

N° 378

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2025-2026

Enregistré à la Présidence du Sénat le 11 février 2026

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des affaires économiques (1) sur la proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, visant à améliorer l'accès au logement des travailleurs des services publics,*

Par Mme Amel GACQUERRE,

Sénatrice

(1) Cette commission est composée de : Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente ; MM. Alain Chatillon, Daniel Gremillet, Mme Viviane Artigalas, MM. Franck Montaugé, Franck Menonville, Bernard Buis, Fabien Gay, Vincent Louault, Mme Antoinette Guhl, M. Philippe Grosvalet, vice-présidents ; MM. Laurent Duplomb, Daniel Laurent, Mme Sylviane Noël, M. Rémi Cardon, Mme Anne-Catherine Loisier, secrétaires ; Mmes Martine Berthet, Marie-Pierre Bessin-Guérin, MM. Yves Bleunven, Michel Bonnus, Denis Bouad, Jean-Marc Boyer, Jean-Luc Brault, Frédéric Buval, Henri Cabanel, Alain Cadec, Guislain Cambier, Mme Anne Chain-Larché, MM. Patrick Chaize, Patrick Chauvet, Pierre Cuypers, Daniel Fargeot, Gilbert Favreau, Mmes Amel Gacquerre, Marie-Lise Housseau, Annick Jacquemet, Micheline Jacques, MM. Yannick Jadot, Gérard Lahellec, Mmes Marianne Margaté, Pauline Martin, MM. Serge Mérillou, Jean-Jacques Michau, Sébastien Pla, Christian Redon-Sarrazy, Mme Évelyne Renaud-Garabedian, MM. Olivier Rietmann, Daniel Salmon, Marc Séné, Lucien Stanzione, Jean-Claude Tissot.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (17<sup>ème</sup> législ.) : 1332, 1449 et T.A. 210

Sénat : 273 et 379 (2025-2026)



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	5
<b>I. LE CONSTAT : LE LOGEMENT, UN ENJEU PRIORITAIRE POUR L'ATTRACTIVITÉ DE LA FONCTION PUBLIQUE ET LES CONDITIONS DE TRAVAIL DES AGENTS .....</b>	<b>6</b>
A. LE LOGEMENT, UN ENJEU PRIORITAIRE D'ATTRACTIVITÉ, DE RECRUTEMENT ET DE FIDÉLISATION POUR LES EMPLOYEURS PUBLICS.....	6
B. DES LEVIERS INSUFFISANTS DES EMPLOYEURS PUBLICS POUR SOUTENIR LE LOGEMENT DE LEURS AGENTS .....	6
<b>II. LA PROPOSITION DE LOI : DES MESURES SECTORIELLES BIENVENUES, CLARIFIÉES ET ADAPTÉES PAR LA COMMISSION .....</b>	<b>7</b>
A. UNE RÉFORME DE LA CLAUSE DE FONCTION DANS LE LOGEMENT SOCIAL ...	7
B. DES MESURES VISANT À AUGMENTER LES DROITS DE RÉSERVATION DE LOGEMENTS SOCIAUX AU PROFIT DES EMPLOYEURS PUBLICS .....	8
1. <i>Le relèvement des droits de réservation de l'État en cas de cession avec décote .....</i>	<i>8</i>
2. <i>L'extension de la « gestion en stock » des attributions de logements sociaux .....</i>	<i>9</i>
3. <i>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 .....</i>	<i>9</i>
C. DES MESURES VISANT À FACILITER LA PRODUCTION DE LOGEMENTS EN FAVEUR DES AGENTS PUBLICS .....	10
1. <i>Des dérogations aux règles d'urbanisme pour faciliter la mobilisation du foncier public.....</i>	<i>10</i>
2. <i>Des mesures visant à faciliter la gestion du parc immobilier des hôpitaux.....</i>	<i>10</i>
3. <i>L'ébauche d'un « Action Logement » pour le secteur public : un travail ne nécessitant pas une mesure législative .....</i>	<i>11</i>
<b>EXAMEN DES ARTICLES .....</b>	<b>13</b>
• <b>Article 1<sup>er</sup> Réforme de la clause de fonction dans le logement social .....</b>	<b>13</b>
• <b>Article 2 Relèvement des droits de réservation de l'État à l'issue d'une cession d'un terrain avec décote.....</b>	<b>24</b>
• <b>Article 2 bis Compensation des attributions de logements aux fonctionnaires de l'État ou des hôpitaux sur le contingent de la commune par un droit de réservation équivalent de la commune sur la part du contingent des fonctionnaires de l'État .....</b>	<b>31</b>
• <b>Article 3 Élargissement des exceptions à la gestion dite « en flux » des attributions de logements sociaux.....</b>	<b>36</b>
• <b>Article 3 bis Dérogation à l'obligation de regroupement pour les organismes HLM filiales d'entreprises publiques de moins de 12 000 logements sociaux.....</b>	<b>39</b>
• <b>Article 4 Dérogations aux règles d'urbanisme pour les constructions de logements sur des terrains détenus par des personnes publiques .....</b>	<b>48</b>
• <b>Article 5 Possibilité des établissements publics de santé de déléguer la gestion locative de leur parc de logements à un tiers .....</b>	<b>57</b>

• <i>Article 5 bis</i> Possibilité pour les établissements publics de santé de valoriser leur patrimoine afin de créer des logements pour leurs agents .....	61
• <i>Article 6</i> Demande de rapport au Gouvernement sur la création d'un « Action Logement » du secteur public .....	64
• <i>Article 7</i> Gage .....	68
EXAMEN EN COMMISSION .....	69
RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS DU RÈGLEMENT DU SÉNAT (« CAVALIERS ») .....	85
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES .....	87
LA LOI EN CONSTRUCTION .....	89

## L'ESSENTIEL

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

**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 : Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP)*

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.

### B. DES 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<sup>er</sup> 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 superfétatoire 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.**



## EXAMEN DES ARTICLES

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

#### **Réforme de la clause de fonction dans le logement social**

**Cet article vise à réformer la « clause de fonction » dans le logement social et à la généraliser à toute la fonction publique.**

**À l’initiative de la rapporteure, la commission a adopté cinq amendements visant à :**

**- mentionner le recours à la clause de fonction dans les conventions de réservation ;**

**- opérer une clarification rédactionnelle ;**

**- davantage encadrer le décret précisant les situations justifiant une exception à la clause de fonction ;**

**- clarifier l’application dans le temps de la réforme ;**

**- rendre la clause de fonction applicable aux baux des logements détenus ou gérés par les SEM.**

**La commission a adopté l’article ainsi modifié.**

#### **I. La situation actuelle – Une clause de fonction dans le logement social ancienne et peu utilisée**

Plusieurs dispositifs dérogatoires permettent à un employeur de proposer un logement lié à l’exercice d’une fonction à un employé. Les modalités et la protection associées à chaque dispositif diffèrent selon que le logement est un logement de fonction, un simple logement détenu ou loué par l’employeur ou un logement détenu ou géré par un bailleur social avec qui l’employeur aurait conclu une convention de réservation.

##### **A. Le logement de fonction : un statut spécifique**

La loi du 6 juillet 1989<sup>1</sup>, qui régit les baux d’habitation pour les résidences principales, ne s’applique pas aux logements attribués ou loués à titre de l’exercice d’une fonction<sup>2</sup>, à l’exception de l’article 3-3 qui prévoit l’annexion au bail d’un diagnostic technique, des deux premiers alinéas de l’article 6 qui prévoient le respect d’un niveau de performance énergétique minimal ainsi que de caractéristiques de décence, de l’article 20-1 qui fixe les conditions dans lesquelles le locataire d’un logement non-décent peut

---

<sup>1</sup> Loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986.

<sup>2</sup> Articles 2 et 25-3 de la loi précitée.

demander sa mise en conformité, et de l'article 24-1 qui prévoit l'insertion d'une clause de résiliation de plein droit du bail pour défaut de paiement du loyer ou des charges.

Un logement de fonction est, de manière générale, un avantage en nature qui doit être déclaré comme tel par l'employeur et être soumis à cotisations sociales.

**1) Pour les salariés du secteur privé : une définition essentiellement jurisprudentielle malgré le cas particulier des gardiens d'immeubles**

La qualification de « logement de fonction » découle d'un faisceau d'indices :

- le logement est mis à la disposition du salarié à titre gratuit ou moyennant un loyer réduit par rapport au prix du marché. Dans le cas contraire, l'employeur est considéré comme un bailleur privé soumis aux règles classiques de location d'un bien immobilier ;

- soit le contrat de travail fait clairement référence à l'octroi, au profit du salarié, d'un logement de fonction à titre accessoire du contrat de travail : dans ce cas, les stipulations du contrat de travail s'imposent sans que le juge ne puisse les interpréter en vue de modifier la qualification du logement<sup>1</sup> ; soit le logement n'a été concédé au salarié qu'en raison de ses fonctions et, plus spécifiquement, pour faciliter l'exercice de celles-ci : le juge procède donc à un examen des circonstances de fait, notamment la date de mise à disposition du logement, sa localisation et la date de fin de cette mise à disposition. À titre d'exemple, un logement éloigné du lieu de travail du salarié et mis à sa disposition plusieurs mois après son embauche ne constitue pas un logement de fonction<sup>2</sup>.

Dès lors que l'attribution d'un logement de fonction n'est consentie qu'à titre accessoire du contrat de travail, l'employeur peut mettre fin sans indemnité à cette attribution lorsque l'agent cesse ses fonctions<sup>3</sup>. Ainsi, le salarié dont le contrat de travail est rompu ne bénéficie pas du droit au maintien dans les lieux après ladite rupture et au terme de son préavis.

Dans un arrêt du 23 septembre 2014, la troisième chambre de la Cour de cassation a considéré que lorsque l'ex-salarié verse un loyer à son ex-employeur après la rupture de son contrat de travail, l'occupation du logement de fonction doit être requalifiée en bail d'habilitation soumis à la loi du 6 juillet 1989 avec le bénéfice des droits au maintien dans les lieux qui en résulte.

Les gardiens d'immeubles et autres employés d'immeubles à usage d'habitation sont néanmoins régis par un statut juridique spécifique prévu par le code du travail qui définit le concierge comme toute personne salariée par

---

<sup>1</sup> Cass. Soc., 14 novembre 1957, n° 47.404.

<sup>2</sup> Cass. Soc., 28 septembre 2005, n° 0-42.509.

<sup>3</sup> Cass. Civ. 3<sup>e</sup>, 22 juin 2017, n° 16-15.743.

le propriétaire ou par le principal locataire et qui, « *logeant dans l'immeuble au titre d'accessoire au contrat de travail* », est chargée d'en assurer la garde, la surveillance et l'entretien<sup>1</sup>. La jouissance du logement étant intrinsèque à cette fonction, la loi et le règlement encadrent strictement les conséquences sur cette jouissance de la rupture du contrat de travail<sup>2</sup>.

## **2) Dans la fonction publique, l'attribution de logements de fonction répond à des critères fixés par la loi**

Dans la fonction publique, certaines fonctions peuvent ouvrir droit à l'attribution d'une concession de logements pour **nécessité absolue de service** lorsque l'agent ne peut accomplir normalement son service, notamment pour des raisons de sûreté, de sécurité ou de responsabilité, sans être logé sur son lieu de travail ou à proximité immédiate<sup>3</sup>. La concession de logement accordée par nécessité absolue de service comporte la gratuité de la prestation du logement nu<sup>4</sup>.

Lorsqu'un agent est tenu d'accomplir un service d'astreinte, mais qu'il ne remplit pas les conditions ouvrant droit à la concession d'un logement par nécessité absolue de service, une **convention d'occupation précaire avec astreinte** peut lui être accordée. Ce régime a remplacé, en 2012, les concessions de logements pour utilité de service.

Dans les deux cas, des arrêtés conjoints du ministre chargé du domaine et des ministres intéressés fixent la liste des fonctions concernées. En ce qui concerne le ministère de l'intérieur, certaines fonctions de gardiens, de directeurs de cabinet ou de directeurs d'administration ouvrent par exemple droit à l'attribution de concessions de logement pour nécessité absolue de service<sup>5</sup>.

Ces deux régimes sont applicables aux personnels civils ou militaires des établissements publics de l'État<sup>6</sup>. Des dispositions spécifiques sont applicables aux concessions de logement par les régions aux personnels de l'État employés dans les centres de ressources, d'expertise et de performance sportive<sup>7</sup> et par les régions, les départements et, le cas échéant, les communes et les groupements de communes aux personnels de l'État employés dans les établissements publics locaux d'enseignement<sup>8</sup>.

---

<sup>1</sup> Article L. 7211-1 du code du travail.

<sup>2</sup> Articles L. 7212-1 et L. 7212-2 et R. 7212-1 du code du travail.

<sup>3</sup> Article R. 2124-65 du code général de la propriété des personnes publiques.

<sup>4</sup> Article R. 2124-67 du code général de la propriété des personnes publiques.

<sup>5</sup> Arrêté du 11 octobre 2019 modifiant l'arrêté du 15 décembre 2015 fixant les listes de fonctions des services de l'État du ministère de l'intérieur prévues aux articles R. 2124-65 et R. 2124-68 du code général de la propriété des personnes publiques pouvant ouvrir droit à l'attribution d'une concession de logement par nécessité absolue de service ou d'une convention d'occupation précaire avec astreinte.

<sup>6</sup> Article R. 2124-76 du code général de la propriété des personnes publiques.

<sup>7</sup> Article R. 2124-77 du code général de la propriété des personnes publiques.

<sup>8</sup> Article R. 2124-78 du code général de la propriété des personnes publiques ; article R. 216-4 à R. 216-19 du code de l'éducation.

Ces deux régimes sont applicables, que les logements soient situés dans des immeubles dépendant du domaine public ou du domaine privé des personnes publiques susmentionnées<sup>1</sup>.

Dans la fonction publique hospitalière, un décret du 8 janvier 2010 fixe la liste des personnels dont les emplois leur permettent de bénéficier de **concessions de logement par nécessité absolue de service** : il s'agit principalement des personnels de direction et des directeurs de soins, « *en contrepartie de la participation de ces personnels aux gardes de direction et des sujétions de responsabilité permanente et de continuité du service public qui leur sont dévolues.* » D'autres personnels, comme les ingénieurs hospitaliers, les cadres de santé, les attachés d'administration ou les ouvriers hospitaliers, bénéficient également de concessions de logement pour nécessité de service lorsqu'ils assurent un nombre annuel minimum de journées de garde. Les concessions de logement accordées par nécessité absolue de service comportent, d'une part, la gratuité du logement nu dépourvu de biens meubles et, d'autre part, la fourniture à titre gratuit de l'électricité, du chauffage, du gaz et de l'eau<sup>2</sup>.

D'autres fonctionnaires hospitaliers peuvent bénéficier de l'attribution de **concessions de logements par utilité de service**. La liste de ces fonctionnaires est déterminée par le directeur de l'établissement. Contrairement aux concessions pour nécessité de service, les concessions pour utilité de service n'emportent pas la gratuité du logement.

Quelle que soit la fonction publique concernée, la durée des concessions de logements est **limitée à la période au cours de laquelle les fonctionnaires concernés occupent les emplois qui les justifient**<sup>3</sup>.

**B. D'autres dispositifs dérogatoires permettent aux employeurs publics comme privés de lier un contrat de location à l'exercice d'une fonction sans pour autant que les logements concernés ne soient qualifiés de logements de fonction**

**1) Les baux dits « code civil » avec ou sans clause de fonction**

Si le logement n'est pas qualifié de logement de fonction, le salarié est alors un simple locataire et l'employeur, un simple bailleur. Les règles issues de la loi de 1989 peuvent ainsi s'appliquer au contrat de location si les locaux servent à l'habitation principale de l'occupant.

Néanmoins, de telles locations sont fréquemment régies par des « baux civils », outils juridiques de droit commun offrant une grande liberté contractuelle. Les cocontractants peuvent alors s'accorder sur des clauses dérogatoires à la loi de 1989 permettant, par exemple, de prévoir une location à

---

<sup>1</sup> Article R. 2222-18, R. 2222-19 et R. 2222-20 du code général de la propriété des personnes publiques.

<sup>2</sup> Article 4 du décret n° 2010-30 du 8 janvier 2010 pris en application de l'article L. 721-4 du code général de la fonction publique.

<sup>3</sup> Article R. 2124-73 du code général de la propriété des personnes publiques.

durée limitée et d'insérer une « clause de fonction » liant la location du logement à l'exercice d'une **fonction** – et non au simple statut de salarié d'une structure.

Dans d'autres cas, l'employeur peut louer directement un logement auprès d'un bailleur privé et le sous-louer à un de ses employés, également dans le cadre d'un bail « code civil ».

Dans le parc intermédiaire, l'article 81 de la loi « 3DS »<sup>1</sup> a introduit la possibilité pour les employeurs publics ou privés de louer des logements intermédiaires à des bailleurs sociaux en vue de les sous-louer, meublés ou non, à leurs agents ou salariés, à la condition qu'ils respectent les critères de ressources et de loyers applicables au logement intermédiaire<sup>2</sup>. Le Gouvernement a eu l'occasion de confirmer que les contrats de sous-location ainsi conclus étaient soumis au code civil et qu'ils pouvaient inclure une clause de fonction<sup>3</sup>.

Ce type de mécanisme est utilisé aussi bien par des employeurs privés que par des employeurs publics à l'instar de l'Assistance publique – Hôpitaux de Paris (AP-HP) ou encore du CHU de Bordeaux avec CDC Habitat.

L'AP-HP insère ainsi, depuis 1995, une clause de fonction dans les contrats de location de son domaine privé, faisant obligation aux agents quittant l'AP-HP, y compris pour leur retraite, de rendre le logement. Dans un rapport de 2012<sup>4</sup>, la chambre régionale des comptes d'Île-de-France notait que près de la moitié des contrats contenait cette clause. Elle ajoutait : « *Cependant, le service en charge des logements du domaine privé de l'AP-HP n'est pas systématiquement informé par le service des ressources humaines des mutations et des retraites, ce qui est un frein à la mise en œuvre de la clause.* »

Le rapport de la chambre régionale des comptes précité qualifiait ces logements, qui ne sont pas des logements de fonction, de « *logements attribués sur critères socioprofessionnels* ».

## 2) Le cas spécifique de certains établissements publics de santé

Tous les logements attribués sur critères socioprofessionnels ne sont néanmoins pas régis par des baux civils avec clause de fonction, surtout lorsqu'ils sont la résidence principale des occupants. Dans le rapport précité, la chambre régionale des comptes relevait ainsi que « *390 locataires disposant d'un bail de type « loi 1948 », 38 titulaires d'un bail « Méhaignerie » type loi de 1986 et 412 bénéficiaires d'un bail de droit commun type loi de 1989, soit un total de 840 personnes, étaient jugés difficiles à expulser par l'AP-HP.* »

---

<sup>1</sup> LOI n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale.

<sup>2</sup> Disposition codifiée au dernier alinéa de l'article L. 442-8 du code de la construction et de l'habitation.

<sup>3</sup> Question orale n° 0445S de M. Yves Bleunven publiée le 3 avril 2025 - 17<sup>e</sup> législature, Réponse apportée en séance publique le 24 juin 2025 par le ministre délégué auprès du ministre de l'aménagement du territoire et de la décentralisation chargée de la ville.

<sup>4</sup> Rapport d'observations définitives – Assistance publique – Hôpitaux de Paris – Exercices 2008 et suivants, 2012.

Pour répondre à cette difficulté, l'article 137 de la loi du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé<sup>1</sup> a introduit dans la loi du 6 juillet 1989 un article 14-2 qui prévoit un droit de résiliation en cours de bail pour attribuer le logement à une personne en raison de l'exercice d'une fonction, avec un préavis de six mois, au bénéfice de trois bailleurs : l'AP-HP, les Hospices civils de Lyon et l'Assistance publique - Hôpitaux de Marseille (AP-HM). La loi précise toutefois que, si le logement libéré n'est pas attribué à un membre du personnel, un nouveau contrat de six ans doit être accordé au locataire évincé.

Le Conseil constitutionnel a jugé que ces dispositions n'étaient pas contraires à la Constitution et ne méconnaissaient pas le principe d'égalité devant la loi, au motif qu'en permettant d'attribuer des logements à proximité de leur travail aux agents de ces trois établissements hospitaliers situés dans des zones où le marché du logement est particulièrement tendu, le législateur avait poursuivi un motif d'intérêt général<sup>2</sup>. Il relevait notamment que ce pouvoir de résiliation ne pouvait être mis en œuvre que dans le but d'attribuer le logement à un agent de l'employeur public. Le Conseil constitutionnel a également jugé conforme à la Constitution l'application de la disposition aux baux en cours, afin de permettre une augmentation significative du nombre de logements susceptibles d'être mis à la disposition du personnel des établissements concernés : dans ce cas, un préavis plus long – huit mois au lieu de six – était prévu, de même qu'une exclusion de l'application de la clause de résiliation aux titulaires d'un bail en cours, dont les ressources sont inférieures aux plafonds du prêt locatif social (PLS).

Ce régime ne s'applique pas aux logements du parc social pour lesquels les bailleurs sociaux ont conclu une convention de réservation avec l'établissement public de santé.

### **C. S'agissant du parc social, le recours à la clause de fonction est étroitement encadré**

Les employeurs publics peuvent également loger leurs agents dans le parc social, en acquérant des droits de réservation auprès de bailleurs sociaux. Dans ce cas, la règle générale du droit au maintien dans le logement social s'applique et empêche la résiliation du bail de location à la fin de l'exercice d'une fonction par l'agent en question.

Il existe néanmoins une exception, applicable uniquement dans la fonction publique d'État : la **clause de fonction**, qui permet de limiter le droit au maintien dans les lieux. Cette clause de fonction est aujourd'hui définie à l'article L. 442-7 du code de la construction et de l'habitation dans des termes anciens, issus de la loi du 2 juin 1983.

---

<sup>1</sup> Loi n° 2016-4.

