aux règles de destination** fixées par les PLU, **seules réellement identifiées comme bloquantes** par le rapport « Amiel » pour créer du logement dans des zones exclusivement dédiées aux équipements publics par le PLU.

Enfin, elle a **sécurisé la procédure d'imposition d'une servitude de résidence principale** pour les logements ainsi créés, introduite par amendement à l'Assemblée nationale.

2. Des mesures visant à faciliter la gestion du parc immobilier des hôpitaux

Son article 5 vise à permettre aux hôpitaux publics **d'externaliser leur gestion locative**. Certains délèguent déjà la **gestion administrative et technique** de leur parc, sans pouvoir faire de même pour la **gestion financière**.



La commission a adopté, à l'initiative de la rapporteure, un amendement les autorisant à confier à un tiers l'ensemble de leur gestion locative, y compris le **recouvrement des impayés**. Cette disposition figurait dans le texte initial, mais a été supprimée à l'Assemblée nationale. Elle est pourtant attendue : aujourd'hui, l'AP-HP gère en direct un parc de plusieurs milliers de logements, en concurrence avec les besoins hospitaliers et alors que ce n'est pas son cœur de métier.

Dans le même esprit, l'**article 5 bis** permet aux hôpitaux de **valoriser leur patrimoine** pour loger leurs agents : beaucoup disposent d'actifs importants, mais se heurtent à un cadre juridique contraignant. L'article les autoriserait notamment à créer des **sociétés de projets et des filiales** pour gérer leur parc privé. La commission l'a adopté sans modification.

3. L'ébauche d'un « Action Logement » pour le secteur public : un travail ne nécessitant pas une mesure législative

L'article 6 de la proposition de loi est une **demande de rapport** au Gouvernement sur la création d'un Action Logement du secteur public. La commission souscrit naturellement à l'objectif de mutualisation de l'effort des 38 000 employeurs publics en faveur du logement de leurs agents.

“

La proposition de bâtir un « Action Logement » du secteur public démontre de la réussite du modèle paritaire d'Action Logement, que la commission et le Sénat ne cessent de défendre face aux attaques auxquelles il fait face et qui émanent de l'État lui-même.

Amel Gacquerre, rapporteure

Néanmoins, elle **est dubitative sur l'intérêt d'une demande de rapport** : non seulement le Sénat est attentif à ne pas les multiplier, mais celle-ci lui semble superflue sur le fond. Le rapport de David Amiel, alors député en mission pour le Gouvernement, concluait déjà, **il y a près de deux ans**, à la nécessité de bâtir un « Action Logement » du secteur public pour mutualiser le soutien au logement des agents publics et apporter une aide en ingénierie sur le terrain.

Le Gouvernement aurait donc dû déjà engager ce travail. Rien n'empêche désormais David Amiel, devenu ministre chargé de la fonction publique, de mettre en œuvre cette recommandation en s'appuyant sur son rapport de 2024, sans attendre la promulgation de la présente loi. **La commission a donc supprimé l'article.**

POUR EN SAVOIR PLUS

Rapport sur la proposition de loi visant à conforter l'habitat, l'offre de logements et la construction, de Sylviane Noël, Marc Séné et Amel Gacquerre, Janvier 2026.

Rapport « Loger les travailleurs des services publics » de David Amiel, Mission auprès du Gouvernement, Avril 2024.

Livre blanc « 80 propositions pour l'attractivité des fonctions publiques en zone frontalière tendue », groupes de réflexion pluridisciplinaires sur l'initiative de la commune de Saint-Julien-en-Genevois, Mai 2023.



Dominique ESTROSI SASSONE

Présidente
Alpes-Maritimes
Les Républicains



Amel GACQUERRE

Rapporteure
Pas-de-Calais
Union Centriste

✉ secretariat-com-eco@senat.fr

☎ 01.42.34.23.20

🌐 www.senat.fr