<sup>2</sup> *Commentaire décision n° 2018 - 697 du 6 avril 2018 QPC. Époux L (résiliation des contrats de location d'habitation par certains établissements publics de santé).*

Cet article prévoit que dans le cas de logements réservés en contrepartie d'une majoration de prêt définie par décret, le droit au maintien dans les lieux des fonctionnaires et agents civils et militaires de l'État et de leurs ayants droit ne s'exerce que pendant une durée de six mois en cas de mutation, de cessation de services ou de décès.

Le décret mentionné par cet article n'a jamais été publié, ce qui n'a pas facilité son application. Comme mentionné dans le rapport de M. David Amiel d'avril 2024<sup>1</sup>, la rédaction de cet article comporte plusieurs limites :

- elle ne s'applique qu'à la fonction publique d'État, à l'exclusion de la fonction publique territoriale ou de la fonction publique hospitalière. Ainsi, alors que l'AP-HP a inclus, depuis une quinzaine d'années, une clause de fonction dans les baux conclus concernant les logements qu'elle détient, elle ne peut subordonner l'attribution d'un logement réservé au profit de ses agents dans le parc social à une même clause<sup>2</sup>. Elle dispose pourtant, par le biais de conventions de réservation, de 2 200 logements dans le parc social ;

- elle ne s'applique qu'aux réservations acquises en contrepartie d'une majoration de prêt (excluant ainsi le contingent préfectoral « gratuit »), bien qu'une réponse du ministre de l'équipement à une question parlementaire en avril 1989 ait permis de confirmer que la clause de fonction s'appliquait aux réservations conclues en contrepartie de tout financement complémentaire aux programmes de logements sociaux – et donc autant aux subventions qu'aux majorations de prêts ;

- elle ne s'applique pas au parc conventionné des sociétés d'économie mixte (SEM).

Elle est donc aujourd'hui peu utilisée : seul le ministère des armées y aurait recours. Sa mise en œuvre est en outre délicate, car, comme le relève le rapport précité de M. David Amiel, « elle nécessite de la part de l'administration réservoiraire un suivi précis de l'affectation des agents ayant bénéficié d'une attribution de logements sociaux dans le passé. Elle implique également d'informer en temps utile le bailleur social concerné en lui demandant de mettre fin à l'occupation des logements. Elle nécessite enfin que ce bailleur se plie à cette demande, alors qu'il n'a en général aucun motif de se plaindre de ces locataires et peut préférer voir leur bail se poursuivre. Pour clarifier la gestion de cette clause de fonction, le ministère des armées a d'ailleurs entrepris de l'inscrire expressément dans les nouvelles conventions de réservation en exigeant qu'elle soit mentionnée dans les baux. »

---

<sup>1</sup> D. Amiel, Loger les travailleurs des services publics, mission auprès du Gouvernement, avril 2024.

<sup>2</sup> Un document publié par l'AP-HP en 2012 indiquait ainsi qu'« une clause de fonction systématique a été introduite dans les baux il y a 15 ans environ. Cela signifie que, désormais, toute attribution de logement à l'AP-HP est soumise à cette clause de fonction et qu'un agent quittant l'AP-HP doit quitter son logement. Malheureusement, cette clause est impossible pour ce qui relève du parc HLM. La conséquence de cette impossibilité juridique est que les droits de réservation ou les opportunités de logement peuvent être maintenus pour un agent quittant l'AP-HP, ce qui réduit la part du parc occupée par des agents de l'AP-HP. »

Cette clause de fonction constitue, en outre, une limitation importante au droit au maintien dans les lieux et est même dérogoire au principe de cotitularité du bail posé à l'article 1751 du code civil.

Dans le cas d'un logement de fonction du parc privé, la Cour de cassation a déjà estimé que le droit au maintien dans les lieux du conjoint après le décès du titulaire du bail ne saurait être limité par une clause selon laquelle la cessation de la fonction justifiant l'attribution du logement entraîne la résiliation du contrat<sup>1</sup>.

À l'inverse, s'agissant d'un logement du parc social, la Cour de cassation a rejeté<sup>2</sup> la prétention à la cotitularité du bail de l'épouse d'un militaire auquel il a été mis fin aux fonctions, en raison de la législation particulière du parc social qui exclut le droit au maintien dans les lieux au-delà de six mois à compter de la cessation des fonctions justifiant l'attribution du logement.

## **II. Le dispositif envisagé – Une réforme de la clause de fonction visant notamment à la généraliser à toute la fonction publique**

Le texte initial de l'article 1<sup>er</sup> de la proposition de loi visant à améliorer l'accès au logement des travailleurs des services publics prévoyait que les organismes HLM ainsi que les SEM et les filiales d'Action Logement pouvaient mettre fin au contrat de location passé avec un agent public civil ou militaire ou un employé d'une entreprise publique lorsque les conditions suivantes étaient remplies :

- le logement a été attribué à l'agent ou l'employé sur proposition de son employeur dans le cadre des réservations dont ce dernier dispose ;
- la décision d'attribution notifiée au ménage mentionne le lien entre son emploi et le logement, et le ménage a accepté par écrit les termes de cette conditionnalité préalablement à la signature du bail et à son entrée dans les lieux ;
- le bailleur informe le locataire de la décision de mettre fin à la location dans un délai de deux mois à compter du jour où il a été informé par l'employeur de son souhait d'appliquer la clause de fonction susmentionnée suite au changement d'emploi de l'agent ou de l'employé.

L'article prévoyait des exceptions par décret à l'application de cette « clause de fonction ».

---

<sup>1</sup>Cass Civ, 3e, 6 avril 2023, n° 21-17 888.

<sup>2</sup> Cass Civ. 3e, 9 juin 2016, n° 15-14.119, D. 2016. 2086, obs. V. Brémond ; AJDA 2016. 1851 ; AJDI 2016. 703, obs. N. Damas.

### III. Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale – Une nouvelle rédaction de cette réforme de la clause de fonction

Lors de l'examen du texte par la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale, le texte initial a été modifié par l'adoption de deux amendements :

- un amendement rédactionnel CE33 du rapporteur, M. David Amiel, afin de simplifier la rédaction concernant les publics visés – les mots « *agents publics* » désignant bien les agents des trois versants de la fonction publique, y compris des établissements publics et agences de l'État ;

- un amendement CE22 de Mme Olivia Grégoire, avec un avis de sagesse du rapporteur, qui a entendu clarifier les conditions dans lesquelles un employeur public bénéficie d'une réservation dans le parc social : il a précisé que le logement pouvant faire l'objet d'une clause de fonction est celui réservé par l'employeur du locataire en contrepartie d'une majoration de prêt, d'un apport de terrain, d'un financement ou d'une garantie financière ou à raison des sommes versées au titre de la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC).

En séance publique, le texte de la commission a à nouveau été modifié par l'adoption d'un amendement rédactionnel du rapporteur, sous-amendé par le Gouvernement :

- l'amendement n° 44 rect. du rapporteur a réécrit l'intégralité de l'article 1<sup>er</sup> en vue de le clarifier et de préciser que la clause de fonction devait être mentionnée dans le bail, que l'employeur disposait d'un délai d'un an pour décider de l'activer et que le délai de six mois avant la résiliation du bail constituait un délai minimum. Enfin, il a précisé que le décret pouvait prévoir la non-application de la clause de fonction dans certains cas, mais aussi la prolongation du droit au maintien dans les lieux afin de prendre en compte certaines situations personnelles et professionnelles le justifiant ;

- le sous-amendement n° 52 du Gouvernement a exclu du champ d'application de la clause de fonction les réservations obtenues en contrepartie du versement de la PEEC à Action Logement Services (ALS)<sup>1</sup>. L'inclusion de ce mode de contribution dans le champ des réservations des employeurs aurait remis en question le principe de mutualisation des moyens qu'organise la PEEC *via* ALS. Elle aurait, en outre, ouvert des droits de réservation différents aux employeurs selon qu'ils soient publics ou privés.

L'application de la clause de fonction demeurerait possible dans les logements réservés en contrepartie de la participation supplémentaire des employeurs à l'effort de construction (PSEEC), composée des versements qui excèdent le montant obligatoire et des versements des employeurs non soumis à

---

<sup>1</sup> Prévus au deuxième alinéa de l'article L. 313-1 du code de la construction et de l'habitation.

la PEEC<sup>1</sup>, ainsi que les logements réservés en contrepartie des investissements directs des employeurs en faveur du logement de leurs salariés<sup>2</sup>.

#### **IV. La position de la commission – Une réforme bienvenue, sous réserve d’ajustements visant à en clarifier l’application**

La commission est favorable à une réforme de la clause de fonction et à sa généralisation à toutes les fonctions publiques. Elle serait particulièrement pertinente pour les établissements publics hospitaliers qui souhaitent y recourir depuis plusieurs années, afin de proposer un levier d’attractivité et de fidélisation de leurs agents.

La commission avait adopté une mesure similaire dès juin 2024 dans le cadre de l’examen du projet de loi relatif au développement de l’offre de logements abordables, reprise à l’article 19 de la proposition de la proposition de loi visant à conforter l’habitat, l’offre de logements et la construction de la présidente Estrosi Sassone.

C’est donc naturellement avec un regard favorable que la commission accueille cet article 1<sup>er</sup>, consacré à la réforme de la clause de fonction.

À l’initiative de la rapporteure, la commission a adopté cinq amendements à cet article visant à la clarifier et à renforcer son caractère opérationnel :

- l’amendement [COM-1](#) visant à prévoir l’inscription du recours à la clause de fonction au sein des conventions de réservation conclues entre les employeurs réservataires et les bailleurs sociaux, afin de renforcer la lisibilité du dispositif et d’en faciliter la gestion. Effectivement, comme le souligne le rapport « Loger les travailleurs des services publics », les attributions assorties de la clause de fonction nécessiteront la mise en place d’un régime dérogatoire, qu’il s’agisse d’une gestion en stock ou d’une gestion *ad hoc* dans laquelle la libération des logements pour lesquels la clause de fonction a été activée par le réservataire viendrait alimenter exclusivement le flux d’attributions revenant à ce même réservataire ;

- un amendement [COM-2](#) de clarification rédactionnelle ;

- un amendement [COM-3](#) visant à encadrer le décret d’application de l’article L. 442-7 du code de la construction et de l’habitation qui déterminerait les situations dans lesquelles le locataire et ses ayants droit auraient droit au maintien dans les lieux, malgré la fin de l’exercice de l’emploi justifiant l’attribution du logement.

La commission estime légitime de prévoir, au niveau de la loi, des exceptions encadrées à la résiliation du bail, afin de tenir compte de situations personnelles spécifiques. Elle relève que c’est d’ailleurs le cas s’agissant des conditions de résiliation ou de non-renouvellement des baux régis par la loi de 1989.

---

<sup>1</sup> I de l’article L. 313-19-2 du code de la construction et de l’habitation.

<sup>2</sup> En application du troisième alinéa de l’article L. 313-1 du code de la construction et de l’habitation.

Outre les conséquences très concrètes de l'application de cette clause pour les locataires et leurs ayants droit, qui intéressent directement le Parlement, la jurisprudence du Conseil constitutionnel a déjà pu considérer que le renvoi à un décret, sans encadrement de la part du législateur, était susceptible de conférer au pouvoir réglementaire une compétence pour modifier le champ d'application de la loi, en méconnaissance du domaine de la loi<sup>1</sup>.

En reprenant les exceptions envisagées par le Gouvernement, la commission a donc prévu que le décret tienne compte de situations de difficultés liées à la santé, de handicap ou d'invalidité dans lesquelles le locataire ou ses ayants droit ont droit au maintien dans les lieux : il s'agit, par exemple, du locataire d'un logement adapté à sa situation de handicap ou encore d'un fonctionnaire militaire dont une blessure aurait entraîné l'invalidité.

Elle a également prévu que le décret détermine les situations dans lesquelles le délai de résiliation du bail est prolongé de douze mois pour être porté à dix-huit mois au total, afin de tenir compte de la vulnérabilité économique ou sociale ou de l'évolution de la situation professionnelle ou familiale du locataire ou de ses ayants droit. Cela permettrait de prendre en considération des situations telles qu'une suppression de poste, un décès dans le cadre familial, une séparation ou d'autres situations contribuant à la vulnérabilité d'un ménage et constitutives d'accidents de la vie ;

- un amendement [COM-4](#) visant à appliquer aux logements des sociétés d'économie mixte (SEM) les dispositions prévues à l'article 1<sup>er</sup> concernant la réforme de la clause de fonction. L'application de cet article aux SEM, prévu par le texte tel qu'issu de la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale, a effectivement été supprimée dans le texte adopté en séance plénière ;

- enfin, un amendement [COM-5](#) visant à expliciter l'application de la réforme de la clause de fonction aux baux conclus après l'entrée en vigueur de la présente loi, conformément à une demande de plusieurs acteurs auditionnés par la rapporteure. Plutôt qu'une application rétroactive, il a été jugé préférable de ne pas remettre en cause la situation des titulaires des baux en cours à la date d'entrée en vigueur de la présente loi. Afin de ne pas mettre en péril la légalité des réservations dans lesquelles il est aujourd'hui fait application d'une clause de fonction, l'article L. 442-7, dans sa rédaction antérieure à la présente loi, demeurera applicable aux baux en cours à la date d'entrée en vigueur de la loi.

### **La commission a adopté l'article ainsi modifié.**

---

<sup>1</sup> *Décision 2013-336 QPC, 1<sup>er</sup> août 2013, cons. 16 à 20.*

*Article 2*

**Relèvement des droits de réservation de l'État  
à l'issue d'une cession d'un terrain avec décote**

**Cet article vise à relever les droits de réservation dont peut bénéficier l'État à l'issue d'une cession d'un terrain public avec décote à un organisme de logement social.**

**À l'initiative de la rapporteure, la commission a adopté un amendement visant à ajuster le dispositif proposé, en cohérence avec les mesures adoptées par le Sénat le 20 janvier dernier dans le cadre de la proposition de loi visant à conforter l'habitat, l'offre de logements et la construction.**

**La commission a adopté l'article ainsi modifié.**

**I. La situation actuelle - Des droits de réservation de logements au profit des agents publics limités en cas de cession du foncier public**

**A. La cession de terrains publics avec décote est strictement encadrée**

**1) La cession de terrains de l'État**

Introduite dès 2005<sup>1</sup> pour rendre les prix de cession du foncier public compatibles avec la production de logements sociaux, le mécanisme de décote a été considérablement réformé par la loi « Duflot » de 2013<sup>2</sup>.

Aujourd'hui, l'article L. 3211-7 du code général de la propriété des personnes publiques prévoit les conditions dans lesquelles l'État peut procéder à la vente de terrains de son domaine privé à un prix inférieur à leur valeur vénale lorsqu'ils sont destinés à la réalisation de programmes comportant majoritairement des logements<sup>3</sup>, dont au moins une partie de logements sociaux. Une décote est également possible pour la part du programme relative aux équipements publics destinés en tout ou partie aux occupants des logements sociaux - sauf dans le cas où la commune concernée est carencée au titre de la loi SRU.

La décote est de droit lorsque les terrains sont cédés au profit de certains acteurs limitativement énumérés, dont les collectivités, les EPCI, un établissement public foncier, un organisme HLM, une SEM, et lorsque ces terrains appartiennent à une liste de parcelles établie par le préfet de région après avis du comité régional de l'habitat, du maire de la commune et du

<sup>1</sup> Article 95 de la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale.

<sup>2</sup> Loi n° 2013-61 du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social.

<sup>3</sup> Conformément à l'article R. 3211-32-2, le programme doit ainsi « recevoir plus de 50 % de surface de plancher affectée au logement ».

président de l'EPCI. Lorsque la décote n'est pas de droit, le préfet de département décide du principe de la décote applicable à la part de logements à réaliser ainsi que, le cas échéant, à la part d'équipements publics<sup>1</sup>.

La loi « Duflot » de 2013 a notamment prévu que, pour la part du programme destinée aux logements sociaux, la décote ainsi consentie pouvait atteindre 100 % de la valeur vénale du terrain. Cette décote est fixée en fonction de la catégorie à laquelle ces logements appartiennent : par exemple, elle ne peut excéder 50 % pour les logements financés en PLS ou ceux faisant l'objet d'un bail réel solidaire. La décote est d'autant plus élevée qu'il existe une forte tension sur le marché foncier, que l'équilibre financier du programme de logements n'est pas atteint ou alors qu'il existe des difficultés techniques pesant sur la réalisation du programme, notamment en termes de contraintes de dépollution<sup>2</sup>. Dans le détail, le taux de décote ne peut atteindre 100 % que pour la production de logements ou de structures d'hébergement temporaire financés en PLAI en zone tendue, et est limité à 25 % pour les logements ou résidences étudiantes financés en PLS en zone détendue.

L'avantage financier résultant de la décote est exclusivement et totalement répercuté sur le prix de revient des logements locatifs sociaux.

**Une convention conclue entre le préfet de région et l'acquéreur fixe les conditions d'utilisation du terrain cédé et détermine le contenu du programme de logements à réaliser.**

Cette convention peut prévoir que l'administration cédante dispose d'un droit de réservation correspondant à 10 % des logements sociaux du programme, pour y loger ses agents. Ce contingent s'ajoute au contingent préfectoral « gratuit » plafonné à 30 % des logements de chaque organisme.

Les logements sociaux pris en compte au titre de cet article sont les suivants :

- les structures d'hébergement temporaire ou d'urgence bénéficiant d'une aide de l'État ;
- les aires permanentes d'accueil des agents du voyage ;
- les résidences sociales conventionnées aux APL ainsi que les centres d'hébergement et de réinsertion sociale ;
- les résidences pour étudiants conventionnées aux APL ;
- les logements en accession sociale à la propriété en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique et à La Réunion.

---

<sup>1</sup> Article R. 3211-32- 7 du code général de la propriété des personnes publiques.

<sup>2</sup> Article R. 3211-15 du code général de la propriété des personnes publiques.

## **2) La décote est également applicable aux cessions de terrains des établissements publics et de certaines entreprises publiques**

Le mécanisme de cession du foncier public avec décote est également applicable aux cessions de terrains bâtis ou non du domaine privé d'autres personnes publiques que l'État et notamment<sup>1</sup> :

- les établissements publics de l'État ;
- SNCF, SNCF Réseau et SCNF Gares & Connexions ;
- Voies navigables de France ;
- la RATP ;
- les établissements publics de santé.

Néanmoins, en pratique, plusieurs de ces structures qui disposent en majorité de foncier industriel ne recourent pas à cette disposition faute de remplir la condition nécessaire pour l'application de la décote, à savoir la réalisation, par le programme de construction, d'au moins de 50 % de surface de plancher en logements.

### **B. Un cadre juridique jugé insuffisamment incitatif à la production de logements en faveur des travailleurs publics**

#### **1) Une conciliation entre objectifs de production de logements et préservation des intérêts patrimoniaux de l'État**

**D'une part, l'efficacité de la politique de mobilisation du foncier peut être appréciée au regard de sa capacité à contribuer à répondre aux besoins en logements.**

Le rapport d'avril 2024 de M. David Amiel, alors député en mission auprès du Gouvernement, jugeait que, malgré le cadre juridique posé par la loi « Duflot », *« les résultats des programmes de cession annoncés par les Gouvernements successifs n'ont guère été à la hauteur des objectifs affichés<sup>2</sup> »*.

Toujours d'après le rapport précité, il ressort que les objectifs du Gouvernement en termes de logements produits sur le foncier public mobilisable sur la période 2012-2016 n'ont pas été atteints : le rythme est resté sensiblement constant, à 8 000 logements produits en moyenne par an sur les emprises cédées entre 2012 et 2019, à comparer avec un objectif de 22 000 logements sur la période 2012-2016.

D'après les informations transmises par le Gouvernement à la rapporteure, de 2014 à 2024, la mobilisation du foncier de l'État, des

---

<sup>1</sup> Article L. 3211-13-1 du code général de la propriété des personnes publiques et décret n° 2013-937 du 18 octobre 2013 établissant la liste des établissements publics de l'État mentionnée à l'article L. 3211-13-1 du code général de la propriété des personnes publiques.

<sup>2</sup> D. Amiel, *Loger les travailleurs des services publics, mission auprès du Gouvernement, avril 2024.*

établissements publics et des entreprises publiques inscrits dans le dispositif a permis la construction d'environ 75 000 logements, dont 34 500 logements sociaux, soit 46 %. Environ un tiers de ces logements sociaux ont bénéficié d'une cession avec décote.

**À l'inverse, un autre point de vue consiste à limiter les cessions avec décote afin de protéger les intérêts patrimoniaux de l'État.**

Comme mentionné par le rapport de M. David Amiel, la pratique a montré que le plafonnement en « taux » de la décote pouvait déboucher sur des décotes très élevées en valeur absolue dans les territoires les plus tendus. Le cadre réglementaire a donc été complété en 2019 avec un second plafonnement, en fonction du coût moyen constaté pour la construction de logements sociaux à l'échelle de la commune ou de l'agglomération.

Par le passé, les **intérêts patrimoniaux du ministère des armées** ont également fait l'objet de l'attention de la commission des affaires étrangères et de la défense du Sénat : lors de l'examen de la loi de programmation militaire pour 2019-2025, cette dernière soulignait les moins-values importantes des cessions avec décote pour ce ministère, qui s'étaient élevées à 25 millions d'euros depuis la loi « Duflot ». Néanmoins, l'accès au logement des militaires était déjà, à l'époque, un sujet de préoccupation, notamment dans les zones tendues. C'est pourquoi la commission avait conditionné, jusqu'au 31 décembre 2025, le recours à la cession avec décote par le ministère des armées à la réalisation d'un programme de logements sociaux **réservés intégralement aux agents de ce ministère**. Cette disposition avait fait l'objet d'un accord en CMP encadrant la part de logements réservés au profit des agents du ministère en la limitant aux **trois quarts** des logements du programme<sup>1</sup>.

## **2) L'outil du bail emphytéotique administratif, une alternative à la cession avec décote permettant de mobiliser du foncier public au service du logement sans perdre la propriété du terrain**

Au-delà du levier du taux de décote, la conclusion d'un bail emphytéotique administratif (BEA) a été autorisée par l'État pour réaliser des logements sociaux dès 2009<sup>2</sup>. Dans un tel cadre, l'État conserve la nue-propriété de son terrain et voit les logements construits lui revenir au terme du bail dont la durée peut atteindre 99 ans. La valeur économique du loyer est réduite pour tenir compte de la valeur des constructions revenant à l'État à la fin du bail. Depuis la loi de 2013, ce loyer peut bénéficier de la décote « Duflot »<sup>3</sup>.

Le BEA est effectivement utilisé par les collectivités pour la réalisation de logements sociaux. C'est notamment le cas, comme l'a souligné le rapport

---

<sup>1</sup> Rapport n° 476 (2017-2018) de M. Christian Cambon, fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, déposé le 16 mai 2018.

<sup>2</sup> Article 7 de la loi n° 2009-179 du 17 février 2009 pour l'accélération des programmes de construction et d'investissement publics et privés.

<sup>3</sup> Article 5 de la loi n° 2013-61 du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public.

d'information de la commission des affaires économiques sur le logement des jeunes d'octobre 2024<sup>1</sup>, de la commune de Grand-Champ dans le Morbihan, qui a créé un village de 30 *tiny houses*, dont 10 proposées à la location par l'office public de l'habitat, Morbihan Habitat, grâce à la mise à disposition du foncier *via* un BEA de 25 ans à l'euro symbolique.

Il l'est aussi par les établissements publics de santé, comme en témoignait déjà le rapport précité de la chambre régionale des comptes en 2012 au sujet de l'AP-HP : « *Dans le cadre d'un BEA, l'AP-HP loue un de ses terrains, pour une durée déterminée comprise, en général, entre 40 et 60 ans, à un bailleur social, qui y construit des logements, dont il demeure propriétaire pendant la durée du bail. En contrepartie, l'AP-HP bénéficie de droits de réservation lui permettant de proposer au bailleur social ses agents comme locataires. Le titulaire du BEA verse à l'AP-HP un loyer pour le foncier. À l'échéance du bail, l'AP-HP devient le propriétaire de l'ensemble des biens construits, sans avoir à verser d'indemnités. Afin de couvrir le solde du financement de l'opération, l'AP-HP verse une subvention à l'opérateur ou lui consent un prêt*<sup>2</sup>. »

En revanche, d'après le rapport de M. David Amiel, il ne semble pas à ce jour l'avoir été, « *en tout cas de manière significative, par l'État* ».

### **3) Un plafonnement trop restrictif des droits de réservation de l'État**

L'article L. 3211-7 du code général de la propriété des personnes publiques plafonne le contingent de réservation pouvant être mis à la disposition de l'administration cédante à 10 % des logements sociaux du programme. D'après le rapport de M. David Amiel, ce plafonnement désincite l'État à investir, car le droit de réservation n'est pas forcément proportionnel à l'apport foncier.

Par ailleurs, le bénéfice des réservations est exclusivement ouvert à l'administration qui a procédé à la cession du foncier. Toutefois, la localisation des biens cédés ne coïncide pas nécessairement avec ses besoins, tandis que d'autres services de l'État peuvent manquer de logements de fonction dans ce secteur.

## **II. Le dispositif envisagé – Un relèvement des droits de réservation dont dispose l'État dans le cadre de la cession avec décote**

Dans le texte initial de la proposition de loi, l'article 2 prévoyait :

---

<sup>1</sup> Rapport d'information fait au nom de la commission des affaires économiques sur le logement des jeunes, par Mmes Martine Berthet, Viviane Artigalas et M. Yves Bleunven, enregistré à la Présidence du Sénat le 15 octobre 2025.

<sup>2</sup> Assistance publique – Hôpitaux de Paris, Rapport d'observations définitives, Chambre régionale des comptes, 2012.

- le relèvement de 10 % à 50 % des droits de réservation des logements du programme au profit de l'administration qui cède son terrain avec décote, pour le logement de ses agents, au-delà du contingent dont dispose l'État ;
- que ce taux pouvait s'élever à 70 % si le programme ne fait l'objet d'aucune garantie d'emprunt des collectivités territoriales ;
- que l'administration cédante pouvait décider de déléguer son contingent à une autre administration.

### **III. Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale - Un déplafonnement, puis une restriction des droits de réservation de l'État en cas de cession avec décote du foncier public**

En commission, l'article 2 a été modifié par un unique amendement CE32 du rapporteur qui a :

- supprimé le plafond de réservation prévu par la loi, considérant que le contingent de l'administration ayant cédé son terrain serait, de fait, limité à 50 % du fait des contingents qui reviennent de droit au préfet et aux collectivités apportant leur garantie financière aux programmes de logements sociaux ;
- donné la possibilité aux administrations de bénéficier des mêmes droits de réservation lorsqu'elles apportent un terrain dans le cadre d'un bail emphytéotique au lieu de le céder avec décote, afin de contribuer à la production de logements sociaux pour leurs agents sans pour autant perdre la propriété de leurs terrains ;
- précisé que l'administration à laquelle une autre administration cède ses droits de réservation devait l'utiliser pour y loger ses agents.

En séance publique, un amendement n° 7 du groupe LFI-NUPES a réintroduit une limitation aux droits de réservation des employeurs publics, à 25 %, avec les avis défavorables du Gouvernement et du rapporteur.

### **IV. La position de la commission - Des mesures du texte initial conformes, dans leur esprit, à celles précédemment adoptées par le Sénat**

Les mesures portées par le présent article 2 ont déjà été approuvées par la commission des affaires économiques et par le Sénat : ce dernier s'était prononcé favorablement à l'article 19 de la [proposition de loi visant à conforter l'habitat, l'offre de logements et la construction](#), qui relevait de 10 % à 50 % les droits de réservation au profit de l'État en cas de cession du foncier public avec décote. Cet article 19 visait aussi à étendre le bénéfice de ce contingent, au-delà de la seule administration qui cède l'immeuble, à tous les agents de l'État, conformément à la proposition n° 16 du rapport de M. David Amiel de 2024.

La commission souscrit donc naturellement à l'objectif poursuivi par le présent article 2, bien que le taux de réservation et le champ des bénéficiaires retenus ne soient pas les mêmes.

À l'initiative de la rapporteure, elle a adopté un amendement [COM-6](#) visant à apporter plusieurs ajustements au dispositif, en cohérence avec l'adoption de la proposition de loi précitée par le Sénat le 20 janvier dernier :

- alors que l'article 2 relève de 10 % à 25 % les droits de réservation au profit de l'État, l'amendement reprend le taux de 50 %, présent dans le texte initial et voté par le Sénat le 20 janvier dernier. La commission n'a pas retenu le déplaçonnement adopté par la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale, considérant que les communes ont vocation à apporter une garantie financière aux programmes et que d'autres réservataires pourraient également bénéficier de droits de réservation ;

- alors que l'article 2 prévoit un mécanisme de transfert des droits de l'administration cédant son foncier à une autre administration, l'amendement reprend la solution, jugée plus simple, de l'article 19 de la proposition de loi « Choc » : il prévoit que les droits de réservation liés à la décote bénéficient à tous les agents de l'État quelle que soit l'administration cédante ;

- enfin, l'amendement supprime l'alinéa 4 de l'article 2 qui est satisfait par le droit existant : c'est à ce titre, et non en raison d'un désaccord de fond, qu'il est proposé de le supprimer. Le bail emphytéotique administratif est effectivement une alternative intéressante à la cession avec décote pour mobiliser du foncier public au service du logement sans perdre la propriété publique du terrain. En effet, la conclusion d'un bail emphytéotique administratif (BEA) a été autorisée par l'État pour réaliser des logements sociaux dès 2009. Depuis la loi « Duflot » de 2013, le loyer d'un BEA peut bénéficier de la décote prévue à l'article L. 3211-7 du code général de la propriété des publiques, et donc entraîner un droit de réservation au profit des agents de l'État.

**La commission a adopté l'article ainsi modifié.**

*Article 2 bis*

**Compensation des attributions de logements aux fonctionnaires de l'État ou des hôpitaux sur le contingent de la commune par un droit de réservation équivalent de la commune sur la part du contingent des fonctionnaires de l'État**

**Cet article vise à introduire un mécanisme de compensation de la désignation, par une commune, comme candidat sur son contingent, d'un demandeur occupant certains emplois d'agent public de l'État ou hospitalier qui ne réside pas sur son territoire, mais dont l'activité est sise sur son territoire.**

**La commission a supprimé l'article.**

**I. La situation actuelle - Le contingent communal et le contingent préfectoral poursuivent des objectifs différents**

**A. L'État est le seul employeur public à disposer d'un contingent gratuit pour loger ses fonctionnaires**

En vertu des règles de financement du logement social, chaque programme de logement social fait l'objet de réservations au profit de différents acteurs, appelés « réservataires ».

Le préfet de département dispose de droits de réservation pouvant atteindre 30 % du flux annuel de logements attribués par chaque organisme bailleur pour loger des ménages reconnus « DALO » ou, à défaut, des publics prioritaires<sup>1</sup>. Parmi ces 30 %, 5 % des attributions sont au bénéfice d'agents civils et militaires. Ce contingent préfectoral, apparu dès 1977 pour les logements dits « conventionnés », a été généralisé par la loi du 18 juillet 1985.

Il s'agit d'un contingent « gratuit », qui est la « *contrepartie directe du rôle général de l'État à l'égard du logement social et notamment de l'aide financière dont il fait bénéficier les organismes de logement à caractère social*<sup>2</sup> ».

Au sein de ce contingent, l'existence de droits de réservations de 5 % des attributions au profit des fonctionnaires de l'État est parfois justifiée par les risques de mutations géographiques, phénomène plus rare dans la fonction publique territoriale.

En effet, il n'existe pas de contingent spécifique des collectivités destiné aux fonctionnaires territoriaux. Ces derniers s'en remettent aux contingents dont la commune ou l'EPCI dispose en raison de la garantie financière apportée aux programmes de construction de logements sociaux. Ce contingent ne peut

<sup>1</sup> Troisième alinéa de l'article L. 441-1 du code de la construction et de l'habitation.

<sup>2</sup> Réponse du ministère du logement à la question écrite n° 30 302 de M. Emmanuel Hamel publiée le 28 décembre 2000 - 11<sup>e</sup> législature - Sénat.

globalement représenter plus de 20 % des logements de chaque programme<sup>1</sup>. Des réservations supplémentaires peuvent être consenties en contrepartie d'un apport de terrain ou d'un financement<sup>2</sup>.

Si le contingent communal n'est pas juridiquement réservé aux fonctionnaires territoriaux, certaines communes l'utilisent en partie à cette fin, notamment en faveur des fonctionnaires communaux. Les élus locaux proposent alors des dossiers d'agents territoriaux qu'ils identifient comme prioritaires, au regard de situations particulières telles que des difficultés de recrutement sur certains métiers ou des situations sociales ou familiales spécifiques. Cette pratique repose sur une logique de dialogue et de partenariat avec les bailleurs, et non sur un droit opposable ou un contingent formalisé.

Néanmoins, dans un contexte de tension très forte des demandes de logements sociaux, il est parfois délicat pour les maires de proposer prioritairement des logements à des demandeurs ne résidant pas sur le territoire de leur commune, et ce alors qu'ils font face à un sentiment de dépossesion de plus en plus marqué en matière de logements sociaux, du fait de la gestion dite « en flux » des attributions et des différents contingents de publics prioritaires qui ne flèchent pas les logements sociaux d'une commune vers ses habitants. Effectivement, au moins un quart des attributions annuelles de logements réservés par une collectivité ou un groupement est destiné aux personnes bénéficiant d'une décision favorable de la commission de médiation « DALO » ou, à défaut, aux personnes prioritaires en application de l'article L. 441-1<sup>3</sup>.

Enfin, les hôpitaux ne disposent pas non plus de contingent spécifique pour loger leurs fonctionnaires dans le parc social. Ils acquièrent bien souvent des droits de réservation au sein de ce parc pour le logement de leurs agents, au-delà du parc qu'ils détiennent parfois directement. L'AP-HP dispose ainsi de 2 200 logements réservés pour ses agents dans le parc social en vertu de conventions avec des bailleurs sociaux.

### **B. Des contrastes territoriaux importants dans la mobilisation du contingent de l'État au profit des agents publics**

D'après le rapport de David Amiel publié en 2024, les données du système national d'enregistrement des demandes de logements sociaux (SNE) montrent que les attributions en 2022 étaient ainsi réparties :

- contingent préfectoral : 20,3 % (17,9 % pour les publics prioritaires et 2,4 % pour les agents de l'État) ;
- collectivités territoriales : 12,7 % (dont 10 % pour les communes) ;
- Action Logement : 11 % ;

---

<sup>1</sup> Quatrième alinéa de l'article R. 441-5 du code de la construction et de l'habitation.

<sup>2</sup> Quatrième alinéa de l'article R. 441-5 du code de la construction et de l'habitation.

<sup>3</sup> Alinéa 39 de l'article L. 441-1 du code de la construction et de l'habitation.

- autres réservataires (dont administrations publiques) : 4,4 % ;
- logements attribués par la commission d'attribution de logements et d'examen de l'occupation des logements (CALEOL) hors contingents : 51,6 %.

Néanmoins, cette répartition correspond à une moyenne nationale. Dans les territoires tendus, la part des contingents de réservation est nettement plus importante, le coût du foncier conduisant les maîtres d'ouvrage à mobiliser fortement des financements complémentaires. Ainsi, en Île-de-France, toujours d'après le rapport précité, seuls 21,4 % des logements ont été attribués directement par la CALEOL en 2022. Les autres attributions proviennent du contingent préfectoral pour 24,2 % (dont 19,7 % au titre des publics prioritaires et 4,5 % pour les agents de l'État), des contingents des collectivités territoriales pour 24 %, de celui d'Action Logement pour 18,4 % et des autres réservataires pour 12 %.

En pratique, les 7 224 logements sociaux attribués en 2022 sur le contingent préfectoral destiné aux fonctionnaires ne représentent que 2,4 % de l'ensemble des attributions de l'année. S'il n'est pas anormal qu'une partie d'un contingent ne bénéficie pas aux publics auxquels il est en principe destiné, un taux de déperdition d'une telle ampleur paraît excessif.

### **C. Des objectifs d'attributions aux demandeurs de logements des secteurs essentiels introduits dans les conventions intercommunales d'attributions depuis la loi « 3DS »**

La loi dite « 3DS » a introduit, au sein des conventions intercommunales d'attribution, un objectif d'attribution « *aux demandeurs de logement exerçant une activité professionnelle qui ne peut être assurée en télétravail dans un secteur essentiel pour la continuité de la vie de la Nation* »<sup>1</sup>.

Il concerne en pratique des emplois majoritairement de terrain, souvent occupés par des agents ayant des niveaux de rémunération modestes, pour lesquels l'accès au logement est particulièrement difficile dans les centres urbains et les territoires tendus où les besoins de service public sont pourtant les plus forts.

D'après les personnes entendues par la rapporteure, l'inscription explicite de cet objectif dans les conventions intercommunales d'attribution demeure cependant complexe, compte tenu des équilibres à trouver entre les différents publics prioritaires et du cadre du droit commun des attributions.

---

<sup>1</sup> Article L. 441-1 du code de la construction et de l'habitation.

## **II. Le dispositif envisagé et les modifications adoptées par l'Assemblée nationale – La compensation des communes qui logeraient des agents publics sur leur contingent par l'obtention de droits de réservation équivalents sur le contingent préfectoral**

Cet article a été introduit par la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale à la suite de l'adoption d'un amendement CE20 de M. Inaki Echaniz, portant article additionnel après l'article 2.

Il vise à permettre aux maires qui logent des agents publics occupant certains emplois prioritaires sur leur contingent de bénéficiaire, en compensation, d'un droit de réservation équivalent sur le contingent préfectoral.

Les agents concernés travailleraient sur le territoire de la commune sans pour autant y résider. La liste des emplois concernés serait fixée par arrêté.

Dans la présentation de son amendement, M. Inaki Echaniz indiquait qu'il avait pour objet d'inciter les maires à attribuer des logements sociaux à des agents du service public, même lorsqu'ils n'habitent pas sur le territoire de la commune.

Le rapporteur avait initialement émis un avis défavorable, partageant 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, mais soulignant le risque de mise en concurrence, voire d'éviction, des personnes prioritaires logées sur le contingent préfectoral.

Il a ensuite émis un avis favorable à la suite de la prise de parole de l'auteur de l'amendement puis de M. Antoine Armand.

En séance publique, deux amendements n° 19 et 20 du Gouvernement ont précisé la portée de cet article :

- d'une part, les agents publics territoriaux ont été exclus du dispositif, dès lors qu'ils peuvent déjà être logés au titre du contingent communal ;

- d'autre part, la compensation prévue par cet article a été strictement limitée au contingent dit « 5 % préfet », correspondant à la part du contingent préfectoral réservée aux fonctionnaires.

## **IV. La position de la commission – Un dispositif peu opérant**

La commission déplore que ce dispositif, qui poursuit l'objectif louable d'inciter les maires à attribuer des logements à certains travailleurs prioritaires ne résidant pas sur leur commune, se heurte à des difficultés opérationnelles importantes. Les auditions de la rapporteure n'ont pas permis d'illustrer le fonctionnement de ce dispositif qui est perçu comme complexe.

Il entraînerait vraisemblablement la nécessité de tenir une comptabilité des attributions à certains agents publics jugés « prioritaires », dont la liste serait fixée au niveau national par arrêté ministériel, sans

nécessairement de lien avec les réalités locales. La gestion pour les bailleurs sociaux comme pour les collectivités en serait probablement complexe.

Le mécanisme risquerait, en outre, d'alimenter une forme de concurrence délétère entre agents publics de l'État et agents publics hospitaliers puisque ces deux catégories de travailleurs seraient compensées sur le contingent de l'État.

Le volume d'attributions sur le contingent « 5 % fonctionnaires » de l'État, sur lequel seraient compensées les attributions des communes en faveur des agents de l'État ou des hôpitaux, est par ailleurs très limité. La commission s'interroge donc sur les modalités de la compensation des communes dans les cas où les attributions aux travailleurs prioritaires sur le contingent communal dépasseraient le volume du contingent « 5 % fonctionnaires ».

En outre, la commission estime que les outils du cadre existant en faveur du logement des agents publics ne sont pas suffisamment exploités.

Des pistes d'utilisation plus optimale du contingent de l'État devraient être explorées avant d'envisager ce type de mécanisme complexe.

De même, l'outil des conventions intercommunales d'attribution a le mérite d'être adapté aux circonstances locales.

Plus globalement, la commission estime que les autres outils apportés par cette proposition de loi sont plus opérationnels pour les collectivités territoriales et les hôpitaux - notamment l'ouverture de la clause de fonction aux logements sociaux réservés par eux, y compris dans le cadre du contingent communal.

Afin de donner aux maires la maîtrise du peuplement de leur commune, la commission soutient ardemment la création d'un droit de véto du maire sur toutes les attributions, telle que proposée par l'article 4 de la proposition de loi visant à conforter l'habitat, l'offre de logements et la construction, adoptée le mardi 20 janvier dernier par le Sénat. Ce dispositif serait plus efficace qu'un mécanisme complexe visant à donner au maire des droits sur le contingent de l'État.

Pour toutes ces raisons, la commission a adopté l'amendement [COM-7](#) de la rapporteure de suppression de l'article.

**La commission a supprimé l'article.**

*Article 3*  
**Élargissement des exceptions à la gestion dite « en flux »  
des attributions de logements sociaux**

**Cet article vise à élargir les exceptions à la gestion dite « en flux » des attributions de logements sociaux, afin que des logements ayant vocation à être occupés par des personnes exerçant des fonctions jugées sensibles puissent demeurer gérés « en stock ».**

**À l’initiative de la rapporteure, la commission a adopté deux amendements : un amendement de portée strictement rédactionnelle et un amendement visant à introduire une disposition adoptée par le Sénat dans le cadre de l’examen de la proposition de loi visant à conforter l’habitat, l’offre de logements et la construction, qui permet aux établissements publics et aux entreprises publiques de bénéficier de droits de réservation en contrepartie d’un apport de terrain.**

**La commission a adopté l’article ainsi modifié.**

**I. La situation actuelle - La gestion en flux est une réforme introduite par la loi « ÉLAN »**

La loi « ÉLAN<sup>1</sup> » a rendu obligatoire la gestion en flux des réservations de logements sociaux. La loi « 3DS »<sup>2</sup> a ensuite fixé l’obligation de la conversion en flux de l’ensemble des conventions contractées en stock au plus tard le 24 novembre 2023.

Avant cela, la gestion des réservations se faisait « en stock », c’est-à-dire que les logements réservés étaient identifiés dès la réalisation de chaque programme et conservés ainsi pour la durée de vie du bâtiment. Ce mode a fait l’objet de nombreuses critiques, liées principalement aux rigidités de gestion associées. C’est pourquoi certains organismes avaient pris l’habitude, avec l’accord des réservataires, de gérer les réservations en flux. On raisonne alors en pourcentage d’un nombre global d’attributions sur une année sur tout le parc du bailleur. En pratique, ce nombre dépend de la mobilité observée dans le parc géré. C’est alors le bailleur qui, au moment où un logement se libère, choisit de le proposer à tel ou tel réservataire.

Depuis 2023, les réservations portent donc sur un flux annuel de logements exprimé en pourcentage.

Cette évolution s’explique par un souci majeur de plus grande souplesse pour les bailleurs et les réservataires dans la gestion des attributions. Dans le cas de la gestion en stock, le demandeur doit attendre qu’un logement adapté à son

---

<sup>1</sup> Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l’aménagement et du numérique.

<sup>2</sup> Loi n° 2022 217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, décentralisation, déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l’action publique locale.

profil et appartenant au contingent dont il relève se libère. La gestion en stock imposait donc souvent un temps d'attente plus long et pouvait facilement générer une incompréhension des locataires qui avaient connaissance d'un logement qui se libérait correspondant à leur demande sans pour autant connaître le réservataire. *A contrario*, dans la gestion en flux, les logements réservés n'étant plus figés au moment de la livraison des programmes, le bailleur peut choisir d'orienter un logement libéré vers tel ou tel réservataire au regard des caractéristiques du logement et des engagements pris avec chaque réservataire, ou bien de rechercher lui-même des candidats considérant que le logement fait partie du parc non réservé.

De plus, la gestion en flux facilite la mise en œuvre et le respect des objectifs fixés dans le cadre des politiques intercommunales d'attribution, nécessairement différenciées selon les caractéristiques du parc, sa localisation et son occupation actuelle.

Seules les réservations au profit des services relevant de la défense nationale ou de la sécurité intérieure restent identifiées précisément - et relèvent donc encore de la gestion dite « en stock ». Cette exception est justifiée par les exigences inhérentes à ces fonctions, exigeant bien souvent pour les personnes les exerçant de ne pas résider dans certaines zones où ils pourraient être identifiés et où leur sécurité pourrait être compromise. La loi « 3DS » a ajouté à cette liste les logements réservés par les établissements publics de santé, à l'initiative du Sénat, car il est alors essentiel que les logements à proximité des hôpitaux restent réservés à leur personnel.

## **II. Le dispositif envisagé - Un allongement des exceptions à la gestion en flux**

L'article 3 de la proposition de loi ajoute à la liste des exceptions à la gestion « en flux » les logements attribués aux **agents des douanes et pénitentiaires** ainsi qu'aux entreprises assurant un **service public de transport** en zone tendue.

## **III. Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale - Une nouvelle extension de la liste des exceptions**

En séance publique, des amendements identiques du rapporteur et du Gouvernement ont élargi le champ des exceptions à **l'ensemble des agents du ministère de la justice**.

#### **IV. La position de la commission – Une évolution bienvenue**

Lors de l'examen du projet de loi « Logements abordables » de 2024, la commission des affaires économiques du Sénat avait, à l'initiative des rapporteures, prévu une exemption à la gestion en flux pour les employés des sociétés assurant un service public de transport en zone tendue, car, pour celles-ci, la localisation précise du logement est un élément central leur permettant d'assurer la proximité entre le domicile et le lieu de travail de travailleurs essentiels aux horaires atypiques.

Cette exemption a été reprise à l'article 19 de la proposition de loi visant à conforter l'habitat, l'offre de logements et la construction de la présidente Dominique Estrosi Sassone, adoptée le 20 janvier dernier.

La commission est donc naturellement favorable à cette évolution. Elle accueille également favorablement la gestion en stock des logements réservés au profit des agents du ministère de la justice, qui incluent les surveillants de prison.

À l'initiative de la rapporteure, elle a adopté un amendement [COM-8](#) de précision rédactionnelle ainsi qu'un amendement [COM-9](#) visant à permettre aux établissements publics et aux entreprises publiques de bénéficier de droits de réservation en contrepartie d'un apport de terrain, en cohérence avec une mesure adoptée par le Sénat dans le cadre de l'examen de l'article 19 de la proposition de loi visant à conforter l'habitat, l'offre de logements et la construction.

**La commission a adopté l'article ainsi modifié.**

Article 3 bis

**Dérogation à l'obligation de regroupement pour les organismes HLM filiales d'entreprises publiques de moins de 12 000 logements sociaux**

**Cet article vise à exempter les organismes de logement social filiales d'entreprises publiques qui gèrent moins de 12 000 logements sociaux de l'obligation de regroupement instaurée en 2018 par la loi « ÉLAN ».**

**La commission a supprimé l'article.**

**I. La situation actuelle - Hormis de rares exceptions, le cadre de la loi « ÉLAN » impose le regroupement des organismes de logement social de moins de 12 000 logements sociaux pour permettre la mutualisation de leurs ressources**

**A. Une restructuration du secteur du logement social par la loi ÉLAN**

Le chapitre I<sup>er</sup> du titre II de la loi « ÉLAN<sup>1</sup> » œuvre à la **restructuration du secteur du logement social, en réponse au morcellement du tissu des bailleurs sociaux**. D'après l'étude d'impact du projet de loi, en 2015, le nombre moyen de logements gérés par organisme était de 5 621 logements tandis qu'en 2017, 37 % des organismes de logement social géraient moins de 1 500 logements. D'après l'exposé des motifs du projet de loi précité, « *l'objectif est d'atteindre le bon équilibre entre la proximité, qui permet la réactivité de la gestion, et la mutualisation, qui permet l'efficacité des achats, des systèmes d'information, de la maîtrise d'ouvrage et l'usage optimisé des fonds* ».

L'article 81 de la loi « ÉLAN » prévoit ainsi une obligation de regroupement pour les bailleurs sociaux qui gèrent moins de 12 000 logements sociaux, afin d'éviter le maintien d'organismes à la capacité d'action ou aux compétences insuffisantes. Ces regroupements doivent permettre la **mutualisation de moyens et compétences**, tout en conservant les structures et les liens territoriaux. La détermination d'un seuil en dessous duquel les bailleurs sociaux de petite taille ont l'obligation de se regrouper - en l'occurrence 12 000 logements - devrait conduire à la consolidation des organismes de logement social et favoriser, entre autres :

- une plus grande **soutenabilité financière**, par l'augmentation de leurs capacités d'autofinancement ;
- une **meilleure allocation des ressources** destinées à l'investissement, par la mutualisation des risques (vacances, impayés, dégradations, etc.) et de leurs moyens financiers ;

---

<sup>1</sup> Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique.

- une **meilleure qualité de gestion technique et financière**, par la mutualisation des capacités d'ingénierie ;
- la **réalisation d'économies d'échelle** sur les achats, les systèmes d'information et les fonctions communes.

Comme l'a statué le Conseil constitutionnel, ces mesures de restructuration ne portent pas une atteinte excessive à la liberté d'entreprendre ni au droit de propriété des bailleurs sociaux dans la mesure où « *ces organismes sont tenus à des obligations spécifiques en matière de construction, d'aménagement, d'attribution et de gestion des logements locatifs sociaux, visant à améliorer les conditions d'habitat des personnes défavorisées ou aux ressources modestes*<sup>1</sup> » et que cette restructuration est donc justifiée par un objectif d'intérêt général.

Il doit toutefois être rappelé qu'au-delà des objectifs de bonne gestion, le Gouvernement de l'époque poursuivait d'autres finalités que le Sénat a toujours combattues. En effet, le regroupement des organismes visait à réunir et mobiliser des trésoreries supposées dormantes, à accroître la vente HLM, à permettre aux organismes de logement social d'absorber la réduction de loyer de solidarité (RLS) qui réduit leurs fonds propres et, au final, à incarner la vision d'un secteur du logement social arrivé à maturité financière, car doté d'un patrimoine important et amorti, qui n'aurait donc plus besoin de financements dédiés, mais pourrait s'autofinancer ou recourir au marché.

Aujourd'hui, en pleine crise du logement, il est maintenant démontré que cette vision était fautive et a contribué à aggraver la situation. Cela ne retire pas pour autant l'intérêt des regroupements afin de constituer des organismes plus efficaces et s'appuyant sur des groupes plus larges.

## **B. Deux modalités de regroupement pour les bailleurs sociaux**

Le premier alinéa de l'article L. 423-2 du code de la construction et de l'habitation prévoit, dans sa rédaction issue de l'article 81 de la loi « ÉLAN », une **obligation de regroupement pour les organismes HLM mentionnés à l'article L. 411-2 qui gèrent moins de 12 000 logements sociaux**.

Une même obligation est fixée à l'article L. 481-1-2 du même code, pour les sociétés d'économie mixte (SEM) qui gèrent moins de 12 000 logements sociaux.

Les groupes d'organismes de logement social ainsi formés doivent gérer au moins 12 000 logements ou constituer l'unique groupe de logement social ayant son siège dans le département.

Les bailleurs sociaux visés par cette obligation ont le choix entre **deux modalités distinctes de regroupement**, définies à l'article L. 423-1-1 :

---

<sup>1</sup> *Décision n° 2017-758 DC du 28 décembre 2017.*

- soit le groupe « vertical », c'est-à-dire un ensemble de sociétés composé majoritairement d'organismes HLM ou de SEM, lorsque l'un d'entre eux ou une autre société contrôle directement ou indirectement les autres ;
- soit le groupe « horizontal », compris comme un ensemble constitué d'une société anonyme de coordination (SAC) et des détenteurs de son capital.

En cas de non-respect de l'obligation de regroupement, le deuxième paragraphe de l'article L. 423-2 prévoit la possibilité pour le ministre chargé du logement de mettre en demeure l'organisme concerné d'une cession de tout ou partie de son patrimoine ou de son capital, ou d'une souscription d'au moins une part sociale d'une SAC. Il permet également la mise en demeure d'un organisme HLM ou d'une SEM agréée d'acquérir tout ou partie des logements ou du capital de l'organisme qui ne respecte pas l'obligation de regroupement, ou la mise en demeure d'une SAC de permettre à cet organisme de souscrire au moins une part sociale.

### **C. Des obligations définies par le code de la construction et de l'habitation**

L'article L. 423-1-1 prévoit plusieurs obligations pour les groupes d'organismes HLM ainsi constitués, notamment :

- l'élaboration d'un **cadre stratégique patrimonial commun** à l'ensemble des organismes. Ce cadre définit les orientations générales et les grands objectifs chiffrés pour la politique patrimoniale ;
- l'élaboration d'un **cadre stratégique d'utilité sociale commun** à l'ensemble des organismes. Ce cadre définit les orientations générales et les objectifs chiffrés pour les engagements sur la qualité du service rendu aux locataires, la politique patrimoniale, la gestion sociale, la concertation locative avec les locataires et, le cas échéant, la politique en faveur de l'hébergement et la politique d'accession ;
- l'envoi d'un courrier à l'ensemble des locataires, préalablement à la constitution du groupe, pour les informer de cette décision.

Les groupes de bailleurs sociaux peuvent facturer des redevances ou des cotisations aux membres du groupe en contrepartie de ces « avantages ».

Dans le cas de la formation d'une société de coordination, le groupe d'organismes HLM dispose de **compétences obligatoires supplémentaires – par rapport au simple regroupement** – définies à l'article L. 423-1-2. On compte parmi ces prérogatives supplémentaires :

- la définition de la **politique technique** des associés ;
- la définition et la mise en œuvre d'une **politique d'achat des biens et services**, hors investissements immobiliers, nécessaires à l'exercice par les associés de leurs activités ;

- le développement d'une **unité identitaire des associés** et la définition de moyens communs de communication (marques, signes distinctifs) ;
- l'organisation de la mise à disposition des ressources disponibles par voie de prêts et d'avances et par la conclusion de conventions visant à accroître la capacité d'investissement des associés ;
- l'appel des cotisations ;
- la prise de mesures nécessaires à la **garantie de la soutenabilité financière du groupe et de chacun des organismes qui le constituent** – à l'exception des collectivités territoriales –, comme l'interdiction ou la limitation de la distribution du résultat ou de la réalisation d'un investissement, la cession totale ou partielle du patrimoine d'un organisme ou la fusion avec un autre organisme du groupe, lorsque la situation financière de l'organisme le justifie ;
- le contrôle de gestion des associés et la publication des comptes combinés.

Le même article L. 423-1-2 prévoit d'autres compétences, facultatives, pour les sociétés de coordination :

- la mise en commun des moyens humains et matériels, au profit de ses actionnaires ;
- l'assistance, comme prestataire de services, des actionnaires organismes HLM et SEM agréées dans toutes les interventions de ces derniers sur des immeubles qui leur appartiennent ou qu'ils gèrent ;
- l'assurance de tout ou partie de la maîtrise d'ouvrage des opérations de construction neuve, rénovation ou réhabilitation d'ensemble immobilier pour le compte de ses actionnaires HLM ;
- la réalisation, pour le compte de ses actionnaires, des actions ou opérations d'aménagement, dans le cadre d'une convention passée par la société avec la ou les collectivités territoriales compétentes sur le périmètre où sont conduits les projets en commun.

Par ailleurs, la SAC dispose d'un représentant sans voix délibérante dans le conseil de surveillance ou le conseil d'administration de chacun des organismes membres.

#### **D. Trois dérogations à l'obligation de regroupement pour les bailleurs sociaux**

L'article L. 423-2, dans sa rédaction issue de l'article 81 de la loi « ÉLAN », précise que l'obligation de regroupement ne s'applique pas dans trois situations très précises. Sont exemptés de cette obligation :

- les « *organismes dont l'activité principale au cours des trois dernières années est une activité d'accession sociale à la propriété* », et non une activité de construction ou gestion locative – avec un plafond adapté de

production locative maximale de 600 logements locatifs sociaux acquis ou construits au cours des six dernières années –, afin de prendre en compte la spécificité des Coop’HLM (exceptions liées à l’activité) ;

- les organismes de logement social ayant leur siège dans un département où aucun autre organisme ni SEM ni groupe n’a son siège (exceptions « départementales ») ;
- les organismes dont le siège social est situé dans un département ou région d’outre-mer ou en Corse.

### **E. Un premier bilan de l’obligation de regroupement**

D’après le rapport d’information de la commission des affaires économiques de l’Assemblée nationale sur l’évaluation de la loi « ÉLAN »<sup>1</sup>, 335 organismes de logement social étaient soumis à l’obligation de regroupement. À la date du 22 septembre 2021, 245 organismes, soit 73 % d’entre eux, remplissaient cette obligation.

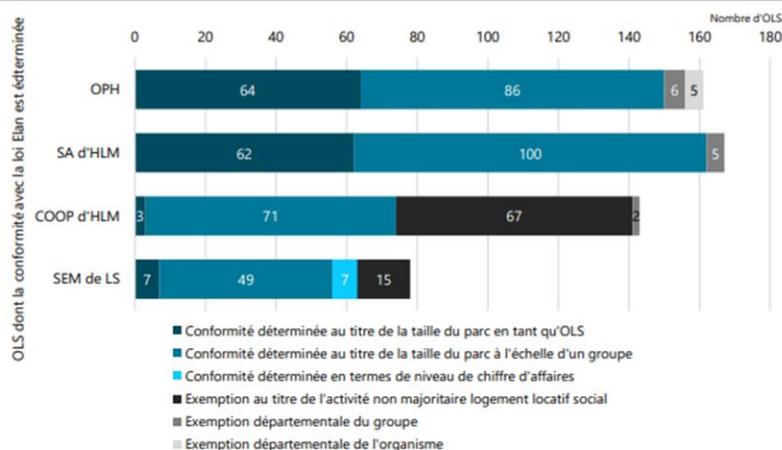
Parmi ces 245 organismes, 50 % des organismes regroupés ont fait le choix d’adhérer à une société de coordination, 11 % ont choisi l’intégration dans un groupe « vertical », tandis que 20 % ont fait le choix de la fusion avec un autre organisme ou d’une cession des parts à un autre organisme.

**Entre la promulgation de la loi – le 23 novembre 2018 – et la fin de l’année 2021, le nombre de bailleurs sociaux est ainsi passé de 638 à 556, soit une baisse de 12,9 %.** Cette diminution est bien plus importante pour les offices publics de l’habitat (- 13,9 %) et les sociétés anonymes d’HLM (- 19,1 %) que pour les sociétés d’économie mixte (- 5,5 %) et pour les coopératives, dont le nombre est même en hausse (+ 5 %).

---

<sup>1</sup> Rapport d’information déposé en application de l’article 145-7 alinéa 1 du règlement, par la commission des affaires économiques sur l’évaluation de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l’aménagement et du numérique (dite « loi ÉLAN »), n° 5121, déposé le mercredi 23 février 2022.

**Tableau 6.2 : Répartition en fonction des critères de conformité et d'exemption des organismes de logement social dont la conformité avec l'obligation de regroupement de la loi Elan a été déterminée**



Source : Rapport thématique de l'ANCOLS sur le regroupement des organismes de logement social<sup>1</sup>

La restructuration du secteur du logement social – qui était l'un des objectifs de la loi « ÉLAN » – apparaît cependant limitée, dans la mesure où la baisse du nombre de bailleurs sociaux entre 2018 et 2021 est similaire à celle constatée entre 2015 et 2018 (- 12,2 %), avant la promulgation de la loi.

Par ailleurs, le président de la Fédération nationale des offices publics de l'habitat, Marcel Rogemont, déplore « *la création de telles SAC, très hétéroclites et inaptés à définir des objectifs cohérents de gestion* », qui entre selon lui en contradiction avec « *l'idée de garder une proximité avec les centres de décision territoriaux* »<sup>2</sup>. Le président regrette notamment que, « *dans un département où coexistent une filiale de la Caisse des dépôts et consignations et un office, la loi ÉLAN impose la fusion ; peu de temps après, la Caisse décide de fusionner toutes ses filiales ; conséquence : il n'y a désormais plus d'opérateur strictement départemental* »<sup>3</sup>.

Par ailleurs, selon un rapport de la Cour des comptes, les effets attendus des regroupements (meilleure allocation des investissements, mutualisation des risques et économies d'échelle) ne se font, pour l'heure, pas sentir en Île-de-France<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> [Contrôle thématique sur les regroupements d'OLS | ANCOLS](#)

<sup>2</sup> Rapport d'information déposé en application de l'article 145-7 alinéa 1 du règlement, par la commission des affaires économiques sur l'évaluation de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (dite « loi ÉLAN »), n° 5121, déposé le mercredi 23 février 2022.

<sup>3</sup> Ibid.

<sup>4</sup> Cour régionale des comptes d'Île-de-France, Rapport thématique régional, L'adéquation de l'offre aux besoins en logements sociaux en Île-de-France, 8 juillet 2024 :

## II. Le dispositif envisagé et les modifications adoptées par l'Assemblée nationale – L'introduction d'un régime dérogatoire à l'obligation de regroupement pour les bailleurs sociaux filiales d'entreprises publiques

L'article 3 bis de la présente proposition de loi a été introduit par la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale, à la suite de l'adoption de l'amendement CE23 de Mme Olivia Grégoire, portant article additionnel après article 3.

Il vise à **exempter les « organismes d'habitation à loyer modéré qui sont des filiales directes ou indirectes d'entreprises publiques au sens de la directive 80/723/CEE de la Commission européenne<sup>1</sup> »** de l'obligation de regroupement pour les bailleurs sociaux gérant moins de 12 000 logements sociaux, prévue par la loi « ÉLAN ».

En vertu de l'article 2 de la directive précitée, est considérée comme une entreprise publique *« toute entreprise sur laquelle les pouvoirs publics [c'est-à-dire l'État et les collectivités territoriales] peuvent exercer directement ou indirectement une influence dominante du fait de la propriété, de la participation financière ou des règles qui la régissent »*.

Selon les auteurs de l'amendement, l'obligation de regroupement au sein d'une société de coordination constitue une contrainte pour les bailleurs sociaux filiales d'entreprises publiques. Elle **participerait de l'affaiblissement de leur autonomie, de la bureaucratisation de leur gestion et de la limitation de leur capacité de maîtrise de leur politique de logement social**. Les auteurs déplorent notamment l'obligation de *« solidarité financière »* entre les membres de la SAC, car, à leurs yeux, *« une entreprise publique ne saurait, même indirectement, garantir des engagements financiers pris par des entités privées »<sup>2</sup>*.

Le rapporteur a émis un avis de sagesse sur cet amendement.

En séance publique, le Gouvernement a déposé un amendement n° 16 de suppression, au motif que l'exemption des organismes HLM filiales d'entreprises publiques constituerait un *« régime de faveur injustifié »* à l'article 81 de la loi « ÉLAN ». L'amendement de suppression n'a pas été adopté.

## III. La position de la commission – Une exception injustifiée

### A. Les membres d'une société de coordination sont soumis à une obligation de garantie de *« soutenabilité financière »* et non à une obligation de solidarité interne

Dans sa réponse au questionnaire de la rapporteure, la RATP – dont la filiale RATP Habitat serait seule concernée par cette dérogation – indique

---

<sup>1</sup> Directive 80/723/CEE de la Commission du 25 juin 1980 relative à la transparence des relations financières entre les États membres et les entreprises publiques.

<sup>2</sup> Objet de l'amendement CE23.

qu'elle « pourrait devoir soutenir financièrement des organismes en difficulté, quel que soit leur statut actionnarial (privé compris), alors même qu'elle n'a aucun contrôle ni quelconque influence sur leur gouvernance ». Cette contribution financière se fait sous forme d'avance rémunérée au taux de livret A, sauf décision contraire du conseil d'administration.

Pour mémoire, le quinzième alinéa de l'article L. 423-1-2 du code de la construction et de l'habitation indique que la SAC a pour objet, pour ses membres, « de prendre les mesures nécessaires pour garantir la soutenabilité financière du groupe ainsi que de chacun des organismes qui le constituent ».

Dans une question écrite adressée le 4 juillet 2019 au ministre chargé du logement<sup>1</sup>, le sénateur Jacques Bigot demande une clarification quant à cette notion de « garantie de soutenabilité financière ». La réponse ministérielle définit la soutenabilité financière d'un organisme HLM comme « *la capacité à dégager des ressources suffisantes pour honorer ses engagements à court, moyen et long terme, c'est-à-dire la capacité à rembourser sa dette et à réaliser les investissements nécessaires à l'accomplissement de son plan stratégique de patrimoine (PSP). Les ressources financières disponibles pour investir sont assimilées dans le secteur HLM au potentiel financier, alimenté notamment par l'autofinancement d'exploitation dégagé par l'organisme chaque année* ».

Comme le confirme Action Logement, « la soutenabilité financière n'équivaut pas à une solidarité juridique des membres de la SAC envers les créanciers de la SAC ou l'un de ses membres »<sup>2</sup>. **La responsabilité des membres de la SAC reste limitée, dans la mesure où ces derniers ne sont responsables des dettes sociales de la SAC qu'à hauteur de leurs apports.** La contribution financière de chaque associé est ainsi calculée pour 50 % au prorata de la moyenne des cinq dernières années de l'autofinancement net HLM – auquel sont ajoutées les plus-values de cession sur la vente de logements sociaux –, pour 25 % au prorata des loyers et des redevances du dernier exercice clos, et pour 25 % au prorata du nombre de logements à usage locatif et d'unités de logements-foyers.

**Cette responsabilité limitée permet une séparation nette entre le patrimoine de la société et celui des associés, et limite les risques financiers pour les associés.**

#### **B. Le dispositif introduirait une rupture d'égalité entre les bailleurs sociaux et un détricotage de la loi « ÉLAN »**

La commission n'est pas favorable à l'introduction d'une nouvelle dérogation à l'obligation de regroupement des organismes de logement social qui ne serait pas justifiée par la nature de leur activité. Comme exposé ci-dessus, l'obligation de regroupement a des répercussions sur la gestion de

---

<sup>1</sup> [https://www.senat.fr/questions/base/2019/qSEQ190\\_711\\_242.html](https://www.senat.fr/questions/base/2019/qSEQ190_711_242.html)

<sup>2</sup> Source : réponse au questionnaire d'Action Logement.

nombreux organismes de logement social, et pas seulement sur ceux qui sont des filiales d'entreprises publiques.

L'exposé des motifs des auteurs de l'amendement à l'origine de l'introduction de cet article 3 *bis* met en avant le fait que la solidarité des membres de la SAC pourrait constituer un obstacle à la mission des filiales d'entreprises publiques - à savoir loger les agents de ces entreprises à proximité de leur lieu de travail, pour renforcer l'attractivité de leur profession. Cependant, l'ensemble des bailleurs sociaux en zone tendue partagent cette mission. Une exception à l'obligation de regroupement n'est donc, de ce point de vue, pas justifiée.

Par ailleurs, la direction de l'habitation, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) souligne le fait que les **bailleurs sociaux filiales d'entreprises publiques** « *logent pour certains très majoritairement des salariés travaillant dans d'autres entreprises* »<sup>1</sup>. À titre d'exemple, sur les 107 logements des « Ateliers Vaugirard », gérés par le groupe RATP Habitat, 63 sont réservés à des salariés d'autres entreprises<sup>2</sup>.

Enfin, l'introduction d'une dérogation pourrait créer un précédent et contribuer au détricotage de l'obligation de regroupement prévue par la loi « ÉLAN » - destinée à consolider le secteur du logement social -, d'autant plus qu'elle **ne concernerait, dans les faits, que le groupe RATP Habitat**, seule filiale HLM d'établissement public ou d'entreprise publique à gérer moins de 12 000 logements.

**La commission est défavorable à l'introduction dans la loi d'un régime spécifique au bénéfice d'un seul organisme de logement social.**

À l'initiative de la rapporteure, elle a adopté un amendement [COM-10](#) de suppression de cet article.

**La commission a supprimé l'article.**

---

<sup>1</sup> Source : réponse au questionnaire de la DHUP.

<sup>2</sup> Source : audition de la RATP.

Article 4

**Dérogations aux règles d'urbanisme pour les constructions de logements sur des terrains détenus par des personnes publiques**

L'article permet à l'autorité compétente pour délivrer les autorisations d'urbanisme d'accorder par décision motivée toute dérogation jugée utile aux règles fixées par le plan local d'urbanisme afin de permettre la construction de logements sur un terrain détenu par une personne publique.

La commission a adopté l'article en encadrant davantage les types de dérogations pouvant être accordées, et en en restreignant le bénéfice aux projets visant à améliorer l'offre de logement pour les travailleurs des services publics, tout en élargissant les types de terrains concernés au-delà des seuls fonciers détenus par des personnes publiques, ainsi qu'aux structures d'hébergement. Elle a également ajusté la procédure d'imposition de la servitude de résidence principale.

**I. La situation actuelle - De nombreuses possibilités de dérogations aux règles d'urbanisme existent déjà pour favoriser la création de logements**

**A. De nombreuses dérogations aux règles d'urbanisme sont prévues pour faciliter la réalisation de logements**

**1) Le code de l'urbanisme prévoit des dérogations au cas par cas à certaines règles des plans locaux d'urbanisme pour faciliter la production de logements**

Le code de l'urbanisme prévoit **de nombreuses dérogations pour favoriser la production de logements.**

Certaines de ces dérogations sont fixées par la loi et **s'imposent à tous les documents d'urbanisme**, par exemple l'interdiction pour le plan local d'urbanisme (PLU(i)) d'exiger, pour les logements sociaux et intermédiaires, les établissements assurant l'hébergement des personnes âgées et les résidences universitaires, la réalisation de plus d'une aire de stationnement par logement<sup>1</sup>, toute disposition d'un PLU(i) contrevenant à cette disposition étant en outre *de facto* inapplicable.

D'autres peuvent être fixées par le PLU(i), dans les limites fixées par la loi, qui ouvre par exemple la **faculté, dans le règlement du PLU(i), de fixer des règles différenciées favorisant certains types de constructions** ou certaines destinations, par exemple la possibilité pour le PLU(i) de ne pas imposer la réalisation d'aires de stationnement lors de la construction des catégories de bâtiments mentionnés ci-dessus<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Art. L. 151-35 du code de l'urbanisme.

<sup>2</sup> Art. L. 151-34 CU.

Enfin, le code de l'urbanisme prévoit que, **dans certaines situations limitativement énumérées, l'autorité compétente en matière d'autorisation d'urbanisme peut, au cas par cas, accorder des dérogations aux règles fixées par le PLU(i)**. Ces dérogations ont récemment été élargies par la loi « Huwart »<sup>1</sup>, qui en a également étendu l'application à l'ensemble du territoire, et plus seulement aux zones « tendues ».

Ainsi, **l'article L. 152-6 du code de l'urbanisme permet à l'autorité compétente pour délivrer les autorisations d'urbanisme de déroger au cas par cas à certaines règles du PLU(i) ou du document en tenant lieu**. Ces dérogations, qui visent à **réduire le coût de production des logements**, en les exonérant d'un certain nombre d'obligations annexes au logement proprement dit, concernent :

- **la hauteur, la densité et le gabarit** (1°) ainsi que les **règles de retrait** des bâtiments entre les limites séparatives des parcelles (5°) ;

- les **obligations de création d'aires de stationnement** applicables aux logements, lorsque ces derniers sont desservis par les transports en commun (4°).

Le même article prévoit des **assouplissements supplémentaires pour favoriser la transformation de bâtiments existants en logements**, relatifs :

- à la densité, aux obligations en matière de création d'aires de stationnement et **de parts de logements de différentes catégories dans les programmes de réalisation de logements**, dans la limite d'une majoration de 30 % du gabarit d'un immeuble existant, uniquement dans les cas de transformation de bâtiment existant en bâtiment d'habitation (3°), et **à la densité et aux obligations en matière de création de stationnements**, afin de faciliter la création ou l'agrandissement de logements par surélévation de bâtiments existants (2°).

Des dérogations supplémentaires peuvent en outre être accordées pour les constructions contribuant à la qualité du cadre de vie par la création d'espaces extérieurs (15 % des règles relatives au gabarit) et pour les constructions présentant un intérêt public du point de vue de la qualité, de l'innovation ou de la création architecturales (5 % des règles relatives au gabarit et à la surface constructible).

Lorsqu'elles sont accordées, les dérogations concernées doivent faire l'objet d'une **motivation** de la part de l'autorité compétente.

---

<sup>1</sup> Loi n° 2025-1129 du 26 novembre 2025 de simplification du droit de l'urbanisme et du logement.

## **B. Des possibilités supplémentaires de déroger aux règles de destination ont récemment été introduites dans le code de l'urbanisme**

### **1) Les règles de destination fixées par les documents d'urbanisme peuvent empêcher la création de logements dans les zones non prévues à cet effet**

Le règlement d'un PLU(i) peut définir, « *en fonction des situations locales* », les règles concernant la destination et la nature des constructions autorisées dans les différentes zones qu'il détermine<sup>1</sup>. Aux termes de l'article L. 421-6 du code de l'urbanisme, **une autorisation d'urbanisme ne peut être accordée que si les travaux projetés sont conformes aux dispositions législatives et réglementaires relatives aux règles de destination**, au même titre qu'aux règles relatives à l'utilisation des sols, à l'implantation, la nature, l'architecture, les dimensions, l'assainissement des constructions et à l'aménagement de leurs abords, ainsi qu'aux servitudes d'utilité publique.

La **nomenclature des destinations et sous-destinations** est fixée aux articles R. 151-27 et R. 151-28 du code de l'urbanisme, qui mentionne notamment les destinations :

- **habitations, avec les sous-destinations « logement »**, qui recouvre les constructions destinées au logement principal, secondaire ou occasionnel des ménages, **et « hébergement »**, qui recouvre les constructions destinées à l'hébergement dans des résidences ou foyers avec service, notamment les maisons de retraite, les résidences universitaires, les foyers de travailleurs et les résidences autonomie ;
- commerces et activités de service, avec les sous-destinations artisanat et commerce de détail, restauration, commerce de gros, activités de services où s'effectue l'accueil d'une clientèle, cinéma, hôtels, autres hébergements touristiques ;
- **équipements d'intérêt collectif et services publics : locaux et bureaux accueillant du public des administrations publiques et assimilées**, locaux techniques et industriels des administrations publiques et assimilées, établissements d'enseignement, de santé et d'action sociale, salles d'art et de spectacles, équipements sportifs, lieux de culte, autres équipements recevant du public ;
- **autres activités des secteurs primaire, secondaire ou tertiaire** : industrie, entrepôt, **bureau**, centre de congrès et d'exposition, cuisine dédiée à la vente en ligne.

---

<sup>1</sup> Art. L. 151-9 CU.

## 2) Les lois « Daubié » et « Huwart » ont récemment étendu les possibilités de destinations dérogoires

Depuis 2022, la loi « 3DS »<sup>1</sup> a permis que, dans le périmètre d'une grande opération d'urbanisme (GOU) ou d'une opération de revitalisation du territoire (ORT), des dérogations au règlement du PLU(i) ou du document en tenant lieu puissent être autorisées, dans l'optique de contribuer au développement ou à la revitalisation du territoire et de faciliter le renouvellement urbain et la maîtrise de l'étalement urbain<sup>2</sup>. Dans ce cadre, l'autorité compétente pour délivrer le permis de construire **peut notamment, dans les zones urbaines**, par décision motivée, **autoriser une destination non permise par le document d'urbanisme, « dès lors qu'elle contribue à la diversification des fonctions urbaines du secteur concerné »** (4°). L'autorisation est accordée par **décision motivée**, en tenant compte de la nature du projet, de la zone d'implantation, de son intégration harmonieuse dans le tissu urbain existant, de la contribution au développement, à la transformation ou à la revitalisation de la zone concernée et à la lutte contre la consommation des espaces naturels agricoles et forestiers et dans le respect des objectifs de mixité sociale et fonctionnelle.

Plus récemment, en juin 2025, la loi « Daubié »<sup>3</sup> a étendu la **possibilité**, pour l'autorité compétente pour délivrer les autorisations d'urbanisme, **de déroger aux règles de destination fixées par le PLU(i) pour autoriser le changement de destination des bâtiments existants vers la destination « habitation »**, afin d'en faciliter leur requalification en vue de créer des logements ou des structures d'hébergement.

Enfin, en novembre 2025, la loi « Huwart »<sup>4</sup> a permis de **déroger aux règles de destination, y compris pour les constructions nouvelles, en vue d'autoriser la création de logements ou d'équipements publics, dans le périmètre des zones d'activité économique**<sup>5</sup>, afin de favoriser la mobilisation du foncier, notamment dans les zones commerciales. Cette dérogation peut être refusée ou assortie de prescriptions spéciales au regard des enjeux d'intégration paysagère et architecturale du projet, de l'insuffisante accessibilité de la zone par des transports alternatifs à l'usage individuel de l'automobile et des possibles nuisances et risques provoqués par les installations et bâtiments voisins, notamment du fait d'une incompatibilité avec des activités industrielles, ainsi que, pour les logements, de l'absence de services publics à proximité. Cette autorisation dérogoire peut être accompagnée d'autres dérogations (qui ne sont pas limitativement énumérées) aux règles d'urbanisme. Les logements ainsi créés **peuvent en**

---

<sup>1</sup> Loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale.

<sup>2</sup> Disposition codifiée à l'article L. 152-6-4 du code de l'urbanisme.

<sup>3</sup> Loi n° 2025-541 du 16 juin 2025 visant à faciliter la transformation des bureaux et autres bâtiments en logements.

<sup>4</sup> Loi n° 2025-1129 du 26 novembre 2025 de simplification du droit de l'urbanisme et du logement.

<sup>5</sup> Disposition codifiée à l'article L. 152-6-7 du code de l'urbanisme.

outre être soumis à une servitude de résidence principale, si le document d'urbanisme le prévoit.

**3) Aux termes du droit en vigueur, les possibilités de créer du logement à titre subsidiaire sur des parcelles affectées à des équipements d'intérêt collectif sont très limitées**

Des possibilités de créer du logement sur des parcelles affectées à des équipements d'intérêt collectif existent déjà, dans le droit en vigueur, mais elles nécessitent dans la quasi-totalité des cas que le document d'urbanisme l'autorise explicitement. Ce dernier peut notamment autoriser la réalisation de bâtiments destinés à l'habitation (qu'il s'agisse de logement ou d'hébergement) de manière générale dans les zones affectées à des équipements d'intérêt collectif, dont l'affectation n'est pas nécessairement exclusive.

C'est également le cas, sauf exceptions, pour les logements constituant le prolongement d'équipements d'intérêt collectif.

En effet, l'article R. 151-29 du code de l'urbanisme dispose que « *[l]es locaux accessoires sont réputés avoir la même destination et sous-destination que le local principal* », le caractère accessoire étant apprécié à l'aune du lien fonctionnel à l'activité autorisée par la destination principale, et de sa dimension inférieure à celle occupée par cette activité. Toutefois, **la lecture jurisprudentielle de cet article est stricte**<sup>1</sup>. Afin de sécuriser les pétitionnaires, des seuils chiffrés de surface et de distance maximale au bâtiment principal, ainsi que d'autres critères d'identification sont d'ailleurs parfois fixés dans les documents d'urbanisme<sup>2</sup>.

**Or la qualification de « logement de fonction »**, au sens visé par le 3° de l'article 2 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports

---

<sup>1</sup> Ainsi, si l'aménagement de combles de taille très réduite (11 m<sup>2</sup>) dans un bâtiment à usage de chai et garage est jugé ne pas constituer un changement de destination (CE, 30/12/2013, 358 535), tout comme l'exploitation en tant que chambres d'hôtes de sept chambres d'un château utilisé à usage principal d'habitation (CAA Toulouse, 4<sup>e</sup> chambre, 13/06/2024, 22TL 20 814), et si est réputé accessoire à l'habitation un local poubelle (CAA Douai, 1<sup>ère</sup> chambre, 06/02/2025, 23DA00 017), ce n'est pas le cas de l'aménagement de quatre appartements en sous-sol d'un immeuble impropre à l'habitation (CE, 27/07/2009, 305 920), d'une bergerie en extension d'une habitation (CAA Nancy, 1<sup>ère</sup> chambre, 08/10/2025, 14NC02 316 : « le projet de M. F...et Mme E...consiste à transformer l'ancienne bergerie accolée à leur maison en locaux à usage d'habitation, sans que les pétitionnaires puissent utilement se prévaloir du caractère accessoire de la bergerie, laquelle présente une surface de plancher de 64 m<sup>2</sup> alors que celle de leur maison est de 60 m<sup>2</sup> avant travaux »), ou de l'aménagement d'un restaurant ni d'un garage lié à une maison « du fait de la distance les séparant » (CAA Toulouse, 4<sup>e</sup> chambre, 20/03/2025, 23TL00 801).

<sup>2</sup> Cf. par exemple ; CAA Paris, 1<sup>ère</sup> chambre, 28/09/2023, 22PA05 388 : « [le] règlement du PLUi de Plaine Commune [...] définit [...] un local accessoire comme un 'Local accolé à la construction principale, dont il fait partie intégrante. Son usage est lié et complémentaire à la destination principale (...)'. Il précise également [...] que 'L'extension (...) peut être horizontale ou verticale (...) et doit présenter un lien physique et fonctionnel avec la construction existante (...)'; CAA Nantes, 2<sup>e</sup> chambre, 06/12/2024, 23NT02 232 : « Aux termes [...] du règlement du plan local d'urbanisme : 'Les annexes et locaux accessoires sont autorisés dans la limite de deux par unité foncière. / 3. Les annexes et locaux accessoires sont autorisés, à condition : / qu'ils n'excèdent pas 20 m<sup>2</sup> d'emprise au sol au total (...) »].

locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986 (« [l]ogements attribués ou loués en raison de l'exercice d'une fonction ou de l'occupation d'un emploi »)<sup>1</sup>, et *a fortiori* au sens commun de logement nécessairement implanté à proximité du lieu d'activité professionnelle, pour les besoins de cette dernière, **n'est pas un critère suffisant pour qualifier ledit logement de local accessoire au titre du droit de l'urbanisme**, dès lors que les autres critères cités ci-dessus ne sont pas réunis. Par conséquent, il est également nécessaire, pour que de tels logements de fonction soient, par exception, autorisés dans des zones non ouvertes à la destination « habitation », que le plan local d'urbanisme en dispose expressément ainsi<sup>2</sup>. En outre, la jurisprudence est, là aussi, stricte, le juge recherchant systématiquement si l'édification du logement dans la zone concernée est bien strictement nécessaire à l'activité autorisée à titre principal<sup>3</sup>.

## II. Le dispositif envisagé – Permettre de déroger à l'ensemble des règles fixées par le plan local d'urbanisme pour la construction de logement sur des terrains détenus par des personnes publiques

### A. Un objectif affiché : lever les freins à la construction par les administrations ou entreprises publiques, sur leurs terrains, de logements à destination de leurs agents

Selon l'[exposé des motifs](#) de la proposition de loi, l'article 4 vise à « simplifi[er] la construction de logements sur des sites affectés dans les plans locaux d'urbanisme à des équipements publics », en permettant aux administrations qui souhaitent mobiliser du foncier ou des bâtiments inutilisés pour « reconvertir ou construire des logements pour leurs agents ».

### B. Un dispositif plus large que l'objectif affiché

Le **dispositif** de l'article 4 est toutefois **plus large que l'objectif affiché** dans l'exposé des motifs, puisqu'il permet à l'autorité compétente pour délivrer les autorisations d'urbanisme de **déroger, par décision motivée, à l'ensemble des règles fixées par le plan local d'urbanisme pour permettre la construction de logements « sur un foncier détenu par une personne publique »**.

Ces dérogations pourraient concerner **non seulement les règles de destination** évoquées dans l'exposé des motifs, **mais également toute autre règle** fixée dans le document d'urbanisme – y compris, le cas échéant, les règles de zonage. En outre, elles ne concerneraient **pas uniquement les zones**

---

<sup>1</sup> Cf. commentaire de l'article 1.

<sup>2</sup> Cf. par exemple CAA Versailles, 2<sup>e</sup> chambre, 28/05/2009, 07VE01 916 ; CAA Nantes, 2<sup>e</sup> chambre, 22/10/2010, 09NT01 138 ; CAA Montpellier, 17/09/2013, 12/02 643.

<sup>3</sup> Cf. par exemple CAA Versailles, 2<sup>e</sup> chambre, 28/05/2009, 07VE01 916 : « compte tenu de la destination de la construction, un tel logement de fonction peut à bon droit être regardé comme nécessaire », et a contrario CAA Montpellier, 17/09/2013, 12/02 643 : « les époux X...qui ont fait fi des règles d'urbanisme en édifiant une maison d'habitation dans une zone à vocation uniquement industrielle où une telle construction est interdite, ne peuvent arguer qu'il s'agit d'un logement de fonction autorisée alors que la destination d'un tel logement est strictement liée à la construction d'un local professionnel ».

**affectées** par les plans locaux **d'urbanisme aux équipements publics**, puisque tout terrain détenu par une personne publique, quelle que soit sa localisation, y serait éligible.

Enfin, **l'objectif de logement des agents des administrations ou autres personnes publiques concernées n'apparaît pas** dans le dispositif. Dès lors, les dérogations mentionnées pourraient concerner tout projet de logement.

Elles **ne seraient**, en revanche, **applicables que si le projet est réalisé alors que le terrain est détenu par une personne publique**.

### **III. Les modifications introduites à l'Assemblée nationale - La possibilité de soumettre les réalisations de logements bénéficiant de dérogations aux règles d'urbanisme à une servitude de résidence principale**

Outre un [amendement rédactionnel](#) du rapporteur, la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale a, par l'adoption de l'amendement [CE21](#) de M. Inaki Echaniz et plusieurs de ses collègues (groupe socialiste), permis au maire de soumettre à une servitude de résidence principale les logements créés sur des terrains appartenant à des personnes publiques et bénéficiant des dérogations aux règles d'urbanisme mentionnées à l'article 4.

### **IV. La position de la commission - Un article en grande partie satisfait par le droit existant, à mieux encadrer**

Attentive au **souhait des collectivités territoriales de ne pas voir leurs documents d'urbanisme excessivement grevés de dérogations** diverses et variées, la commission a, sur proposition de la rapporteure, **réduit le champ de l'article pour le limiter aux seules dérogations nécessaires à la création de l'offre de logements pour les travailleurs des services publics**, conformément à l'objet de la proposition de loi. Pour ce faire, elle a, en adoptant l'amendement [COM-15](#) de la rapporteure :

- **précisé que les projets pouvant faire l'objet de dérogations aux règles du plan local d'urbanisme ou document en tenant lieu devaient contribuer à améliorer l'offre de logements à destination des travailleurs des services publics**. Une telle rédaction permet de viser également les opérations mixtes, qui ne seraient pas exclusivement dédiées à la création de logements pour ces publics ;
- **restreint** les dérogations pouvant être accordées par le maire dans cette optique **aux seules dérogations aux règles de destination, et aux règles relatives aux proportions de catégories de logements (typologie par taille de logements)** éventuellement fixées par le document d'urbanisme. En effet, les rigidités liées aux règles de destination sont les seules explicitement identifiées dans le

« rapport Amiel »<sup>1</sup>. Dès lors que d'importantes possibilités de dérogations aux règles du PLU(i) existent déjà pour toutes les opérations de création de logements (cf. ci-dessus), il semble peu souhaitable de les dupliquer spécifiquement pour le cas ici visé. Fait exception la dérogation aux règles relatives aux proportions de catégories de logements de différentes tailles, qui peuvent être fixées par le PLU(i) en application de l'article L. 151-14 du code de l'urbanisme, autorisée pour l'heure uniquement dans les cas de reconversion de bâtiments existants en logements<sup>2</sup>, qui pourrait trouver à s'appliquer dans le cas de logements dédiés spécifiquement à un public dont la typologie - et donc les besoins - pourrait être différente de celle de la population générale du secteur. Cette faculté a donc également été précisée.

Par l'adoption du même amendement, la commission a également **ouvert le champ des bâtiments susceptibles de bénéficier de ces dérogations au-delà des seuls « logements », au sens des destinations dont la liste est fixée par le code de l'urbanisme, à l'ensemble des bâtiments à destination principale d'habitation, permettant ainsi d'y inclure les structures d'hébergement**, par exemple les résidences et foyers de travailleurs, ce qui pourrait s'avérer particulièrement pertinent, y compris pour des personnels alternants ou étudiants.

Par ailleurs, le **bénéfice des dérogations prévues à l'article 4 a été étendu aux terrains appartenant initialement à une personne publique, mais cédés par cette dernière en vue de la création de logements au bénéfice de ses employés**, par l'adoption de l'amendement [COM-16](#) de la rapporteure. En effet, même si la solution du bail emphytéotique permet de décharger les personnes publiques concernées tant de la gestion du chantier de construction ou transformation des bâtiments que de la gestion locative, le maintien de la propriété des terrains n'est pas toujours ni souhaité par les acteurs impliqués ni pertinents, dans une logique de bonne gestion des deniers publics et d'efficacité de l'action publique.

Enfin, par l'adoption de l'amendement [COM-14](#) de la rapporteure, la commission a prévu que la **servitude de résidence principale** pourrait être **imposée non pas au cas par cas par le maire, mais uniquement lorsque le plan local d'urbanisme en dispose ainsi pour la zone concernée**, au regard des besoins globaux et de l'offre de logements déjà disponibles. Cette procédure, qui est du reste celle actuellement prévue dans les autres cas de servitude imposée au motif de dérogations au document d'urbanisme<sup>3</sup>, permet en effet d'entourer cette importante atteinte au droit de propriété de

---

<sup>1</sup> D. Amiel, *Loger les travailleurs des services publics, mission auprès du Gouvernement*, avril 2024, p. 55.

<sup>2</sup> Art. L. 152-6-6 du code de l'urbanisme.

<sup>3</sup> Dispositions créées par l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 2025-541 du 16 juin 2025 visant à faciliter la transformation des bureaux et autres bâtiments en logements et l'article 9 de la loi n° 2025-1129 du 26 novembre 2025 de simplification du droit de l'urbanisme et du logement.

plus fortes garanties, notamment en en objectivant la nécessité et en assurant la bonne information du public quant à sa mise en œuvre.

La commission a en outre adopté un amendement rédactionnel [COM-13](#) de la rapporteure.

**La commission a adopté l'article ainsi modifié.**

*Article 5*

**Possibilité des établissements publics de santé de déléguer la gestion locative de leur parc de logements à un tiers**

**Cet article vise à permettre aux hôpitaux de confier à un mandataire privé non seulement la gestion technique et administrative, mais aussi financière, de leur parc immobilier.**

**À l’initiative de la rapporteure, la commission a adopté un amendement visant à compléter l’article pour permettre aux hôpitaux de confier à un tiers gestionnaire, non seulement l’encaissement des recettes tirées des loyers, mais aussi le recouvrement des impayés.**

**La commission a adopté l’article ainsi modifié.**

**I. La situation actuelle – L’impossibilité pour les établissements publics de santé de confier à un tiers la gestion financière de leur parc immobilier**

Les employeurs publics comme l’État, les collectivités ou certains établissements hospitaliers détiennent un parc immobilier qu’ils utilisent pour proposer un logement à leurs agents, qu’il s’agisse de logements de fonction ou de logements attribués sur critères sociaux ou professionnels.

C’est par exemple le cas de l’AP-HP qui, outre ses 3 800 logements gérés par le biais de baux emphytéotiques, dispose de 1 125 logements sur son domaine hospitalier et de 4 200 logements sur son parc privé – dont une partie est prise à bail auprès de tiers. Il en résulte que l’AP-HP gère en direct l’essentiel des locations de son domaine privé. Dès 2021, la Cour des comptes relevait que l’AP-HP gérait 2 900 logements de son domaine privé et souhaitait faire évoluer cette situation<sup>1</sup>.

En effet, la gestion par un tiers de ces milliers de logements n’est pas possible en l’absence de disposition légale *ad hoc* : 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.) des personnes publiques soient effectuées par un comptable public, en vertu du « monopole du comptable public ».

L’article 40 de la loi du 20 décembre 2014<sup>2</sup> a permis aux collectivités et à leurs établissements publics locaux de confier à des organismes privés l’encaissement des recettes liées à la gestion de leur parc immobilier, *via* une convention de mandat. Ce dispositif a simplifié les démarches : au lieu de

<sup>1</sup> Cour des comptes, *Rapport d’observations définitives*, La politique immobilière de l’Assistance publique – Hôpitaux de Paris, décembre 2021.

<sup>2</sup> Loi n° 2014-1545 du 20 décembre 2014 relative à la simplification de la vie des entreprises et portant diverses dispositions de simplification et de clarification du droit et des procédures administratives.

nombreux encaissements individuels, le mandataire reverse désormais l'ensemble des sommes en une seule fois. Auparavant, ces personnes publiques devaient mettre en place une régie de recette temporaire et le comptable public devait donc accepter de déléguer sa responsabilité.

L'article 13 de la loi de finances rectificative pour 2020<sup>1</sup>, introduit par amendement sénatorial, a étendu cette possibilité aux établissements publics de santé et aux groupements de coopération sanitaire. Depuis, l'article L. 6145-8-2 du code de la santé publique prévoit que les établissements publics de santé et les groupements de coopération sanitaire peuvent confier à un mandataire l'exécution de leurs dépenses ou de leurs recettes dans les modalités prévues aux articles L. 1611-7 et L. 1611-7-1 du code général des collectivités territoriales.

Cela leur permet, entre autres :

- de confier à un tiers, par convention écrite, le paiement des dépenses relatives aux frais de déplacement, d'hébergement et de repas des agents et des élus locaux et d'autres dépenses énumérées par décret ;

- de confier à un tiers, après avis conforme du comptable public et par convention écrite, l'encaissement du produit du revenu tiré des immeubles leur appartenant et confiés en gérance ou d'autres produits et redevances du domaine dont la liste est fixée par décret, à l'exclusion de toute exécution forcée de leurs créances.

Les établissements publics de santé et les groupements de coopération sanitaire peuvent également confier à un organisme tiers l'encaissement des recettes relatives aux dons, au mécénat et aux revenus tirés d'un projet de financement participatif au profit du service public hospitalier.

Néanmoins, ces dispositions ne leur permettent pas de déléguer entièrement la gestion financière du parc locatif puisque l'article L. 1611-7-1 exclut expressément toute exécution forcée des créances, ce qui empêche le gestionnaire du parc de recouvrer les impayés de loyers ou de dépôt de garantie.

## **II. Le dispositif envisagé - L'autorisation des établissements publics de santé à déléguer l'intégralité de la gestion financière de leur parc locatif**

Dans sa version initiale, l'article 5 :

- élargit la liste des dépenses des collectivités et de leurs établissements publics dont le paiement peut être délégué à un organisme tiers, en y incluant les dépenses relatives aux immeubles leur appartenant et confiés en gérance ou aux domaines leur appartenant ;

---

<sup>1</sup> Loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020.

- prévoit que, par dérogation, les revenus tirés des immeubles appartenant aux collectivités ou à leurs établissements publics et confiés en gérance peuvent concerner les opérations de recouvrement tirées des immeubles appartenant aux établissements publics et confiés en gérance. Effectivement, l'article L. 1611-7-1 du code général des collectivités territoriales précise que la délégation, par les collectivités, de l'encaissement des recettes à un organisme tiers est « à l'exclusion de toute exécution de leurs créances ».

### **III. Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale**

En commission, un amendement CE38 du rapporteur a entendu clarifier cet article afin d'étendre aux établissements publics de santé les mesures prévues aujourd'hui, au sein du code général des collectivités territoriales, pour les collectivités territoriales et leurs établissements publics en matière de délégation de l'encaissement des recettes et de paiement des dépenses.

Il a néanmoins supprimé la mention de l'autorisation, par dérogation, de recouvrer certaines créances.

Cet article n'a ensuite pas été modifié en séance publique.

### **IV. La position de la commission – Un dispositif à compléter pour autoriser la délégation de l'intégralité de la gestion financière du parc**

La commission est favorable à cet article qui permettrait à des établissements publics hospitaliers, qui sont des employeurs publics significatifs, d'externaliser la gestion financière de leur parc. Cette activité n'est effectivement pas leur métier et peut entrer en concurrence avec les besoins hospitaliers. Ces établissements sont par ailleurs déjà engagés dans une démarche d'externalisation administrative et technique de ce parc et souhaiteraient aller plus loin.

La commission relève néanmoins que, contrairement au texte déposé, la rédaction de l'article tel que transmis au Sénat ne permettrait pas de confier à un tiers l'intégralité de la gestion financière du parc puisque le recouvrement des impayés de loyers ou de dépôts de garantie ne serait pas autorisé.

Cela avait pourtant été souligné par le rapport de M. David Amiel d'avril 2024, qui préconisait dans sa recommandation n° 20, d'élargir à l'ensemble des personnes publiques qui confient à un mandataire privé la gestion locative de leur parc la possibilité de faire assurer par ce mandataire l'intégralité des recettes (dépôts de garantie, loyers et charges locatives) et des charges afférentes à cette gestion.

À l'initiative de la rapporteure, la commission a donc adopté un amendement [COM-11](#) visant à donner la possibilité aux établissements

publics de santé de déléguer le recouvrement des impayés de loyers. Cet amendement inscrit également la possibilité de déléguer la gestion financière du parc locatif des établissements publics de santé au sein du code de la santé publique, applicable à ces établissements, et non au sein du code général des collectivités territoriales.

**La commission a adopté l'article ainsi modifié.**

*Article 5 bis*

**Possibilité pour les établissements publics de santé de valoriser leur patrimoine afin de créer des logements pour leurs agents**

**Cet article vise à permettre aux établissements publics de santé de valoriser leur patrimoine afin de créer des logements pour leurs agents.**

**La commission a adopté l'article sans modification.**

**I. La situation actuelle - Le principe de spécialité applicable aux hôpitaux publics limite leur capacité à valoriser leur patrimoine immobilier au profit du logement de leurs agents**

**A. Un principe de spécialité applicable aux hôpitaux**

Comme tout établissement public, l'action des établissements publics de santé est limitée par un « *principe de spécialité* », défini comme le fait qu'un établissement public ne puisse se livrer à des activités excédant le cadre des missions qui lui ont été assignées par les textes législatifs et réglementaires<sup>1</sup>.

L'article L. 6145-7 du code de la santé publique les autorise par exemple, à titre subsidiaire, à assurer des prestations de service, à valoriser leurs activités de recherche et leurs résultats et à exploiter des brevets et des licences dans le cadre de services industriels et commerciaux.

L'article 177 de la loi du 6 août 2015<sup>2</sup> a expressément autorisé les centres hospitaliers universitaires à prendre des participations et à créer des filiales pour assurer des prestations de services et d'expertise au niveau international, valoriser les activités de recherche et leurs résultats et exploiter des brevets et des licences.

Ces établissements n'ont pas l'autorisation de créer des filiales ou de prendre des participations pour valoriser leur patrimoine immobilier.

Au-delà des cessions, la mobilisation de son foncier pour des opérations de développement du logement de son personnel reste donc complexe et limitée.

**B. Un patrimoine immobilier très important pour certains hôpitaux comme l'AP-HP**

L'AP-HP dispose d'un patrimoine immobilier significatif, qui représente près de 10 millions de mètres carrés, dont 3,8 millions de mètres carrés hospitaliers et 5,8 millions de mètres carrés sur son domaine privé.

Dans un rapport de 2021, la Cour des comptes notait que « *la politique active de cessions menée jusqu'en 2020 a contribué à rationaliser ce patrimoine*

<sup>1</sup> CE, 03 décembre 1993, n° 139 021.

<sup>2</sup> Loi n° 2015-990 du 6 août 2015.

*hétérogène, issu de dons et legs anciens, parfois à l'origine de difficultés juridiques » et que « l'AP-HP développe des modes alternatifs à la cession dans le cadre de la valorisation de son patrimoine ou du projet du nouvel Hôtel-Dieu. »<sup>1</sup>*

Effectivement, ces dernières années, l'AP-HP a cédé plusieurs emprises foncières (celle de l'hôpital Chardon-Lagache, de l'hôpital de La Rochefoucauld à Paris, mais aussi de l'hôpital de Garches dont les activités seront transférées à Ambroise-Paré, ou encore de la tour Bichat et de l'hôpital Beaujon dont les activités seront transférées dans le nouvel hôpital Nord à Saint-Ouen). Elle est par ailleurs associée à plusieurs grands projets urbains dans le cadre du Grand Paris, pour lesquels elle apporte parfois des terrains (Bicêtre, ZAC Paris Rive Gauche, Louis-Mourier...).

## **II. Le dispositif envisagé et les modifications apportées par l'Assemblée nationale - La possibilité pour les établissements publics de santé de valoriser leur patrimoine immobilier**

Introduit lors de l'examen du texte en séance publique par l'amendement n° 47 rect. du rapporteur portant article additionnel après l'article 5, cet article 5 *bis* vise à donner la possibilité aux établissements publics de santé, à titre subsidiaire, de valoriser leur patrimoine immobilier aux fins de réaliser des logements pour leur personnel ou de financer la réalisation de ces logements. Pour ce faire, il les autorise à prendre des participations et créer des filiales, y compris par le moyen de sociétés d'économie mixte.

## **IV. La position de la commission - Une mesure bienvenue qui permettra à des hôpitaux publics de valoriser l'important patrimoine immobilier dont ils disposent**

La commission est favorable à cet article qui ouvre des assouplissements bienvenus : comme la commission a déjà eu l'occasion de le rappeler, les hôpitaux sont souvent les premiers employeurs de leur ville et sont aussi des « *entreprises sociales* » qu'il est artificiel de vouloir gérer intégralement dans les limites étroites du régime des établissements publics administratifs.

La mesure proposée ouvrirait la possibilité pour l'AP-H d'orienter sa stratégie en faveur du développement de l'offre de logements : au-delà des cessions de son patrimoine, l'AP-HP aurait désormais la possibilité d'articuler recettes foncières et développement patrimonial afin de mieux répondre aux difficultés de logements de ses agents.

---

<sup>1</sup> *Cour des comptes, Rapport d'observations définitives, La politique immobilière de l'Assistance publique - Hôpitaux de Paris, décembre 2021.*

D'après les auditions de la rapporteure, l'AP-HP pourrait ainsi créer des sociétés de projets en lien avec des opérateurs et collectivités, lui permettant de conserver la maîtrise d'ouvrage d'une partie du projet. L'article pourrait aussi donner la possibilité de créer des foncières pour optimiser la gestion du patrimoine non-hospitalier existant, y compris dans le cadre d'opérations de rénovation énergétique ou de réhabilitation. Une filiale pour la gestion courante du parc privé et le développement de l'offre à destination du personnel pourrait aussi être créée. Plus largement, cette mesure ouvrirait la possibilité de valoriser les emprises constructibles disponibles en vue de la construction de logements neufs *via* des outils contractuels.

**La commission a adopté l'article sans modification.**

*Article 6*

**Demande de rapport au Gouvernement sur la création d'un « Action Logement » du secteur public**

**Cet article vise à demander au Gouvernement la remise d'un rapport sur les modalités d'élaboration, la gouvernance et les déclinaisons locales d'un « Action Logement » du secteur public, afin de doter la politique de logement des agents publics d'une cohérence d'ensemble et des outils d'ingénierie adéquats.**

**La commission a supprimé l'article.**

**I. La situation actuelle – Action Logement, un organe de pilotage et de mise en œuvre de la politique d'accès au logement des salariés du secteur privé**

**A. La participation des employeurs à l'effort de construction, un dispositif de soutien au logement des salariés du secteur privé**

La participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC), plus connue sous le nom de 1 % logement, ou 1 % patronal, est un dispositif créé en 1953 afin de soutenir le financement du logement, et en particulier du logement locatif social. Il s'agit d'une contribution des entreprises du secteur privé qui, en 1953, était fixée à 1 % de leur masse salariale brute et versée en quasi-totalité à des organismes collecteurs, les Comités interprofessionnels du logement (CIL).

Le taux de collecte de la PEEC a progressivement diminué : il est passé à 0,9 % en 1978, 0,77 % en 1986, 0,72 % en 1988, 0,65 % en 1990, avant d'atteindre 0,45 % en 1992.

La PEEC est définie, à l'article L. 313-1 du code de la construction et de l'habitation, comme les « *sommes représentant 0,45 % au moins des revenus d'activité au cours de l'exercice écoulé, [dédié] au financement d'actions dans le domaine du logement, en particulier du logement des salariés* ». Elle est versée par les employeurs occupant au moins cinquante salariés.

Les employeurs occupant au minimum cinquante salariés agricoles sont également redevables de la PEEC, au titre de l'article L. 716-2 du code rural et de la pêche maritime.

Les sommes collectées dans le cadre de la PEEC sont utilisées, entre autres, **pour la construction, la réhabilitation ou l'acquisition de logements, pour le versement d'aides aux salariés** – sous forme de prêts par exemple – ou pour la mise en œuvre des différents programmes nationaux de rénovation urbaine.

**B. Le groupe « Action Logement » collecte et utilise la PEEC afin de contribuer à la politique de logement des salariés du secteur privé**

L'ordonnance n° 2016-1408 du 20 octobre 2016 relative à la réorganisation de la collecte de la participation des employeurs à l'effort de construction

rassemble l'Union des entreprises et des salariés pour le logement (UESL) et des comités interprofessionnels du logement (CIL) dans un groupe unique nommé « Action Logement ».

**Le groupe « Action Logement », dont la vocation est de favoriser le lien emploi-logement, est organisé autour de trois entités** dont l'organisation et les missions sont définies à la section 3 du chapitre III du titre I<sup>er</sup> du livre III du code de la construction et de l'habitation :

- **Action Logement Groupe** est une association loi 1901 qui a pour mission, en vertu de l'article L. 313-18-1, de conclure la convention quinquennale avec l'État et de « *déterminer les orientations stratégiques du groupe* », notamment les objectifs d'emploi de la PEEC, la stratégie d'offre de services et la stratégie patrimoniale du groupe du groupe. L'article L. 313-18-2 prévoit que cette association soit administrée par un conseil d'administration composé de représentants permanents désignés par l'ensemble des partenaires sociaux ;
- **Action Logements Services** est une société par action simplifiée qui a pour missions, d'après l'article L. 313-19-1, « *d'assurer la collecte de la PEEC* » et d'en « *distribuer les emplois* ». Elle peut notamment effectuer des opérations de crédit, attribuer des subventions à des personnes physiques ou morales ou à des opérateurs de l'État, et acquérir ou souscrire des participations dans des sociétés. L'article L. 313-9-2 prévoit qu'Action Logement Services soit le « *fonds unique pour l'ensemble des opérations relatives aux ressources qu'elle perçoit* » ;
- enfin, l'article L. 313-20-1 donne pour missions à **Action Logement Immobilier**, société par actions simplifiée, « *d'acquérir, de détenir, de gérer ou céder des participations dans des sociétés* ». Elle gère l'ensemble des filiales immobilières du groupe.

Le groupe Action Logement est constitué de 12 comités régionaux dans l'Hexagone, de 5 comités territoriaux dans les DROM et de 118 agences sur l'ensemble du territoire.

### **C. Le rapport « Amiel » fait état d'une absence de structuration de la politique de logement pour les travailleurs des services publics**

L'article L. 313-1 du code de la construction et de l'habitation **exclut expressément** « *l'État, les collectivités territoriales et leurs établissements publics administratifs assujettis à la taxe sur les salaires* » de l'obligation de versement de la PEEC. En conséquence, ces employeurs publics ne bénéficient donc pas directement des services ni des droits de réservation d'Action Logement.

Le rapport « Loger les travailleurs des services publics », publié en avril 2024<sup>1</sup>, issu d'une mission menée par David Amiel, alors député, évoque pourtant un double manque quant à la question du logement des agents publics :

- il fait part de la **nécessité d'adopter une « stratégie d'ensemble »**, pour diagnostiquer les besoins de logement du secteur public, dégager des priorités d'intervention, faire le lien entre les employeurs publics et les acteurs de la politique du logement, et porter des projets communs entre les différents employeurs ;
- il rappelle l'importance d'une **aide en ingénierie sur le terrain**, pour accompagner les employeurs publics, par exemple dans la mise en œuvre de la politique de réservation dans le cadre de la gestion en flux, dans la gestion du contingent préfectoral dans les départements, ou dans la déclinaison locale du déploiement de logements associés à des clauses de fonction.

**Le rapport plaide donc pour la création d'une structure professionnalisée semblable à Action Logement, afin de bâtir une politique nationale, soutenue et coordonnée quant au logement des travailleurs du secteur public.**

## **II. Le dispositif envisagé – La remise par le Gouvernement d'un rapport pour « dresser les prémices d'un « Action Logement » du secteur public »**

Largement inspiré des conclusions du rapport précédemment cité, l'article 6 de la proposition de loi prévoit la **remise d'un rapport du Gouvernement au Parlement qui ébaucherait les modalités d'élaboration d'un « Action Logement » du secteur public, sa gouvernance et ses déclinaisons locales.**

Ce rapport serait établi en concertation avec les représentants du personnel et des employeurs de la fonction publique d'État, territoriale et hospitalière, et serait rendu dans un délai d'un an à compter de la promulgation de la loi.

Selon l'exposé des motifs de la proposition de loi, *« il ne s'agit pas ici de créer une nouvelle agence, mais d'interpeller le Gouvernement sur la nécessité de réorganiser la politique interne de logement de la fonction publique, qui ne fait l'objet d'aucune coordination de l'ingénierie, ni d'aucun pilotage stratégique »*.

---

<sup>1</sup> D. Amiel, Loger les travailleurs des services publics, mission auprès du Gouvernement, avril 2024.

### III. Une adoption conforme par l'Assemblée nationale

Cet article n'a connu aucune modification à l'Assemblée nationale, ni en commission ni en séance publique.

### IV. La position de la commission – Une réflexion bienvenue, mais qui ne nécessite pas une mesure législative

La commission partage, sur le fond, l'objectif du présent article. Elle estime que la constitution de l'« Action Logement du secteur public » est une proposition particulièrement pertinente qui démontre en creux le succès du modèle de gestion paritaire d'Action Logement et ses bons résultats en faveur de l'accès au logement des salariés.

Comme le soulève France urbaine, l'hétérogénéité et la dispersion des employeurs du secteur public, notamment au sein de la fonction publique territoriale, qui compte près de 38 000 employeurs, appellent à la mise en place d'un opérateur capable de produire une offre de logements massive et dédiée aux agents publics<sup>1</sup>.

Néanmoins, la commission considère que l'inscription dans la loi d'une demande de rapport ne servirait pas à structurer la politique de logement à destination des agents publics, **alors que la proposition de créer un « Action Logement » du secteur public a déjà été formulée par le rapport « Loger les travailleurs des services publics » d'avril 2024, précédemment cité.**

La commission estime qu'il n'est pas justifié de légiférer à nouveau pour prévoir un autre rapport, alors que le Gouvernement a d'ores et déjà la légitimité, sur le fondement des conclusions du rapport d'avril 2024, de mener une réflexion sur la création d'un « Action Logement du secteur public ».

À l'initiative de la rapporteure, la commission a adopté un amendement [COM-12](#) de suppression.

**La commission a supprimé l'article.**

---

<sup>1</sup> Source : réponse au questionnaire de France urbaine.

*Article 7*  
**Gage**

**Cet article consiste en un « gage » visant à compenser les éventuelles conséquences financières de la proposition de loi pour l'État, les collectivités territoriales et les organismes de sécurité sociale.**

**La commission a adopté l'article sans modification.**

**I. Le dispositif envisagé - Un gage destiné à compenser les éventuelles conséquences financières de la proposition de loi**

L'article 20 consiste en un « gage » destiné à compenser les éventuelles conséquences financières résultant de la proposition de loi pour l'État, les organismes de sécurité sociale et les collectivités territoriales. Conformément à la pratique, les conséquences financières pour l'État et les organismes de sécurité sociale sont gagées, à due concurrence, par une augmentation des droits sur le tabac tandis que les conséquences financières pour les collectivités territoriales sont gagées par une augmentation de la dotation globale de fonctionnement (DGF), elle-même à son tour gagée par une augmentation d'autres recettes au profit de l'État (gage « en cascade »).

**II. La position de la commission - Un gage qui devra être levé par amendement du Gouvernement lors de l'examen en séance**

La rapporteure remarque, alors que la procédure accélérée a été enclenchée sur cette proposition de loi, que le gage n'a pas été levé par le Gouvernement lors des débats à l'Assemblée nationale.

Elle a donc appelé le Gouvernement à déposer un amendement dans ce but en séance plénière, celui-ci étant le seul à pouvoir le faire conformément à l'article 40 de la Constitution.

**La commission a adopté l'article sans modification.**

## EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 11 février 2026, la commission des affaires économiques a examiné le rapport de Mme Amel Gacquerre sur la proposition de loi visant à améliorer l'accès au logement des travailleurs des services publics.

**Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente.** – Nous examinons ce matin le rapport et le texte de la commission sur la proposition de loi (PPL) visant à améliorer l'accès au logement des travailleurs des services publics, déposée par notre collègue député David Amiel. Elle sera examinée en séance publique jeudi 19 février.

**Mme Amel Gacquerre, rapporteure.** – Les conditions de travail des agents de nos services publics font l'objet d'une attention renouvelée depuis la crise sanitaire. C'est légitime : ils sont, pour beaucoup, des « travailleurs essentiels », qui œuvrent à la continuité de la vie de notre pays, qu'il s'agisse de la police, des hôpitaux, des prisons, des centres sociaux ou de nos mairies. L'ensemble de la fonction publique, incluant les hôpitaux et les collectivités, est d'ailleurs le premier employeur de France avec plus de 5,6 millions d'agents, soit près de 20 % de l'emploi total.

Les travaux de notre commission le montrent de façon récurrente : l'accès au logement est une condition déterminante pour entrer dans un emploi et s'y maintenir dans de bonnes conditions. C'est un enjeu majeur d'attractivité, de recrutement, mais aussi de fidélisation pour la fonction publique. Il y a quelques semaines, Sylviane Noël donnait un exemple très parlant : dans les territoires frontaliers avec la Suisse, les établissements de santé peinent à retenir leurs professionnels, puisqu'une infirmière qui passe la frontière peut voir son salaire multiplié par trois ou quatre.

Mais cette difficulté concerne en réalité l'ensemble des territoires, et tout particulièrement les zones les plus tendues, où la rémunération des agents publics ne leur permet pas de se loger à proximité de leur lieu de travail, alors même que leurs fonctions impliquent parfois de larges contraintes horaires et une forte disponibilité. Ces situations peuvent d'ailleurs favoriser l'absentéisme : à la RATP, par exemple, 50 % des agents de station résident à plus de 20 kilomètres de leur lieu de travail.

J'ai néanmoins abordé cette proposition de loi en ayant à l'esprit une vigilance particulière pour le respect du principe d'égalité entre les travailleurs et entre les employeurs, qu'ils soient publics ou privés. Car les difficultés à se loger ne sont pas l'apanage des agents publics : tous les travailleurs, y compris du secteur privé, souffrent de la crise du logement.

Pour y faire face, les employeurs privés disposent toutefois d'un outil structurant : Action Logement, qui permet de mutualiser l'effort des entreprises et dont le modèle a démontré son succès. Notre commission l'a d'ailleurs constamment défendu. Il n'est pas question, dans cette proposition de loi, de porter atteinte à ce fonctionnement ni de lier les logements réservés par Action Logement à l'exercice d'une fonction. C'est pour cette raison que j'ai exclu du champ du texte les logements réservés par le biais de la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC), dont s'acquittent la RATP ou encore la SNCF.

L'article 1<sup>er</sup> de la proposition de loi vise à réformer la clause de fonction dans le parc social et notamment à en étendre l'application à toutes les fonctions publiques. Je rappelle que ce mécanisme est inscrit dans le droit depuis 1983. Il reste toutefois limité à la fonction publique de l'État, et demeure très peu utilisé, à l'exception notable du ministère des armées.

Cette réforme permettrait notamment aux établissements publics hospitaliers de s'en saisir. Pour prendre un exemple concret : l'AP-HP (Assistance publique-Hôpitaux de Paris) dispose aujourd'hui de droits de réservation sur 2 200 logements auprès de bailleurs sociaux. Faute de clause de fonction, la forte rotation des personnels entraîne une « évaporation » de ces droits. Cela empêche ces établissements de faire du logement un levier de fidélisation alors qu'ils sont confrontés à une pénurie de personnels. Je rappelle qu'ils ont déjà recours à ce type de clause dans le parc privé et dans le logement intermédiaire, où les loyers sont moins compatibles avec les niveaux de rémunération des aides-soignants ou des infirmiers.

Il s'agit donc d'un article utile, sur lequel je vous proposerai cinq amendements pour en clarifier et en sécuriser l'application, notamment pour mieux protéger les locataires face aux aléas de la vie.

L'article 2 vise à relever les droits de réservation dont bénéficie l'État lors d'une cession de foncier avec décote. Aujourd'hui, ils sont limités à 10 % des logements sociaux du programme, ce qui est peu, comparé à l'ampleur des décotes parfois consenties, jusqu'à 100 % pour des programmes financés en prêt locatif aidé d'intégration (PLAI) en zone tendue. Par cohérence avec ce que nous avons voté dans la PPL visant à conforter l'habitat, l'offre de logements et la construction, dite « PPL Choc », je vous proposerai de ne pas dé plafonner ce taux de réservation, comme le proposait le texte initial, mais de le porter à 50 %. Cela permettra d'inciter l'État à avoir recours aux décotes, qui contribuent à l'équilibre des programmes, sans pour autant fragiliser les contingents des collectivités ou d'Action logement.

L'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 sur leur contingent aux agents de l'État ou aux agents hospitaliers. Néanmoins, personne en audition n'a pu me dire comment ce dispositif fonctionnerait. Avant de créer de la complexité, il faudrait d'abord

que l'État mobilise correctement son contingent « 5 % fonctionnaires ». Aujourd'hui, les attributions sur ce contingent sont plutôt autour de 2,5 %. Je vous proposerai donc de supprimer cet article.

L'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 nous l'avons voté dans le cadre de la PPL Choc. Le Gouvernement a également élargi ces exceptions aux agents des douanes et du ministère de la justice, afin d'inclure les surveillants de prison qui ne peuvent pas être logés n'importe où, pour des raisons évidentes. Je ne vous proposerai que deux amendements : un amendement rédactionnel et un qui vise à introduire une mesure issue de la PPL Choc, donnant la possibilité aux établissements publics et aux entreprises publiques d'acquérir des droits de réservation en contrepartie d'un apport de terrain.

L'article 3 *bis* résulte de l'adoption d'un amendement des députés qui crée un régime d'exception à l'obligation de regroupement des organismes d'HLM, issue de la loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (Élan). Mes auditions ont montré que cet article ne vise qu'à créer un régime dérogatoire en faveur de RATP Habitat. Aussi, je vous proposerai de le supprimer.

L'article 4 permet à l'autorité compétente pour délivrer les autorisations d'urbanisme de déroger à l'ensemble des règles du plan local d'urbanisme (PLU) afin de permettre la création de logements sur des terrains publics. Il s'agit de répondre à un constat établi par David Amiel dans son rapport : les zonages des PLU interdisent le plus souvent la construction de logements dans les zones affectées aux équipements publics, quand bien même il s'agit de logements liés fonctionnellement à ces équipements, ce qui interdit, par exemple, à un hôpital de créer des logements sur son propre foncier pour y loger des infirmières, et ce même si ce serait possible sur la parcelle voisine. Nous pouvons tous partager l'objectif d'une meilleure mobilisation du foncier des administrations et des entreprises publiques pour loger leurs propres agents.

Je vous proposerai donc de confirmer ce dispositif, mais en le recentrant et en le rendant plus opérationnel. En effet, il est excessivement large, ce qui s'explique en partie par le fait que le texte a été déposé avant l'adoption des récentes lois Daubié et Huwart, qui ont beaucoup élargi les possibilités de dérogations aux PLU.

L'article 5 vise à permettre aux hôpitaux publics d'externaliser totalement leur gestion locative. Certains sont déjà engagés dans une externalisation de la gestion administrative et technique de leur parc, ce qui est légitime, car ce n'est pas leur métier. Néanmoins, ils n'ont pas encore la possibilité de déléguer la gestion financière de leur parc. Je vous proposerai, au travers d'un amendement, d'aller au bout de l'intention sous-tendue par cet article.

Poursuivant un objectif connexe, l'article 5 *bis* vise à permettre aux hôpitaux de valoriser leur patrimoine afin de créer des logements pour leurs agents. Certains d'entre eux disposent en effet d'un patrimoine significatif, mais se heurtent à un cadre juridique très limitant pour le valoriser. Cet article les autoriserait notamment à constituer des sociétés de projets et à créer des filiales pour gérer leur parc de logements privés : celui de l'AP-HP compte plus de 8 000 logements, qu'elle gère aujourd'hui en direct, faute d'alternative dans le cadre juridique actuel. Je vous proposerai d'adopter cet article sans modification.

Enfin, l'article 6 concerne une demande de rapport au Gouvernement sur la création d'un Action Logement du secteur public. Je souscris bien évidemment à l'objectif de mutualiser l'effort des 38 000 employeurs publics en faveur du logement de leurs agents. Cette proposition démontre d'ailleurs la réussite du modèle d'Action Logement, que notre commission ne cesse de défendre face aux attaques auxquelles il fait face et qui émanent de l'État lui-même.

Pour autant, une énième demande de rapport permettrait-elle de mieux y parvenir ? Le rapport d'avril 2024 de David Amiel, lorsqu'il était en mission pour le Gouvernement, concluait déjà à la nécessité de créer une telle structure. Quel sens y a-t-il à légiférer à nouveau pour demander un rapport sur le sujet, alors que M. Amiel est devenu ministre de la fonction publique et qu'il a donc aujourd'hui toute latitude pour demander à son administration de mettre en application les recommandations de son propre rapport ?

Du reste, le Sénat est habituellement attentif à ne pas multiplier les demandes de rapport. Aussi, je vous proposerai de ne pas y faire exception alors que celui-ci est manifestement superfétatoire, et vous inviterai donc à supprimer l'article.

En application du vade-mecum sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des présidents, je vous propose de considérer que sont susceptibles de présenter un lien, même indirect, avec le texte déposé, les dispositions relatives au lien entre l'emploi et le logement des agents publics dans le logement social ; à la cession du foncier public avec décote en vue de la production de logements sociaux ; aux droits de réservation des personnes publiques dans le parc social pour y loger des agents publics et à la gestion des attributions des logements réservés ; aux dérogations aux règles des documents d'urbanisme en vue d'améliorer l'accès au logement des travailleurs des services publics ; à la gestion locative des logements détenus par les établissements publics de santé ; aux modalités d'élaboration d'un « Action Logement » du secteur public.

*Il en est ainsi décidé.*

**M. Yannick Jadot.** – La question de la pénurie de logements est récurrente. Pour ma part, je suis très attaché au logement de fonction : mes

deux parents, instituteurs dans un village, occupaient un logement de fonction, où je suis né. Je sais l'importance que cela représente pour les fonctionnaires. Dans les zones tendues, il est aujourd'hui nécessaire de pouvoir loger les agents de l'État, qui ne peuvent s'acquitter des loyers du secteur privé ni acheter un logement.

Toutefois, comment gérer la pénurie ? Nous devons nous donner les moyens d'accroître l'offre de logements accessibles en respectant les publics prioritaires. Or, à multiplier les textes qui, de fait, dépriorisent les publics pour lesquels un logement social est une nécessité, on rompt avec l'inconditionnalité du droit au logement prévue par la loi, lequel est aussi un objectif à valeur constitutionnelle. Texte après texte, s'instaure une relation de plus en plus affirmée entre le contrat de travail et le droit au logement, ce qui, sur le principe et sur l'effectivité de la mesure, nous pose problème. C'est pourquoi nous avons déposé un amendement de suppression de l'article 1<sup>er</sup> relatif à la priorisation, et de l'article 2, en ce qu'il remet en cause le financement du logement social.

**Mme Viviane Artigalas.** – L'article 1<sup>er</sup> détourne, à notre avis, la notion de logement de fonction, qui correspond à la nécessité absolue de loger près de son emploi. Pour ma part, en tant que chef d'établissement scolaire, j'ai occupé un logement de fonction par nécessité absolue de service. Il peut être dangereux pour des agents du service public que leur logement soit attaché à leur fonction ; même si je remercie la rapporteure d'avoir sécurisé le dispositif sur le sujet, cela reste source de précarité au moment de la cessation d'activité et de déséquilibre dans la relation entre le titulaire du bail et son conjoint, qui perd toute protection, ce qui peut avoir des incidences sur la famille en cas de séparation. Faisons attention aux potentiels effets de bord.

Lors de l'examen de la loi Élan, nous étions opposés au regroupement des bailleurs sociaux. Nous sommes satisfaits de la dérogation prévue à l'article 3 *bis*.

Même si l'on est contre les rapports, il importe de considérer le sujet dans sa globalité. Je rejoins Yannick Jadot, il n'est pas productif ni efficace d'examiner ce sujet dans un texte spécifique.

**Mme Marianne Margaté.** – Mon intervention s'inscrit dans le droit fil de celles de mes collègues. Certes, cette proposition de loi a trait à la gestion de la pénurie de logements, mais en instaurant un lien très étroit entre le contrat de travail et le logement, ce qui est de nature à conduire à une précarisation. Avec la grave crise du logement que nous connaissons, les mesures proposées font peser une contrainte disproportionnée sur les agents publics qui devront quitter leur logement. La question du relogement n'est pas du tout évoquée pour sécuriser les agents qui rompraient leur contrat de travail, par exemple.

Je partage les propos de ma collègue Viviane Artigalas sur le régime dérogatoire proposé concernant le regroupement. On voit actuellement les

limites de ces regroupements à marche forcée. Il me semble justifié d'acter cette dérogation.

Sur la question de la facilitation de la construction de logements, quels types de logements seraient proposés ? Aucun cadre n'est prévu à cet égard. Or l'intention sous-tendue par ce texte est de loger les travailleurs essentiels, qui ont été salués durant la crise du covid, mais qui, du fait de leur salaire extrêmement faible, ne peuvent que se loger dans le parc social.

Je partage également l'idée de réaffirmer auprès de M. Amiel qu'il serait bon qu'il mette en œuvre les propositions qu'il avait formulées.

**M. Philippe Grosvalet.** – Comme l'a indiqué notre collègue Yannick Jadot, deux approches du logement s'opposent ici. On est passé d'une politique de l'habitat très sectorisée à une universalité de l'accès au logement. Les logements d'instituteurs étant souvent inadaptés, ils sont progressivement délaissés et sont alors remis dans le parc social.

Avec une approche universelle, on ne peut créer une politique par exception. Même si cette politique est légitime pour les agents visés, ce serait reconnaître que certaines professions sont plus utiles que d'autres. Des agents hospitaliers seraient-ils plus utiles que des auxiliaires de vie qui s'occupent des personnes âgées à domicile, par exemple ? Cette hiérarchisation est incompatible avec la politique publique d'accès universel au logement.

Il importe de retrouver un parc de logements en accession sociale qui permette à tout un chacun de se loger.

**Mme Micheline Jacques.** – Ce texte est bienvenu pour les territoires ultramarins où la crise du logement est décuplée. Les personnels soignants et les enseignants rencontrent des difficultés pour se loger.

**Mme Amel Gacquerre, rapporteure.** – Je vous apporterai des éléments de réponse très techniques dans le cadre de l'examen des articles.

Plus largement, deux approches sont possibles. Une approche plus dogmatique, si l'on considère les effets de bord de cette proposition de loi ; et une approche très pragmatique, à savoir comment assurer la continuité du service public dans les territoires en tension. On doit aujourd'hui apporter des réponses à cette problématique. J'ai tenté d'apporter des garanties pour faire en sorte que ce texte reste équilibré.

Vous avez évoqué certaines situations particulières, en cas de mobilité professionnelle ou lors des accidents de la vie. Elles sont prises en compte dans le texte que je vous propose. Toutes les administrations, toutes les entreprises publiques demandent cette boîte à outils. Nous estimons que les réponses sont équilibrées en ce qu'elles ne mettent pas de côté les publics prioritaires.

J'entends vos réserves, et je les comprends. Mais, aujourd'hui, on ne peut pas se contenter de dresser un constat, sans apporter de réponse. Dans la fonction publique territoriale, 50 % des agents appartiennent à la catégorie C

et gagnent 1 840 euros net. Peut-on leur demander de vivre à trente ou quarante kilomètres de leur lieu de travail ? Concrètement, que fait-on ? Il faut construire plus de logements, nous en sommes d'accord. Mais comment assurer la continuité du service public ? Ou l'on est pragmatique ou l'on est dogmatique. Nous faisons le choix d'essayer d'être pragmatiques en apportant des gages de confiance.

**M. Franck Montaugé.** – Ne nous donnez pas de leçon de morale !

**Mme Amel Gacquerre, rapporteure.** – Je ne vous donne pas de leçon de morale. Je dis simplement que nous avons les mêmes objections, mais qu'il nous faut cheminer.

**Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente.** – Vous connaissez l'engagement d'Amel Gacquerre sur ce sujet. Elle a organisé de nombreuses auditions à propos de cette proposition de loi et a essayé d'enrichir le texte. Mais, nous le savons tous dans nos territoires, le sujet reste toujours pendante. Nous avons tous dénoncé ces véhicules législatifs qui traitent le sujet par le petit bout de la lorgnette. Depuis un certain nombre d'années, aucun texte ne nous est présenté pour examiner la politique du logement de manière transversale. Avec ma PPL Choc, j'ai modestement essayé de couvrir tout le spectre.

Rappelons-nous la proposition de loi visant à faciliter la transformation des bureaux et autres bâtiments en logements, nous avons estimé qu'elle était de nature à apporter des réponses ponctuelles.

Nous aussi, nous préférons aborder la question de l'accès au logement des travailleurs des services publics en ayant une vision d'ensemble. Mais, depuis 2017, le Gouvernement n'en a pas, et nous le dénonçons.

Permettez-moi d'insister sur la qualité du rapport de notre collègue Amel Gacquerre. Même si ce texte n'est pas satisfaisant, il n'en demeure pas moins attendu dans nos territoires.

## EXAMEN DES ARTICLES

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

**Mme Amel Gacquerre, rapporteure.** – L'amendement de suppression **COM-17** soulève des points importants que je vais prendre le temps d'explicitier.

La réforme proposée clarifie le cadre juridique de la clause de fonction, notamment en exigeant sa mention dans le bail. Elle l'étend également à toutes les fonctions publiques, conformément à une demande de nos collectivités et de nos hôpitaux.

Cette clause de fonction est une incitation concrète pour les employeurs publics à acquérir des droits de réservation, et donc à financer

l'effort de construction des bailleurs sociaux. L'objectif est bien évidemment de soutenir un accroissement de la production globale de logements et non de mettre en concurrence les agents publics avec d'autres publics comme les ménages bénéficiaires du droit au logement opposable (Dalo).

J'ai déposé un amendement visant à prendre en compte les évolutions de la situation professionnelle des agents – j'y suis aussi très sensible – et de manière générale, la situation des ayants droit en cas d'aléas de la vie. Pour ces raisons, mon avis est défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement COM-17.*

**Mme Amel Gacquerre, rapporteure.** – L'amendement **COM-4** vise à appliquer la clause de fonction aux logements des sociétés d'économie mixte (SEM). Cette mesure était présente dans le texte initial, mais a été supprimée en cours d'examen à l'Assemblée nationale de manière incidente. Il est pourtant logique que tous les logements soient soumis au même régime juridique, quel que soit le statut du bailleur.

L'amendement **COM-5** tend à expliciter le principe selon lequel la loi ne s'applique que pour l'avenir. En effet, la question de l'application dans le temps de cette réforme a été posée à de nombreuses reprises lors de mes auditions.

Plusieurs acteurs que j'ai auditionnés demandaient une application aux baux en cours afin de disposer de leviers supplémentaires en faveur du logement de leurs agents. Néanmoins, il m'a paru délicat de remettre en cause la situation de ces locataires. En outre, certains craignaient pour la légalité des contrats en cours du ministère des armées utilisant la clause de fonction. J'ai donc exclu la possibilité d'appliquer la réforme de la clause de fonction aux baux en cours.

*Les amendements COM-4 et COM-5 sont adoptés.*

**Mme Amel Gacquerre, rapporteure.** – Plusieurs acteurs auditionnés ont souligné l'importance de mentionner une clause de fonction dans les conventions de réservation. En effet, le recours à cette clause de fonction est facultatif pour l'employeur. Il serait logique et de bonne gestion à l'égard des bailleurs sociaux qu'ils soient informés en amont de la possible activation de cette clause. Tel est l'objet de l'amendement **COM-1**.

*L'amendement COM-1 est adopté, de même que l'amendement rédactionnel COM-2.*

**Mme Amel Gacquerre, rapporteure.** – La rédaction de l'article 1<sup>er</sup> retenue par l'Assemblée nationale inclut une formulation extrêmement vague, qui donnerait toute latitude au pouvoir réglementaire de prévoir les situations justifiant des exceptions à la clause de fonction et donc de modifier considérablement le champ d'application de la loi.

Eu égard aux conséquences importantes de la résiliation d'un bail pour les locataires, j'ai souhaité que nous puissions, en tant que législateurs, préciser certaines exceptions.

Sans énumérer tous les cas – le risque serait d'en oublier –, l'amendement **COM-3** vise à prévoir que le décret devra déterminer certaines catégories de situations. Il s'agit, par exemple, de permettre au locataire d'un logement adapté à son handicap ou à un militaire blessé dans le cadre de ses fonctions de conserver son logement, même s'il change d'employeur.

Par ailleurs, la rédaction actuelle était silencieuse à la fois sur les situations justifiant un allongement du préavis et sur la durée de ce préavis. J'ai donc précisé que le décret devrait prévoir les cas dans lesquels ce préavis sera allongé à dix-huit mois, et non six, pour tenir compte de l'évolution de la situation professionnelle ou familiale ou de situations de vulnérabilité économique ou sociale du locataire ou de ses ayants droit.

La mention des ayants droit est importante : elle permet d'inclure le cas où un agent public décède et laisse derrière lui une famille. Un délai de six mois pour rentrer dans le droit commun d'une demande de logement social est beaucoup trop court. La rédaction permet aussi d'inclure, par exemple, les cas de suppression de poste ou encore de séparation. Cet amendement tient donc compte des situations que vous avez évoquées.

*L'amendement COM-3 est adopté.*

*L'article 1<sup>er</sup> est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

## **Article 2**

**Mme Amel Gacquerre, rapporteure.** – Le relèvement des droits de réservation de l'État en cas de cession du foncier public avec décote ne conduit pas à fragiliser le financement du logement, bien au contraire. Les cessions avec décote sont un outil essentiel pour permettre l'acquisition du foncier par les organismes d'HLM à un prix compatible avec le montage de programmes de logements sociaux. Le taux de décote peut d'ailleurs atteindre 100 % lorsque l'opération est financée en PLAI en zone tendue.

Ni les collectivités ni Action logement ne m'ont fait part de leur souhait de voir cet article supprimé.

En relevant les droits de réservation au bénéfice de l'État, l'objectif est d'encourager l'État à recourir davantage à ce mécanisme, car, avec un taux de 10 %, l'incitation est faible, surtout si ce bonus se limite à l'administration qui vend et qui, par définition, n'en a en général plus besoin.

Le texte de la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale prévoyait de dé plafonner totalement les droits de réservation, de manière qu'ils puissent atteindre 70 % lorsqu'aucune collectivité ne s'est portée garante du projet.

Nous proposons, dans ce souci d'équilibre, de ne pas aller aussi loin, et de fixer un taux de 50 %, conformément à ce qui a été voté dans le cadre de la PPL Choc. Cela permettra de respecter les 20 % du contingent communal et l'éventuel contingent d'Action Logement, tout en laissant des attributions à la main des commissions d'attribution des logements et d'examen de l'occupation des logements (Caleol) le cas échéant.

Pour toutes ces raisons, je propose un avis défavorable à l'amendement de suppression **COM-18**.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement COM-18.*

**Mme Amel Gacquerre, rapporteure.** – L'amendement **COM-6** vise à relever de 10 % à 50 % le taux de réservation dont peut bénéficier l'État sur les logements sociaux du programme, en cohérence avec la mesure adoptée par le Sénat dans le cadre de la PPL Choc.

Il prévoit également que les droits de réservation liés à cette décote puissent bénéficier à tous les agents de l'État, quelle que soit l'administration cédante.

Je rappelle que les restrictions imposées au dispositif d'origine conduisent à ce qu'on ne recoure quasiment plus jamais à cette décote Dufлот. Souvenons-nous que le ministère des armées a été sévèrement critiqué par la Cour des comptes pour avoir accepté une décote très importante sur l'îlot St-Germain.

Enfin, l'amendement vise à supprimer la possibilité d'acquérir des droits de réservation *via* la mise à disposition d'un bail emphytéotique, qui est satisfaite par le droit existant.

*L'amendement COM-6 est adopté.*

*L'article 2 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

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

**Mme Amel Gacquerre, rapporteure.** – La mise en œuvre du mécanisme de compensation se heurterait à des difficultés opérationnelles. Comme je l'ai dit, personne n'a pu me dire comment fonctionnerait réellement ce dispositif. Il serait vraisemblablement nécessaire de tenir une comptabilité des attributions à certains agents publics jugés « prioritaires ».

Il risquerait en outre d'alimenter une forme de concurrence entre agents publics de l'État et agents publics hospitaliers puisque ces deux catégories de travailleurs seraient compensées sur le contingent de l'État. Cela pose aussi une question de volume d'attributions : le contingent « 5 % fonctionnaires » de l'État, sur lequel seraient compensées les attributions des communes en faveur d'agents de l'État ou des hôpitaux, est limité. Comment compenser les communes lorsqu'il n'y a plus de logements à attribuer ? Va-t-on créer une logique du « premier arrivé premier servi » ?

En outre, le cadre existant donne déjà plusieurs outils qui ne sont pas suffisamment exploités.

C'est pourquoi je vous propose, par l'amendement **COM-7**, de supprimer cet article.

*L'amendement COM-7 est adopté.*

*L'article 2 bis est supprimé.*

### **Article 3**

*L'amendement de précision rédactionnelle **COM-8** est adopté.*

**Mme Amel Gacquerre, rapporteure.** – L'amendement **COM-9** vise à permettre aux établissements publics et aux entreprises publiques de bénéficier de droits de réservation en contrepartie d'un apport de terrain, une mesure adoptée par le Sénat dans le cadre de la PPL Choc.

*L'amendement COM-9 est adopté.*

*L'article 3 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

### **Article 3 bis (nouveau)**

**Mme Amel Gacquerre, rapporteure.** – Cet article vise à introduire une dérogation à l'obligation de regroupement des organismes de logement social détenant moins de 12 000 logements, issue de la loi Élan. Cette dérogation concernerait les organismes d'HLM filiales d'entreprise publique. En pratique, cela ne vise que le groupe RATP Habitat qui craint de devoir soutenir financièrement les organismes en difficulté de sa société de coordination.

Premièrement, cette disposition introduite par les députés ne me semble pas être en lien avec l'objectif poursuivi avec cette PPL, qui est de favoriser la production de logements au profit des agents publics.

Deuxièmement, l'obligation de soutenabilité financière des membres d'une société de coordination concerne tous les organismes d'HLM et pas seulement ceux qui sont filiales d'une entreprise publique. La nature de l'activité de ces filiales ne justifie d'ailleurs pas non plus une exemption.

Enfin, je suis défavorable à ce que nous légiférons pour régler les difficultés particulières d'un seul organisme d'autant que cela contribuerait sans doute au détricotage de l'obligation de regroupement prévue par la loi Élan. En conséquence, par l'amendement **COM-10**, je vous propose de supprimer cet article.

*L'amendement COM-10 est adopté.*

*L'article 3 bis est supprimé.*

#### *Article 4*

**Mme Amel Gacquerre, rapporteure.** – L'amendement **COM-14** vise à modifier la procédure par laquelle une servitude de résidence principale pourrait être imposée aux logements créés en bénéficiant des dérogations prévues à l'article 4.

En effet, la rédaction actuelle prévoit que cette imposition se ferait par le maire, au cas par cas. Or l'imposition d'une telle servitude, qui ne trouverait réellement son utilité que si ces logements cessaient d'être des logements locatifs dont la jouissance est liée à la qualité de travailleurs des services publics de ses occupants, constitue une atteinte forte au droit de propriété.

Il convient donc d'entourer cette servitude de garanties, en objectivant sa nécessité au regard de l'offre et des besoins de logements dans le secteur. C'est pourquoi il paraît préférable de prévoir que cette servitude soit imposée par le PLU. C'est d'ailleurs cette procédure qui a été retenue, pour les mêmes raisons, d'abord dans la loi Le Meur-Echaniz sur les meublés de tourisme, puis dans les lois Daubié et Huwart, pour les transformations de bâtiments bénéficiant de dérogations au PLU.

*L'amendement COM-14 est adopté.*

**Mme Amel Gacquerre, rapporteure.** – L'amendement **COM-15** rectifié *bis* vise à substituer à la notion de « logement » celle de « bâtiment à destination principale d'habitation », qui permet de viser également des structures d'hébergement, comme les résidences ou les foyers de travailleurs, qui pourraient s'avérer pertinents dans certains cas.

En outre, il vise à encadrer les dérogations pouvant être consenties au titre de l'article 4 : d'une part, en conditionnant l'octroi de cette dérogation à un objectif d'amélioration de l'offre de logement pour les travailleurs des services publics, car la rédaction actuelle vise le logement en général, ce qui est trop large ; et, d'autre part, il restreint le champ des dérogations que peut consentir le maire aux règles relatives aux destinations, qui sont les seules que le rapport Amiel identifiait réellement comme bloquantes pour ces projets de création de logements sur du foncier public à destination des agents publics.

*L'amendement COM-15 rectifié bis est adopté, de même que l'amendement rédactionnel COM-13.*

**Mme Amel Gacquerre, rapporteure.** – L'amendement **COM-16** vise à étendre les dérogations prévues à l'article 4 en vue de créer du logement sur du foncier public à destination des travailleurs des services publics, ou sur des terrains cédés à cette fin par la personne publique concernée ou une autre personne publique. Cela permettra une valorisation optimale du foncier public inutilisé, sans contraindre les personnes publiques concernées à conserver la propriété desdits terrains, ce qui n'est pas toujours le plus pertinent, ni sur le plan opérationnel ni sur le plan financier.

*L'amendement COM-16 est adopté.*

*L'article 4 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

#### **Article 5**

**Mme Amel Gacquerre, rapporteure.** – Par l'amendement **COM-11**, il s'agit de réintroduire la possibilité pour les hôpitaux publics de déléguer l'ensemble de leur gestion locative, ce qui inclut le recouvrement des impayés.

Cette disposition était présente dans le texte initial, mais a été supprimée à l'Assemblée nationale. Elle est pourtant attendue par les établissements publics de santé. Aujourd'hui, l'AP-HP gère en direct un parc de plus de 8 000 logements, alors que ce n'est pas son métier.

*L'amendement COM-11 est adopté.*

*L'article 5 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

#### **Article 5 bis (nouveau)**

*L'article 5 bis est adopté sans modification.*

#### **Article 6**

**Mme Amel Gacquerre, rapporteure.** – Comme je l'ai dit en introduction, l'amendement de suppression **COM-12** ne résulte pas de mon opposition à la création d'un Action Logement du secteur public. J'estime même que c'est l'une des propositions les plus structurantes en faveur du logement des agents publics.

Toutefois, je m'interroge sur la modalité choisie, à savoir la demande d'un rapport au Gouvernement, alors que cette proposition figurait déjà dans le rapport de M. Amiel remis au Gouvernement en avril 2024, alors qu'il était député. En réalité, avec cet article, le ministre se demande un rapport à lui-même.

Du reste, nous sommes habituellement, au Sénat, attentifs à ne pas multiplier les demandes de rapport. Voilà pourquoi nous demandons la suppression de cet article.

*L'amendement COM-12 est adopté.*

*L'article 6 est supprimé.*

#### **Article 7**

*L'article 7 est adopté sans modification.*

Les sorts de la commission sont repris dans le tableau ci-dessous :

<b>Article 1<sup>er</sup></b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
M. JADOT	17	Suppression de l'article	<b>Rejeté</b>
<b>Mme GACQUERRE, rapporteure</b>	4	Application de la clause de fonction aux sociétés d'économie mixte d'habitation	<b>Adopté</b>
<b>Mme GACQUERRE, rapporteure</b>	5	Application de la réforme de la clause de fonction aux contrats conclus postérieurement à la promulgation de la loi	<b>Adopté</b>
<b>Mme GACQUERRE, rapporteure</b>	1	Mention de la clause de fonction au sein des conventions de réservation	<b>Adopté</b>
<b>Mme GACQUERRE, rapporteure</b>	2	Rédactionnel	<b>Adopté</b>
<b>Mme GACQUERRE, rapporteure</b>	3	Encadrement du décret d'application de l'article L. 442-7 du code de la construction et de l'habitation	<b>Adopté</b>
<b>Article 2</b>			
M. JADOT	18	Suppression de l'article.	<b>Rejeté</b>
<b>Mme GACQUERRE, rapporteure</b>	6	Introduction des mesures issues de la PPL Choc : relèvement des droits de réservation en cas de cession du foncier public avec décote et bénéfice des droits de réservation à l'État quelle que soit l'administration cédante	<b>Adopté</b>
<b>Article 2 bis (nouveau)</b>			
<b>Mme GACQUERRE, rapporteure</b>	7	Suppression de l'article	<b>Adopté</b>
<b>Article 3</b>			
<b>Mme GACQUERRE, rapporteure</b>	8	Amendement de précision rédactionnelle	<b>Adopté</b>
<b>Mme GACQUERRE, rapporteure</b>	9	Introduction d'une mesure issue de la PPL Choc : possibilité pour un établissement public ou une entreprise d'acquérir des droits de réservation en contrepartie d'un apport de terrain.	<b>Adopté</b>
<b>Article 3 bis (nouveau)</b>			
<b>Mme GACQUERRE, rapporteure</b>	10	Suppression de l'article	<b>Adopté</b>
<b>Article 4</b>			
<b>Mme GACQUERRE, rapporteure</b>	14	Procédure pour l'imposition d'une servitude de résidence principale	<b>Adopté</b>
<b>Mme GACQUERRE, rapporteure</b>	15 rect. bis	Restriction des dérogations autorisées	<b>Adopté</b>

<b>Mme GACQUERRE, rapporteuse</b>	13	Amendement rédactionnel	<b>Adopté</b>
<b>Mme GACQUERRE, rapporteuse</b>	16	Extension des dérogations aux fonciers cédés par une personne publique	<b>Adopté</b>
<b>Article 5</b>			
<b>Mme GACQUERRE, rapporteuse</b>	11	Possibilité pour les établissements publics de santé de déléguer la gestion locative de leur parc, y compris le recouvrement des impayés de loyers	<b>Adopté</b>
<b>Article 5 bis (nouveau)</b>			
<b>Article 6</b>			
<b>Mme GACQUERRE, rapporteuse</b>	12	Suppression de l'article	<b>Adopté</b>

*La proposition de loi est adoptée dans la rédaction issue des travaux de la commission.*



## **RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS DU RÈGLEMENT DU SÉNAT (« CAVALIERS »)**

Si le premier alinéa de l'article 45 de la Constitution, depuis la révision du 23 juillet 2008, dispose que « *tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis* », le Conseil constitutionnel estime que cette mention a eu pour effet de consolider, dans la Constitution, sa jurisprudence antérieure, reposant en particulier sur « *la nécessité pour un amendement de ne pas être dépourvu de tout lien avec l'objet du texte déposé sur le bureau de la première assemblée saisie* »<sup>1</sup>.

De jurisprudence constante et en dépit de la mention du texte « transmis » dans la Constitution, le Conseil constitutionnel apprécie ainsi l'existence du lien par rapport au contenu précis des dispositions du texte initial, déposé sur le bureau de la première assemblée saisie<sup>2</sup>. Pour les lois ordinaires, le seul critère d'analyse est le lien matériel entre le texte initial et l'amendement, la modification de l'intitulé au cours de la navette restant sans effet sur la présence de « cavaliers » dans le texte<sup>3</sup>. Pour les lois organiques, le Conseil constitutionnel ajoute un second critère : il considère comme un « cavalier » toute disposition organique prise sur un fondement constitutionnel différent de celui sur lequel a été pris le texte initial<sup>4</sup>.

En application des articles 17 *bis* et 44 *bis* du Règlement du Sénat, il revient à la commission saisie au fond de se prononcer sur les irrecevabilités résultant de l'article 45 de la Constitution, étant précisé que le Conseil constitutionnel les soulève d'office lorsqu'il est saisi d'un texte de loi avant sa promulgation.

En application du vademécum sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des Présidents, la commission des affaires économiques a arrêté, lors de sa réunion du mercredi 11 février 2026, le périmètre indicatif de la proposition de loi

---

<sup>1</sup> Cf. *commentaire de la décision n° 2010-617 DC du 9 novembre 2010 – Loi portant réforme des retraites.*

<sup>2</sup> Cf. *par exemple les décisions n° 2015-719 DC du 13 août 2015 – Loi portant adaptation de la procédure pénale au droit de l'Union européenne et n° 2016-738 DC du 10 novembre 2016 – Loi visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias.*

<sup>3</sup> *Décision n° 2007-546 DC du 25 janvier 2007 – Loi ratifiant l'ordonnance n° 2005-1040 du 26 août 2005 relative à l'organisation de certaines professions de santé et à la répression de l'usurpation de titres et de l'exercice illégal de ces professions et modifiant le code de la santé publique.*

<sup>4</sup> *Décision n° 2020-802 DC du 30 juillet 2020 – Loi organique portant report de l'élection de six sénateurs représentant les Français établis hors de France et des élections partielles pour les députés et les sénateurs représentant les Français établis hors de France.*

n° 273 (2025-2026) visant à améliorer l'accès au logement des travailleurs des services publics.

**Sont susceptibles de présenter un lien, même indirect, avec le texte déposé, les dispositions relatives :**

- au lien entre l'emploi et le logement des agents publics dans le logement social ;
- à la cession du foncier public avec décote en vue de la production de logements sociaux ;
- aux droits de réservation des personnes publiques dans le parc social pour y loger des agents publics et à la gestion des attributions des logements réservés ;
- aux dérogations aux règles des documents d'urbanisme en vue d'améliorer l'accès au logement des travailleurs des services publics ;
- à la gestion locative des logements détenus par les établissements publics de santé ;
- aux modalités d'élaboration d'un « Action Logement » du secteur public.

## LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

### Vendredi 30 janvier 2026

- *Union sociale pour l'habitat (USH)* : **Mme Marianne LOUIS**, directrice générale, et **M. Antoine GALEWSKI**, directeur des relations institutionnelles et parlementaires.

### Lundi 2 février 2026

- *Caisse des dépôts et consignations Habitat (CDC Habitat)* : **M. Clément LECUIVRE**, directeur général, et **Mme Anne FRÉMONT**, directrice des affaires publiques.

- *Audition commune de la Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) et de la Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP)* :

- *DHUP* : **MM. Sébastien GORLIN**, adjoint au sous-directeur de la législation de l'habitat et des organismes de logement social, et **Damien MÉTIVIER**, adjoint à la cheffe de bureau de la réglementation des attributions de logements sociaux et du suivi du DALO ;
- *DGAFP* : **MM. Philippe CHARPENTIER**, chef du service des politiques sociales, salariales et des carrières, et **Guillem CANNEVA**, directeur de projet logement des agents publics.

### Mardi 3 février 2026

- *France urbaine* : **Mmes Zemorda KHELIFI**, chargée du logement des agents publics au sein de la commission fonction publique territoriale, vice-présidente de la métropole de Lyon et **Sarah BOU SADER**, conseillère parlementaire et responsable de la communication par intérim.

- *Audition commune de la Fédération hospitalière de France (FHF), de l'Assistance publique – Hôpitaux de Paris (AP-HP), de la SNCF et de la RATP* :

- *FHF* : **M. Rodolphe SOULIÉ**, responsable du pôle des ressources humaines hospitalières ;
- *AP-HP* : **Mmes Laëtitia BUFFET**, directrice générale adjointe, **Cécile GAMBIER**, directrice immobilier et investissements, et **M. Axel DJIAN**, chef du service patrimoine et valorisation foncière ;

- *SNCF* : **Mmes Geneviève LESCURE**, directrice de l'Agence Logement, et **Laurence NION**, conseillère parlementaire.
- *RATP* : **Mme Claire GOUDINEAU**, directrice générale de RATP Habitat, et **M. Thomas HARTOG**, directeur des affaires publiques.

## LA LOI EN CONSTRUCTION

Pour naviguer dans les rédactions successives du texte, visualiser les apports de chaque assemblée, comprendre les impacts sur le droit en vigueur, le tableau synoptique de la loi en construction est disponible sur le site du Sénat à l'adresse suivante :

<https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pp125-273.html>